



*J. A. Pichot, Projet d'ensemble de la réunion des Chambres et des ministères à proximité du palais du Chef de l'État, le président de la République. Façade d'un ministère place de la Concorde, mai 1879, Paris, AN, cl. C. Pau.*

# CLÉMENCE PAU

## L'espace public au service du pouvoir : l'utopie de la cité ministérielle à Paris

Communication présentée le 14 janvier 2021

Article publié le 30 juin 2021

Sorbonne Université

Centre André Chastel - UMR 8150

*L'État en ses hôtels : les résidences ministérielles de Louis XIV au milieu du XXe siècle*  
sous la direction d'Alexandre Gady

## Introduction

En tant que capitale, Paris est par définition la ville où siègent l'État et son administration centrale. De fait, la cité a toujours été un espace de représentation privilégié pour le pouvoir en place, tous régimes confondus. Néanmoins, si l'idée de doter Paris d'un grand centre politique et administratif semble avoir traversé les siècles depuis l'Ancien Régime, force est de constater qu'aucune cité ministérielle n'y fut jamais construite. Tout au contraire, les ministères sont aujourd'hui dispersés dans différents lieux de la capitale, pour la grande majorité dans d'anciens hôtels aristocratiques, construits avant la Révolution et situés dans le faubourg Saint-Germain. Plus encore, ces derniers incarnent, depuis le règne de Louis XIV, la demeure par excellence des ministres, un état de fait que le XIX<sup>e</sup> siècle érigea au rang de modèle. De nos jours, le constat est frappant : sur les dix-sept ministères qui composent notre gouvernement, plus de la moitié siègent dans d'anciennes résidences nobiliaires, à l'instar du président de la République lui-même. Pour autant, si l'hôtel ministériel a acquis aujourd'hui un statut étatique presque immuable, ce type d'édifices a été doublement concurrencé, dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, par le projet de la cité ministérielle d'une part, et par le programme architectural du « ministère » d'autre part. Ce dernier apparut sous le Premier Empire et consistait en la construction *ex nihilo* d'un édifice au plan rationnel et aux élévations ordonnancées, pourvu d'espaces parfaitement adaptés aux trois fonctions principales de l'institution devant y résider : la réception, l'habitation et les services administratifs. La naissance de ce type de bâtiments officiels, administratifs et fonctionnels, procédait toutefois de deux tendances majeures qui se faisaient déjà sentir au siècle passé : le désir de regrouper tous les services d'une même administration dans un seul et même endroit afin d'en faciliter le fonctionnement, et la volonté d'offrir à Paris un nouvel édifice officiel capable de s'imposer comme un « monument ». Plusieurs grands projets furent ainsi simultanément lancés dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment pour les ministres des Relations extérieures et des Finances. Régularité, fonctionnalité et monumentalité définissaient ces nouveaux palais ministériels ; trois caractéristiques étrangères à l'hôtel aristocratique et qui s'imposèrent comme les principes de base du programme architectural du ministère.

Contrairement à ce dernier, qui reste un bâtiment neuf et isolé, élevé pour abriter un seul et unique département, le cas de la cité ministérielle parisienne soulève des problématiques

résolument urbaines, puisque sa projection est pensée non plus seulement à l'échelle d'un édifice et d'une parcelle indépendante, mais bien à l'échelle de la ville. Il s'agit en effet de regrouper l'ensemble des départements ministériels au sein d'un même complexe architectural, en construisant un ou plusieurs édifices homogènes sur un site prestigieux, dialoguant systématiquement avec le passé historique de la capitale. L'idée de créer une cité ministérielle, ou du moins administrative, à Paris a ainsi alimenté de nombreux débats, sans pour autant que ce projet ne se concrétise complètement. Les précédents sont en effet rares et la plupart hors de l'enceinte parisienne. Au XIV<sup>e</sup> siècle, Charles V avait en effet regroupé au sein du château de Vincennes tous les membres de son gouvernement, créant ainsi la première – et finalement peut-être la seule – véritable cité gouvernementale en France, où des tours réservées aux ministres encadraient le donjon du souverain. Ce « château gouvernemental » se trouvait néanmoins en dehors de la capitale et traduisait avant tout à une certaine défiance du roi vis-à-vis des Parisiens. Après lui, Henri IV songea à installer, cette fois-ci dans les coutures nord du Marais, le siège administratif de son royaume – et notamment le logis du Grand Conseil – dans sept édifices parfaitement uniformes disposés autour de la Place de France, jamais réalisée mais gravée par Claude Chastillon<sup>1</sup>. Enfin, si le rêve poursuivi par Louis XIV d'une « ville administrative » pour Versailles, regroupant géographiquement et fonctionnellement les organes étatiques, fut en partie réalisé, les édifices restaient toutefois tributaires de l'irrégularité du tissu urbain – tout comme ce fut le cas avec Louis XV et la ville de Compiègne<sup>2</sup> – de telle sorte qu'ils ne présentaient pas encore la monumentalité et la régularité des projets à venir. Mais contrairement à Vincennes ou Versailles, Paris a toujours entretenu des liens étroits, et souvent conflictuels, avec le pouvoir en place. Les révoltes ont été nombreuses depuis le soulèvement d'Étienne Marcel (1358) à la Commune (1871), en passant par la Fronde (1648-1653), la Révolution (1789) et les Trois Glorieuses (1830). L'État a donc toujours tenté de s'imposer face à la ville, de s'en approprier les espaces les plus prestigieux, dans le but affiché d'affirmer son autorité et sa légitimité sur la ville.

Ainsi, cette approche urbaine de la représentation du pouvoir – qui connaîtra un important développement sous la Troisième République – soulève un certain nombre de réflexions : Comment et pourquoi l'État a-t-il pensé investir, par le biais de la cité ministérielle, l'espace physique et patrimonial de la capitale ? Dans quelles mesures, ces projets ont-ils participé de

l'imaginaire politique d'un gouvernement centralisé et modernisé ? Enfin, pourquoi ces cités, qui ont alimenté tant de débats et de passion, sont-elles demeurées à l'état de projet ?

## **I. De l'éparpillement géographique au regroupement des ministères**

L'idée d'élever une cité ministérielle à Paris procédait de motivations diverses, aussi bien d'ordre administratif et économique que politique. Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, les ministres ont en effet commencé à se plaindre du manque de place et de fonctionnalité des hôtels dans lesquels ils avaient été promptement installés à la Révolution. Ces derniers n'avaient pas été, il est vrai, conçus originellement pour accueillir des services administratifs, encore moins d'une telle ampleur. En outre, l'entretien de ces édifices anciens, qui se trouvaient souvent dans des états avancés de dégradations, entraînait sur le budget du ministère des dépenses chaque année plus considérables. S'ajoutait enfin un autre problème de taille qu'aucun gouvernement ne réussit jamais à résoudre : la dispersion des départements ministériels et de leurs services au sein même de la capitale. Sous l'Ancien Régime, cet éparpillement administratif était d'autant plus grand que les titulaires de portefeuilles et leurs bureaux étaient répartis entre plusieurs villes du royaume, plus particulièrement entre Paris et Versailles, devenue en 1682 le siège permanent de la Cour. Si, en 1789, les secrétaires d'État, le chancelier et le contrôleur général des Finances furent contraints de suivre le roi à Paris, ce retour forcé dans la capitale ne constitua qu'une première et relative étape dans la centralisation du pouvoir – Paris redevenant à partir de cette date le centre unique de l'administration centrale. Le processus de sédentarisation des ministères fut en effet relativement lent : tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, les départements ministériels ne cessèrent de déménager d'un hôtel à l'autre, passant parfois même de la rive gauche à la rive droite, aboutissant ainsi à l'éparpillement géographique caractéristique de l'administration française, toujours d'actualité de nos jours<sup>3</sup>. Or, l'éloignement et l'instabilité géographiques des hôtels et de leurs services a toujours été reconnu comme un des obstacles majeurs à la bonne conduite des affaires de l'État.

Pour remédier efficacement et définitivement à ce problème, une seule solution semblait s'imposer : regrouper et centraliser à Paris la totalité des ministères et de leurs services en un seul

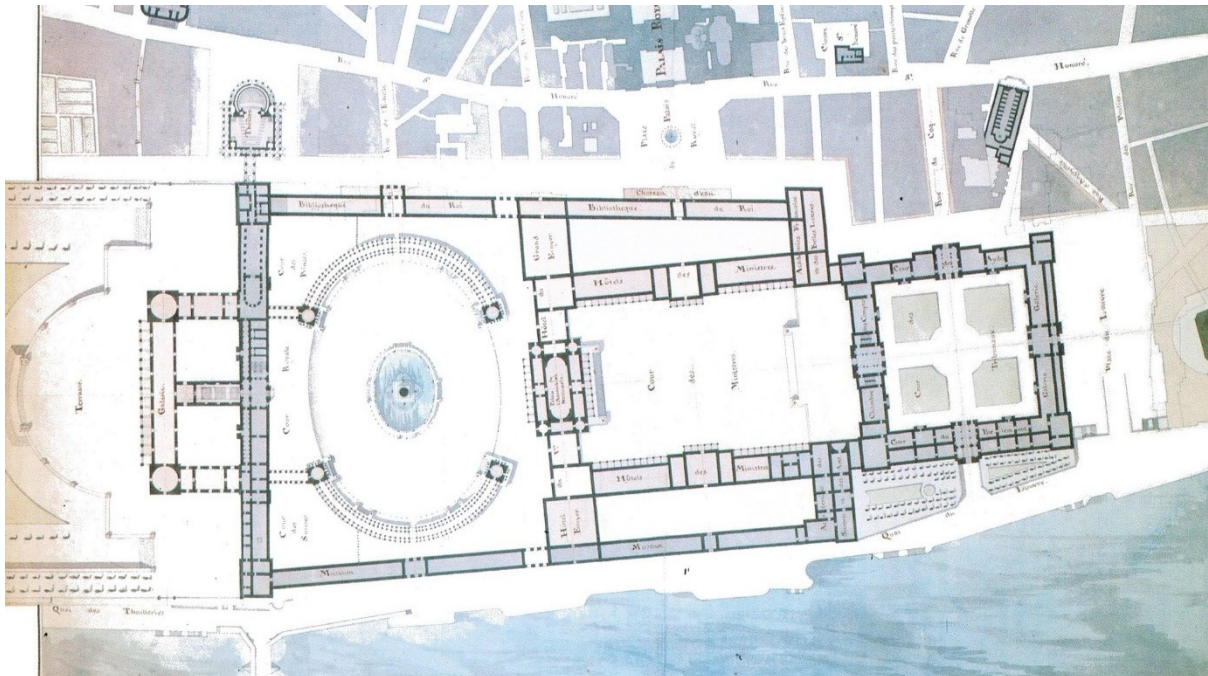
et même lieu, et créer ainsi une grande cité ministérielle au cœur de la capitale. Quoique n'ayant jamais été réalisé, ce projet utopique de « cité du pouvoir » revêtait une dimension éminemment politique pour le gouvernement en place, ce qui explique qu'il ait été discuté et développé à plusieurs occasions du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle jusqu'à la fin des années 1930.

## **II. La cité ministérielle à Paris au XIX<sup>e</sup> siècle : une lente réflexion autour de l'idée du regroupement des ministères**

La première mention de « cité ministérielle » remonte au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle et revient à Louis de France (1729-1765), fils de Louis XV<sup>4</sup>. Ce dernier souhaitait en effet réunir les quatre secrétariats d'État – les Affaires étrangères, la Marine, la Guerre et la Maison du Roi – non pas à Versailles, qui était toujours le lieu de résidence du souverain, mais à Paris, où l'héritier de la Couronne désirait plus que tout faire revenir la Cour. Ce faisant, la cité versaillaise ne devait plus être, selon la volonté du Dauphin, qu'une « campagne comme Fontainebleau ». Le choix de l'emplacement se porta sur la place Vendôme, un espace urbain chargé d'une symbolique forte puisqu'il s'agissait de l'une des premières places royales de la capitale (fig. 1). Les quatre départements ministériels devaient ainsi être placés dans les hôtels qui occupaient les quatre pans coupés de l'esplanade, tandis que le Contrôle général des Finances pouvait prendre place en face de l'hôtel de la Chancellerie, installée aux n<sup>os</sup> 11 et 13 de la place depuis 1718. Les motivations de Louis de France étaient évidemment financières, mais aussi administratives. En effet, une telle réunion des services de l'administration centrale à Paris devait permettre de réduire les dépenses liées aux déplacements et aux réaménagements incessants des résidences ministérielles, mais aussi d'améliorer l'efficacité des services. Le projet offrait donc une nouvelle stabilité, tant géographique que financière, à la machine étatique. De surcroît, la place offrait un cadre propice à la mise en valeur du pouvoir royal et le dessein du fils de Louis XV renouait d'ailleurs avec la grandeur et l'ambition du premier projet de la place Vendôme, dite alors « des Conquêtes », conçu par Louvois en 1685 et qui avait consisté à regrouper autour de la statue de Louis XIV les grandes institutions de la Couronne, à savoir la Bibliothèque du roi, l'hôtel de la Monnaie, les Académies, l'hôtel des Ambassadeurs extraordinaires et la Chancellerie de France. Programme réfléchi ou simple idée fantaisiste, aucune source d'archives ne permet de confirmer si la volonté du Dauphin



1789, contraints de revenir à Paris, les ministres s'étaient en effet dispersés dans toute la capitale, s'établissant hâtivement dans les divers hôtels particuliers qui s'étaient alors trouvés être disponibles. En novembre de la même année, le marquis de Favras écrivit dans l'une de ses lettres adressée à M. de Foucault : « Les bureaux et les commis de tous les ministres sont ici [Paris], au moins je le crois ; mais tout est si éparpillé qu'il est difficile de trouver les personnes à qui on a affaire<sup>7</sup> ». Avec cette cité politique, Antoine proposait ainsi de loger convenablement et également tous les ministres, les contraignant même à un certain « anonymat architectural ». Quoi qu'il en ait été, les troubles de la Révolution empêchèrent l'examen de ce projet ambitieux, laissant tomber dans l'oubli, du moins pendant un temps, l'idée d'un regroupement des ministères.



**Fig. 2.** Jacques-Denis Antoine, *Projet de réunion du Louvre et des Tuileries, 1790*, Paris, BnF, cl. Wikimedia.

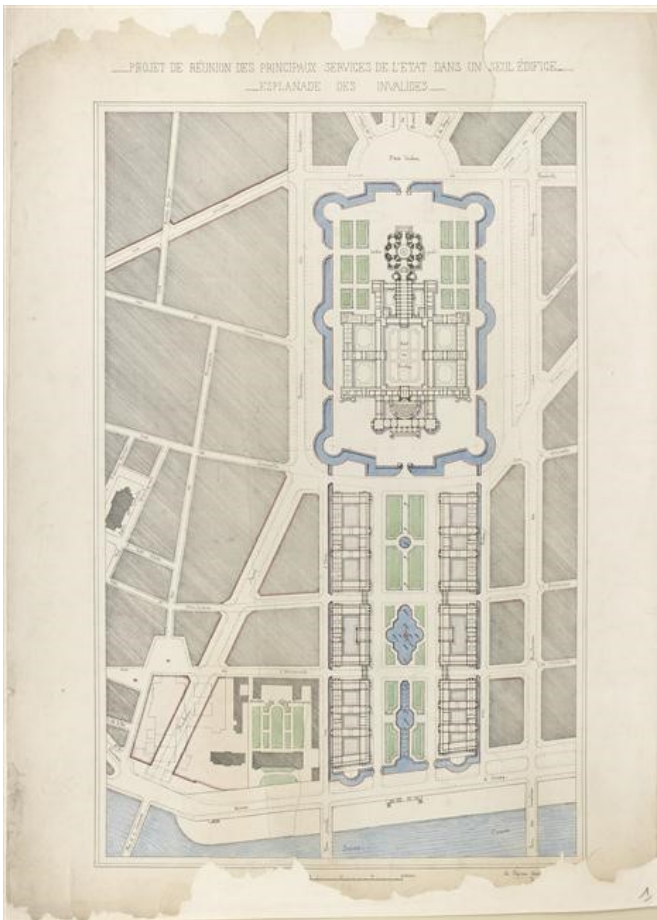
En effet, sous le Premier Empire, la Restauration, la Monarchie de Juillet et le Second Empire, l'État ne semble guère avoir manifesté le désir de créer, dans la capitale, un centre administratif à l'image de la cité rêvée du Dauphin ou du centre politique d'Antoine. Tout au contraire, pendant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, de nombreux ministères s'installèrent, souvent de manière définitive, dans des hôtels aristocratiques du faubourg Saint-Germain, comme ce fut le cas pour le ministère de la Guerre à l'hôtel de Brienne (1817), le ministère de l'Instruction publique à l'hôtel de Rochechouart (1828) ou encore le ministère des Travaux publics à l'hôtel de

Roquelaure (1839). C'est aussi sous l'Empire que d'importants chantiers furent lancés en vue de la construction d'édifices spécialement conçus pour accueillir des services ministériels (palais d'Orsay, ministère des Finances rue de Rivoli, ministère des Affaires étrangères au quai d'Orsay).

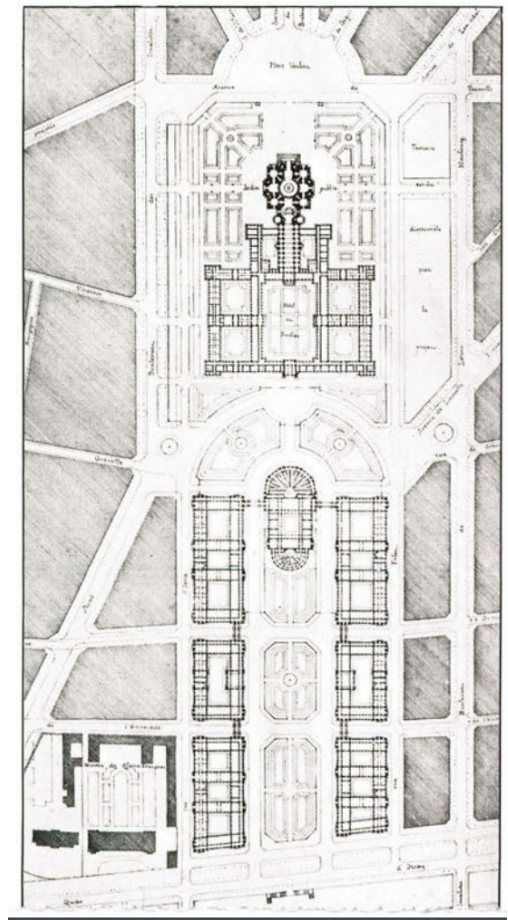
Les réflexions autour de la création d'une cité ministérielle furent en revanche au cœur des préoccupations pendant le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, durant lequel elles firent un retour remarqué. Après le traumatisme de la Commune et l'instabilité gouvernementale qui précédât la proclamation de la III<sup>e</sup> République<sup>8</sup>, la cité administrative revêtit soudainement, et plus encore qu'auparavant, un intérêt symbolique tout particulier pour le nouveau régime. Elle devait désormais refléter l'image de la République restaurée, gouvernement fort et uni prêt à affronter n'importe quel coup d'État. Mais contrairement aux projets précédents, l'idée de la « cité » était cette fois-ci reprise et développée à une échelle bien supérieure, puisqu'il s'agissait désormais de construire *ex nihilo* de grands édifices ordonnancés pour y abriter la totalité des départements ministériels. Parmi les divers ensembles projetés, les deux propositions de l'architecte Alphonse-Nicolas Crépinet (1826-1892) sont bien connues. Élève de Louis Visconti, membre de la Société centrale des architectes, inspecteur des travaux du Louvre et architecte des Invalides, Crépinet connaissait bien les problématiques inhérentes à un tel programme architectural. Quelques années auparavant, en 1857, il avait remporté le premier prix d'un concours international tenu à Londres et portant justement sur le regroupement de tous les ministères britanniques sur les terrains de Westminster, au bord de la Tamise. Au salon de 1872, Crépinet reprit ses réflexions et présenta une première fois un vaste projet de centralisation des administrations nationales à l'emplacement de Trocadéro – le « grand désert » de Paris –, qu'il intitula *Paris capitale*<sup>9</sup>. L'architecte proposait de bâtir un grand et unique édifice public muni de tout un appareil défensif – murailles, fossés et pont-levis – et capable d'accueillir entre ses murs six ou huit ministères, ainsi que le corps législatif représenté par les deux Chambres. La proposition ne passa pas inaperçue et fut vivement critiquée par l'architecte Gabriel Davioud (1824-1881). Ce dernier raillait notamment l'idée de placer le centre politique de Paris au cœur de l'arrondissement le moins peuplé de la ville, ce qui l'enjoignit d'ailleurs même à ironiquement renommer le projet « Passy capitale ». Outre l'emplacement géographique, c'était l'idée même d'« une citadelle, [d']une petite cité à part, [d']une acropole » qui déplaisait fortement au critique. Tout au contraire, ce dernier estimait qu'au lendemain de la Commune, il valait mieux disperser les ministères afin d'éviter les coups d'État et les révolutions,

concluant son argumentaire par ces mots : « Ce ne sera pas un fossé ni même des canons, qui empêcheront jamais les idées de renverser un gouvernement qui est à bout<sup>10</sup> ».

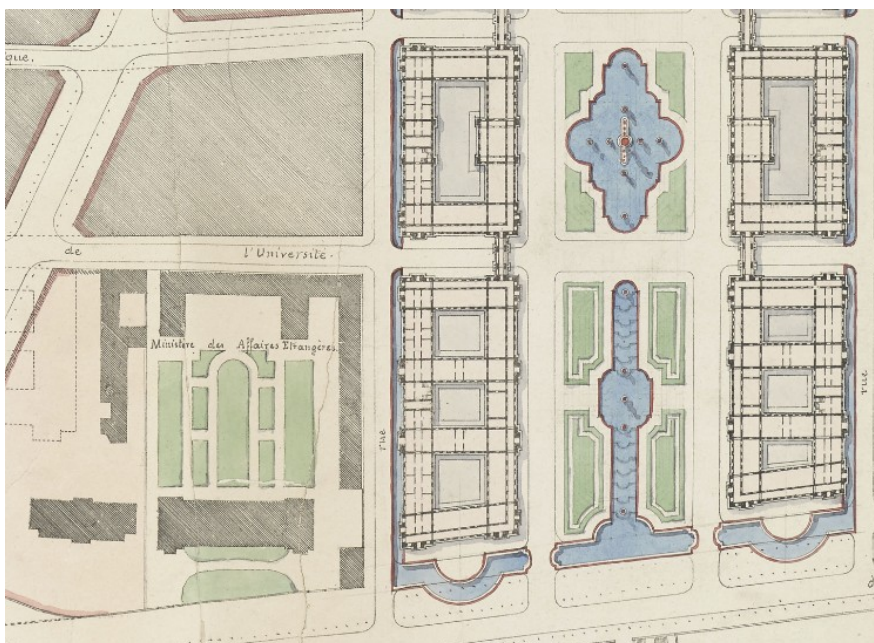
L'isolement du gouvernement et le caractère défensif de l'édifice dans la capitale posant de toute évidence problème, Crépinet proposa donc en 1878, un second projet, qui consistait désormais à établir tous les divers sièges des administrations de l'État dans et autour de l'hôtel des Invalides<sup>11</sup>. Là encore, le site choisi était exceptionnel. La cité ministérielle devait en effet dialoguer et cohabiter avec l'hôtel des armées de Louis XIV, un édifice qui incarne encore aujourd'hui le prestige de l'architecture de la Monarchie. Face à ce prestigieux voisin, le nouveau projet consistait donc à bâtir six grands bâtiments – chacun destiné à accueillir un ministère – symétriquement répartis trois par trois de part et d'autre de l'axe des Invalides et séparés par les rues de l'Université et Saint-Dominique (fig. 3 et 4). Les départements de la Guerre et de la Marine devaient quant à eux être installés dans l'hôtel des Invalides, qui faisait également l'objet d'importantes transformations. Un grand hémicycle devait notamment être construit en saillie de son élévation septentrionale, entraînant la destruction de l'ancienne façade de Bruand et la construction d'une nouvelle façade principale côté Seine. L'architecte avait également prévu de supprimer les constructions basses réparties autour du dôme au profit d'un jardin public fermé par une grille, tandis que des douves devaient venir ceinturer l'ensemble de la nouvelle cité. Enfin, Crépinet proposait de percer deux nouvelles artères à l'est, dont l'une reliant directement l'hôpital des Invalides au pont de la Concorde, et donc au cœur de la capitale, entraînant au passage la destruction du palais Bourbon. En revanche, le projet intégrait l'hôtel du ministère des Affaires étrangères récemment bâti et dont la situation à proximité immédiate des Invalides permettait son maintien au quai d'Orsay. Dans la foulée, l'architecte proposa une seconde version du projet dans laquelle, motivé peut-être pas une conscience patrimoniale naissante, il épargnait finalement la façade des Invalides et plaçait le double hémicycle des Chambres au milieu de l'esplanade (fig. 5).



**Fig. 3.** Alphonse-Nicolas Crépinet, *Projet de réunion des principaux services de l'État dans un seul édifice, esplanade des Invalides, Paris, musée de l'Armée, 1878*



**Fig. 5.** Alphonse-Nicolas Crépinet, *Projet de réunion des principaux services de l'État dans un seul édifice, esplanade des Invalides, n. d. [vers 1878 ?], variante du projet officiel*



**Fig. 4.** Alphonse-Nicolas Crépinet, *Projet de réunion des principaux services de l'État dans un seul édifice, esplanade des Invalides, Paris, musée de l'Armée (détail), inv. 2016.8.4, cl. Paris - Musée de l'Armée, Dist. RMN-Grand Palais / Emilie Cambier*

Une fois encore cependant, plusieurs considérations de première importance se heurtaient à la réalisation d'une cité aussi grandiose. Le coût en était considérable et aurait entraîné un déficit estimé à plus 55 millions de francs pour l'État<sup>12</sup>. De surcroît, l'emplacement était là encore jugé trop distant du « centre » des affaires, un éloignement très préjudiciable, en particulier pour le département des Finances<sup>13</sup>. En outre, en s'installant aux Invalides, les services ministériels investissaient des locaux beaucoup plus petits en terme de superficie que ceux dans lesquels ils se trouvaient déjà. Il fallait aussi prendre en compte la question de la suppression du service des Invalides, l'opposition de la ville de Paris face à une projet qui aurait entraîné la suppression totale de l'esplanade, et enfin l'effet architectural douteux que produirait le rétrécissement de cette dernière<sup>14</sup>. Face à toutes ces oppositions, le projet utopique de Crépinet fut donc unanimement rejeté par les membres de la sous-commission.

L'architecte J. A. Pichot, originaire de Poitiers, proposa également un projet de cité ministérielle en 1879<sup>15</sup> (fig. 6 et 7). Rompant radicalement avec l'ancrage historique des ministères dans le faubourg Saint-Germain, Pichot proposait en effet de construire un complexe administratif et gouvernementale regroupant, sur la rive droite et à proximité du palais du chef de l'État, toutes les grandes institutions politiques : le palais du Sénat, la Chambre des Députés<sup>16</sup> ainsi que l'ensemble des départements ministériels. Particulièrement ambitieux, le programme comprenait sept bâtiments ministériels situés au début de l'avenue des Champs-Élysées. De plan rectangulaire ou triangulaire et distribués autour d'une grande cour centrale, ces édifices étaient séparés par des voies sur lesquelles devaient prendre jours les corridors conduisant aux bureaux. Les hôtels des titulaires de la Marine et de l'Intérieur, respectivement situés place Beauvau et place de la Concorde, à une distance proche de la cité projetée, pouvaient rester à leur place et avaient été intégrés sans difficulté au projet. Avec leur richesse décorative, les façades étaient quant à elles représentatives du goût de la III<sup>e</sup> République, un style officiel et national qui citait d'ailleurs de manière évidente le modèle même de la grande architecture du pouvoir en France : le Louvre de Visconti et Lefuel. Pichot n'eut toutefois pas plus de succès que Crépinet et son projet ne fut pas retenu, très probablement encore en raison de son coût et de l'ampleur de son emprise urbaine, qui aurait profondément transformé le visage institutionnel de la capitale.

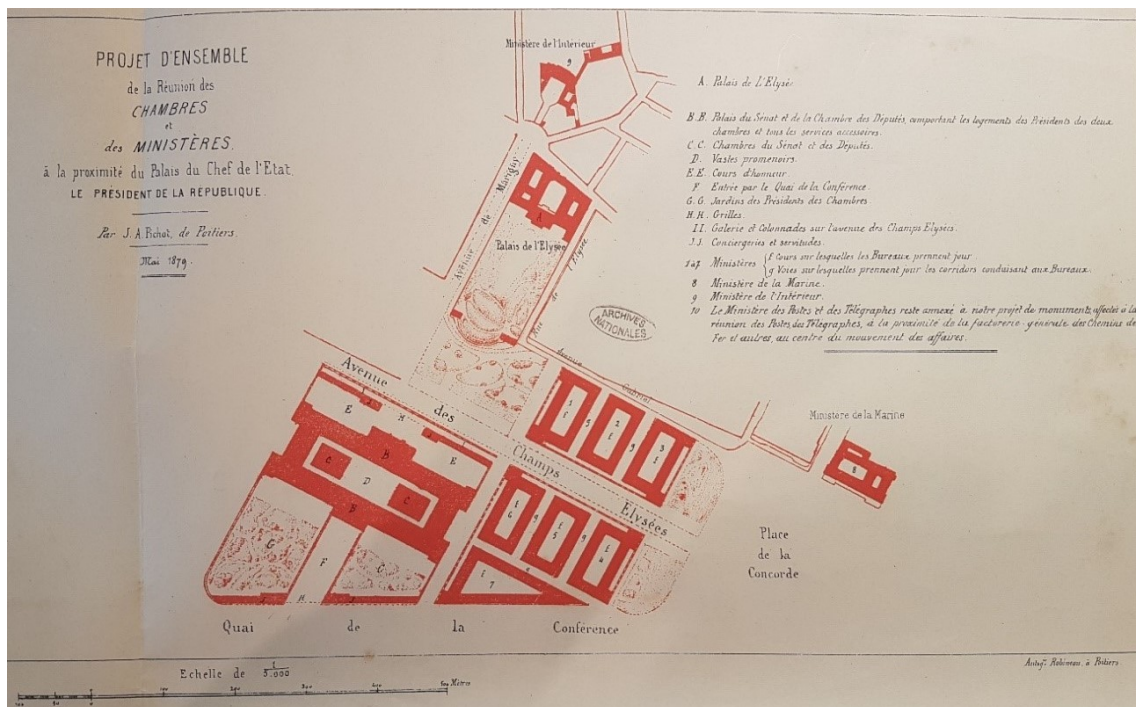


Fig. 6. J. A. Pichot, *Projet d'ensemble de la réunion des Chambres et des ministères à proximité du palais du Chef de l'État, le président de la République, mai 1879, Paris, AN, cl. C. Pau.*

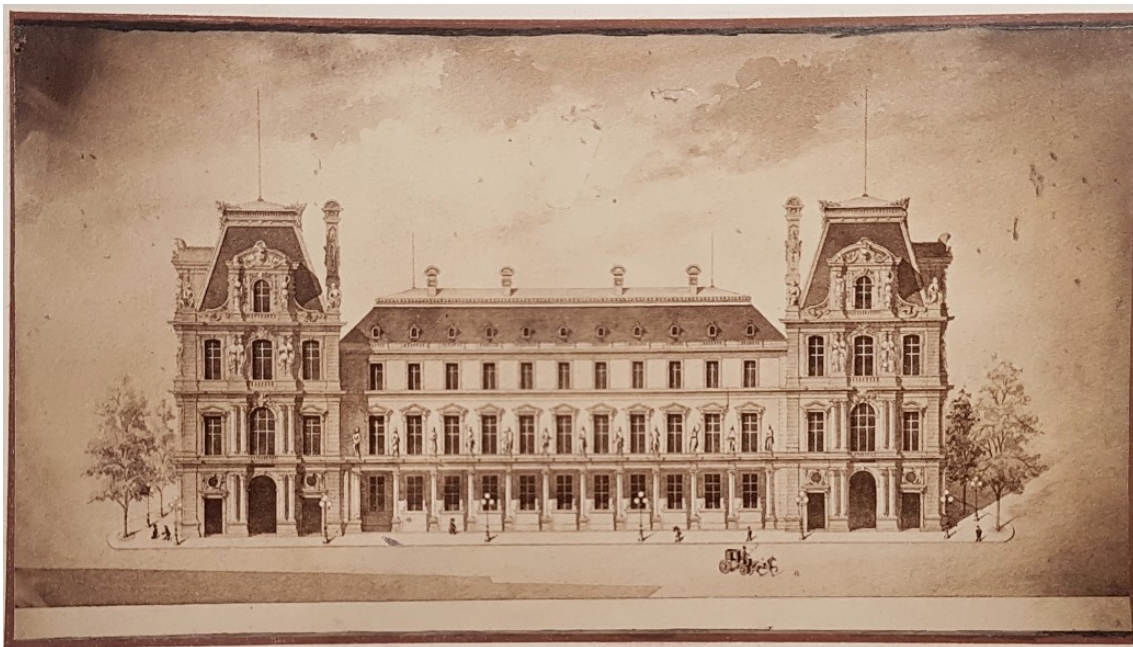


Fig. 7. J. A. Pichot, *Projet d'ensemble de la réunion des Chambres et des ministères à proximité du palais du Chef de l'État, le président de la République. Façade d'un ministère place de la Concorde, mai 1879, Paris, AN, cl. C. Pau.*

Les échecs successifs des projets de la décennie 1870 ne condamnèrent toutefois pas définitivement le rêve de la jeune République de voir un jour à Paris la création d'une grande cité ministérielle. Dix ans plus tard, l'architecte Arsène Olivier présenta en effet un projet titanesque de « cité administrative » au Louvre et aux Tuileries<sup>17</sup>. L'homme envisageait de construire un vaste palais de la Présidence, en bordure de la place de la Concorde, où se trouveraient également réunis les services se rattachant au représentant de l'État. De chaque côté du monumental édifice, deux immenses bâtiments seraient élevés en parallèle de la rue de Rivoli et du quai, jusqu'au nouveau Parlement que l'architecte se proposait d'édifier à l'emplacement de l'ancien palais des Tuileries, réduit en cendres en 1871. Ces édifices, « d'un style sévère et relativement simple », étaient destinés à l'installation des ministères, accompagnés de la totalité de leurs administrations<sup>18</sup>. Arsène Olivier précisait ainsi que :

« C'est dans ces constructions que nous allons, si je puis m'exprimer ainsi, découper les Ministères avec tous les services, d'un même tenant pour chaque Département ministériel. Ces services seront eux-mêmes, suivant les exigences de leur fonctionnement, divisés par des cloisons légères en briques, qu'on pourra déplacer facilement si le besoin s'en fait sentir. Dans chaque ministère, les appartements du Ministre seront attenants à ces services mêmes, et pris également dans ces mêmes galeries ; les distributions en seront faites aussi au moyen de cloisons en briques. Ils seront éclairés par des fenêtres établies après coup dans les larges baies dont je viens de parler. Cette disposition, comme on le voit, indépendante du gros œuvre du monument, permettra de faire très facilement des changements dans la distribution des appartements, sans altérer en rien l'édifice lui-même Il va sans dire que les appartements du Ministre seront établis et aménagés d'une façon très confortable, mais seulement pour lui et les siens, ainsi que pour les réceptions intimes ; nous aurons comme on va le voir tout à l'heure, à pouvoir d'une façon nouvelle et splendide aux réceptions officielles<sup>19</sup>. »

Les vieilles ailes entourant la Cour carrée du Louvre devaient en effet servir de palais des Fêtes et subvenir aux besoins d'espace et de faste nécessaires aux grandes réceptions du gouvernement. Avec ce projet, Arsène Olivier proposait donc une architecture simple, fonctionnelle et modulable, répondant parfaitement à des fonctions administratives. Le modèle présentait selon lui un grand nombre d'avantages qui devaient participer d'une réforme globale de l'administration : il en découlerait « une très grande simplification administrative, une célérité jusqu'ici inconnue dans l'expédition des affaires, et la suppression des rouages inutiles, chose de première importance<sup>20</sup> ».

### III. La cité ministérielle au XXe siècle : à la recherche de la modernité

Restée sans suite et un temps oubliée, la question du regroupement des ministères suscita d'ultimes débats durant l'entre-deux-guerres. En 1925, le ministre des Travaux publics, Anatole de Monzie créa ainsi une commission spéciale chargée d'étudier les moyens de mieux utiliser le domaine de l'État<sup>21</sup>. Maurice Rotival (1892-1980), ingénieur urbaniste et grand partisan du « bâtiment-tour », faisait partie de cette commission et précisa les perspectives souhaitées par les membres du comité :

« On reconnut l'opportunité de grouper, sur les terrains de l'École militaire, l'ensemble des ministères actuellement dispersés dans Paris et de substituer aux installations incommodes et souvent désuètes, de vastes buildings permettant de concentrer l'ensemble des services de tous les ministères. Le projet prévoyait à cet effet l'utilisation des terrains situés au sud-est de l'École militaire. On proposa des constructions d'un nouveau type, constituant un ensemble formé de bâtiments tours, contenant chacun une grande direction de l'état et nécessairement assez éloignés les uns des autres pour assurer le maximum de lumière et de vue<sup>22</sup> ».

Dans le numéro hors-série de *l'Architecture d'aujourd'hui* de 1931, Rotival exposait très clairement les objectifs de ce projet, lequel dépassait de loin la simple prouesse technique<sup>23</sup>. Il s'agissait en effet d'afficher au monde entier la modernité de la nation française, avec la « création d'un site grandiose affirmant, sous la forme architecturale, la puissance de l'État ». Aussi moderne et radical fût-il, le dessein sacrifiait toutefois à la tradition : chaque *building* abritant un département ministériel était précédé par un bâtiment d'environ trois niveaux d'élévation et qui reprenait en tout point les formes caractéristiques de l'architecture nobiliaire de l'Ancien Régime. Ces édifices, qu'on qualifierait aisément d'« hôtels », étaient selon toute logique destinés à abriter les espaces de réception et les appartements de vie des ministres. Leurs présences révélaient donc une profonde contradiction entre deux pensées, la première prônant une modernité administrative et architecturale (les *buildings*), la seconde affirmant un conservatisme politique s'inscrivant dans une tradition héritée de la monarchie (les hôtels). Cet exemple, loin d'être isolé, illustre l'attachement que le monde politique portait à l'hôtel aristocratique en tant que résidence par excellence du ministre. Mais pour Maurice Rotival, qui passait totalement sous silence la présence de ces hôtels ministériels, ce projet utopique était avant tout l'occasion de construire les premiers gratte-ciels

parisiens. À défaut de crédit, ces « buildings ministériels » restèrent toutefois à l'état de projet et aucune suite ne fut donnée à cette idée ambitieuse qui aurait, de toute évidence, profondément modifié le paysage urbain de la capitale.

Irréalisables, insensés, excessifs et utopiques, les projets de cité ministérielle ont certes fait rêver, mais ont aussi attirés sur eux les foudres de leurs détracteurs. En 1926, le journaliste et poète Fernand Hauser publiait dans la revue *Cyrano* un article satirique concernant la cité administrative rêvée par le sénateur et ancien ministre André Honnorat (1868-1950), à qui l'on devait déjà la création de la cité internationale universitaire de Paris<sup>24</sup>. L'homme politique souhaitait à son tour regrouper – exceptions faites des Affaires étrangères et des services de la Défense nationale<sup>25</sup> – la totalité des départements ministériels dans de vastes immeubles construits sur les terrains de l'École militaire. Si Hauser estimait que l'idée valait d'être examinée avec tout le sérieux qu'elle comportait, il n'en demeurait pas moins extrêmement railleur vis-à-vis d'Honorat et se moquait ouvertement de l'excès de modernité du projet, allant même jusqu'à proposer ironiquement d'adjoindre au complexe administratif « un hôtel et un restaurant corporatifs, un bureau de poste, un bureau de tabac, un établissement de bains, un cabinet de lecture, une salle de billard, une salle d'escrime... » ou encore de construire « un trottoir roulant qui desservirait les diverses administrations » pour faire « moderne<sup>26</sup> ».

Malgré les critiques, l'idée d'André Honnorat ne tomba pas complètement dans l'oubli et fut reprise au début des années 1930 par la commission interministérielle de Récupération des monuments de l'État, qui proposa elle-aussi de regrouper une grande partie des ministères autour de l'École militaire<sup>27</sup>. Le plan d'ensemble consistait à construire sur la place Fontenoy, derrière l'édifice de Gabriel, tous les départements dits « de l'économie nationale », alors au nombre de six. Ces derniers devaient ainsi être installés à droite et à gauche du monument du XVIII<sup>e</sup> siècle, ainsi qu'à la manutention du quai de Tokyo. Il était également envisagé de déménager, dans un futur proche, la Guerre et la Marine aux Invalides<sup>28</sup>. Pour la première fois, le vaste programme connut un début de concrétisation, avec la construction de deux immeubles place Fontenoy. Le premier, l'immeuble dit « des Assurances sociales » dépendait du ministère du Travail et fut élevé en 1930 par l'architecte Guillaume Tronchet (1867-1959) à l'initiative du détenteur du portefeuille du Travail, de l'Assistance et de la prévoyance sociale, Louis Loucheur. Le second était le ministère de

la Marine marchande, érigé en 1932 par André Ventre (1874-1951). Si le projet bénéficia donc exceptionnellement, pour la première fois en près de deux siècles de réflexions, d'un début de réalisation, aucune décision du Parlement n'avait jamais été prise en faveur de ce regroupement. Le sénateur André Morizet (1876-1942), qui défendait avec conviction l'ensemble, n'en déplorait pas moins qu'il ne s'accomplisse qu'« au hasard et sans plan d'ensemble<sup>29</sup> ».

Sans surprise, le programme fut très rapidement revu à la baisse. Dès 1934, il ne concernait désormais plus qu'un nombre limité de ministères, dont faisaient partie les Affaires sociales, la Marine marchande et le ministère des P.T.T, élevé en 1939<sup>30</sup> ; tous les autres demeuraient à leur place. D'autre part, suite aux violentes émeutes survenues lors de la journée du 6 février 1934, la volonté de centraliser les administrations d'État s'était essoufflé et il semblait dorénavant plus raisonnable de les disperser<sup>31</sup>. Pour certains, la prudence commandait même de les déplacer, avec les autres grands organismes publics, à l'extérieur de la capitale<sup>32</sup>. Décapitaliser Paris, pour créer une sorte « Nouveau Delhi<sup>33</sup> » à la française, aurait ainsi eu l'avantage d'offrir des locaux parfaitement adaptés aux fonctions administratives, et surtout de placer le « Paris politique et administratif [...] à l'abri des mauvaises aventures<sup>34</sup> ». C'est en tout cas ce qu'on pouvait lire en 1934 dans un article de la revue *Urbanisme*. À cette date (1934), seul André Morizet croyait finalement encore au projet originel centré autour de la place Fontenoy, protestant même contre l'installation du premier ministre rue de Varenne, rétorquant que sa place s'imposait au cœur du gouvernement, c'est-à-dire dans le bâtiment central de l'École militaire, et que l'installer ailleurs, ce n'était faire que du provisoire<sup>35</sup>. Difficile d'être moins prophète, un siècle bientôt est passé et le chef du gouvernement siège toujours dans l'ancien hôtel du comte de Matignon.

## Conclusion

L'idée de construire une cité ministérielle dans la capitale a donc alimenté au fil des siècles de nombreuses réflexions autour des liens réels et symboliques qu'un tel projet entretenait entre le pouvoir en place, l'architecture et la ville. De toute évidence, la « cité administrative » paraissait être un moyen efficace pour améliorer le fonctionnement de l'administration centrale et afficher clairement dans la première ville du pays, par l'architecture, la modernité et l'efficacité du système

bureaucratique national. En outre, il était aussi question d'offrir, par le biais d'une mise en scène urbaine, un cadre privilégié pour la représentation et l'exercice du pouvoir. Paris offrait d'ailleurs de vastes espaces pour accueillir cette cité, dont la plupart étaient rattachés au passé historique, et même monarchique, du pays (la place Vendôme, le palais du Louvre, les Invalides ou encore l'École militaire). Dans un étonnant phénomène de réappropriation, ces monuments et ces espaces publics, porteurs d'une symbolique architecturale et historique très forte, devaient eux aussi participer du prestige du régime en place, qu'il ait été monarchique, révolutionnaire, impérial ou républicain. C'est toutefois sous la III<sup>e</sup> République que l'idée eut le plus de succès : s'accordant au discours républicain et démocratique, les ministères – jusque-là individualisés – semblaient, une fois réunis au sein de la cité, ne plus faire qu'un, tant d'un point de vue architectural que politique.

Toutefois, on ne peut que constater l'échec de cette cité ministérielle, en théorie pourtant si idéale. Parmi les obstacles principaux qui ont empêché la concrétisation de ce grand dessein, se trouvaient le coût et l'ampleur d'un chantier titanesque, qui aurait pu s'éterniser sur plusieurs décennies et entraîner des dépenses considérables. Le caractère conservateur de l'administration centrale – qui caractérise encore aujourd'hui le gouvernement français et qui est très fortement ancré dans la pratique de la politique – a certainement aussi joué un rôle non négligeable dans l'échec constamment renouvelé de la création d'un centre politique entièrement neuf. L'attachement du gouvernement à ses hôtels aristocratiques était plus fort que la modernité et la rationalité architecturales. Preuve s'il en faut, même le projet le plus moderne et le plus radical, celui des tours *buildings* de Rotival, ne logeait pas les ministres dans des tours, mais dans de confortables bâtiments aux allures d'hôtels d'Ancien Régime. Plus que la perte d'un patrimoine national important pour l'État, la création d'une cité ministérielle aurait aussi et surtout entraîné la perte d'un prestige, d'une manière de vivre et de faire de la politique auxquels les ministres ne pouvaient sacrifier et auxquels l'imaginaire collectif est encore aujourd'hui fortement attaché.

## Bibliographie et sources imprimées

### **AIGUILLON, 1792**

AIGUILLON Emmanuel Armand de Vignerot, duc d', *Mémoires du Ministère du duc d'Aiguillon, pair de France, et de son commandement en Bretagne, pour servir à l'histoire de la fin du règne de Louis XV et à celle du commencement du règne de Louis XVI*, Paris, F. Buisson et Frères Bruyset, 1792, 392 p.

### **BALLON, 1991**

BALLON Hilary, *The Paris of Henri IV, architecture and urbanisme*, Londres-Cambridge, MIT press, 1991, 378 p.

### **DAVIOUD, 1872**

DAVIOUD Gabriel, « Le salon », *L'Encyclopédie d'architecture*, Paris, V<sup>e</sup> A. Morel et Cie, 1872, vol. 1, p. 92-93.

### **DAUFRESNE, 1987**

DAUFRESNE Jean-Claude, *Louvre et Tuileries, architectures de papier*, Liège-Bruxelles, Pierre Mardaga éditeur, 1987, 447 p.

### **FAVRAS, 1791**

FAVRAS Thomas de Mahy marquis de, *Justification de M. de Favras : prouvée par les faits & par la procédure*, Paris, L. Potier de Lille, 1791, p. 188-189.

### **HAUSER, 1926**

HAUSER Fernand, « La cité ministérielle », *Cyrano : satirique hebdomadaire*, Paris, 22 août 1926, p. 15.

### **LE MATIN, 1931**

*Le Matin : derniers télégrammes de la nuit*, Paris, 29 mars 1931, p. 2.

### **L'OUEST-ÉCLAIR, 1930**

*L'Ouest-Éclair*, Rennes, 3 août 1930, p. 5.

### **PARROT, 1938**

PARROT Louis, « À part trois "départements ministériels", nos administrations centrales sont logées dans des hôtels crasseux ou d'anciens couvents vermoulus », *Ce soir : grand quotidien d'information indépendant*, Paris, 4 octobre 1938, p. 5.

### **LE POPULAIRE, 1934**

*Le Populaire : journal-revue hebdomadaire de propagande socialiste et internationaliste*, Limoges, 26 décembre 1934, p. 4.

**PROCES-VERBAUX DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU VIEUX PARIS, 1931**

*Procès-verbaux de la Commission municipale du Vieux Paris*, Paris, 9 mai 1931, p. 79.

**ROTIVAL, 1931**

ROTIVAL Maurice, « Sites et monuments », *L'Architecture d'aujourd'hui*, hors-série « Paris », juin 1931, p. 92-94.

**URBANISME, 1934**

*Urbanisme : revue mensuelle de l'urbanisme français*, Paris, juillet 1934, p. 272.

**VIEUILLE, 1933**

VIEUILLE René, « Comment reconstruire Paris ? Le quartier des ministères », *L'Intransigeant*, Paris, 15 novembre 1933, p. 2.

## Table des illustrations

**Fig. 1 :** Bernard-Antoine Jaillot, Plan de la ville de Paris et de ses faubourgs, 1778, Paris, BnF, cl. Gallica

**Fig. 2 :** Jacques-Denis Antoine, Projet de réunion du Louvre et des Tuileries, 1790, Paris, BnF, cl. Wikimedia.

**Fig. 3 :** Alphonse-Nicolas Crépinet, Projet de réunion des principaux services de l'État dans un seul édifice, esplanade des Invalides, Paris, musée de l'Armée, 1878, inv. 2016.8.4, cl. Paris - Musée de l'Armée, Dist. RMN-Grand Palais / Emilie Cambier

**Fig. 4 :** Alphonse-Nicolas Crépinet, Projet de réunion des principaux services de l'État dans un seul édifice, esplanade des Invalides, Paris, musée de l'Armée (détail), inv. 2016.8.4, cl. Paris - Musée de l'Armée, Dist. RMN-Grand Palais / Emilie Cambier

**Fig. 5 :** Alphonse-Nicolas Crépinet, Projet de réunion des principaux services de l'État dans un seul édifice, esplanade des Invalides, n. d. [vers 1878 ?], variante du projet officiel, reproduit dans *Paris-Projet. Aménagement urbanisme avenir*, Paris, juillet 1971, n° 6, p. 16-17.

**Fig. 6 :** J. A. Pichot, Projet d'ensemble de la réunion des Chambres et des ministères à proximité du palais du Chef de l'État, le président de la République, mai 1879, Paris, AN, cl. C. Pau.

**Fig. 7 :** J. A. Pichot, Projet d'ensemble de la réunion des Chambres et des ministères à proximité du palais du Chef de l'État, le président de la République. Façade d'un ministère place de la Concorde, mai 1879, Paris, AN, cl. C. Pau.

1 BALLON, 1991, p. 206.

2 Une autre tentative de regroupement ministériel eut en effet lieu à Compiègne, où le roi aimait séjourner régulièrement. En 1739, Louis XV fit construire à proximité du château royal des hôtels pour les secrétaires d'État, le contrôleur général des Finances, le chancelier et même pour le garde des Sceaux. Tous ces édifices étaient concentrés dans les mêmes rues et présentaient une élévation similaire relativement sobre. Ces hôtels étaient mitoyens – exceptés la Chancellerie de France et l'hôtel du secrétaire des Affaires étrangères – ce qui devait bien évidemment faciliter les communications entre les divers services, néanmoins ils avaient été construits sur des parcelles très irrégulières.

3 Pour donner un exemple précis, le ministère de l'Intérieur a déménagé plus de cinq fois en moins d'un siècle : hôtel de Pontchartrain (1791-1794), hôtel de Brissac (1794-1819 puis 1820-1825), hôtel de Juigné (1820), hôtel de Conti (1825-1860), hôtel de Beauvau (1860 à aujourd'hui).

4 AIGUILLON, 1792.

5 La cité ministérielle de la place Vendôme ne nous est connue que par la description qu'en a fait le duc d'Aiguillon dans ses mémoires rédigées après la mort du Dauphin, survenue le 20 décembre 1765. Voir note 3.

6 Musée des Arts décoratifs, Jacques-Denis Antoine, Projet de réunion du Louvre et des Tuileries, 1790, inv. CD 3764, cité par : DAUFRESNE, 1987, p. 118.

7 FAVRAS, 1791, p. 188-189.

8 Le gouvernement provisoire s'installa pendant cette période à Versailles.

9 Le projet a été décrit par l'architecte Gabriel Davioud (1824-1881) : DAVIOUD, 1872, vol. 1, p. 84 et p. 92-93.

10 DAVIOUD, 1872, vol. 1, p. 93.

11 Arch. nat., F<sup>21</sup> 922, Rapport sur le projet de Crépinet, 27 janvier 1879. Le plan a été acquis par le musée de l'Armée (inv. 2016.8.4).

12 Cette somme a été calculée en soustrayant le montant approximatif des travaux estimé par Crépinet (93 000 000 francs) et du montant estimatif obtenu à la suite de la vente des bâtiments (hôtels et immeubles) occupés par les ministères (37 491 000 francs).

13 Situé depuis 1872 dans une partie du palais du Louvre, le ministère des Finances était en effet situé à proximité immédiate des Halles centrales et de la Bourse.

14 Toutes ces questions ont été étudiées par l'inspecteur des Bâtiments civils et des palais nationaux dans un rapport soumis au ministre des Travaux publics, le 27 janvier 1879, et conservé aux Archives nationales sous la cote F<sup>21</sup> 922.

15 Arch. nat., F<sup>21</sup> 922, « Projet d'ensemble de la réunion des Chambres et des ministères à la proximité du palais du chef de l'État, le Président de la République », mai 1879.

16 Comportant les logements des Présidents des deux Chambres et tous les services annexes.

17 DAUFRESNE, 1987, p. 310.

18 DAUFRESNE, 1987, p. 311.

19 DAUFRESNE, 1987, p. 311.

20 DAUFRESNE, 1987, p. 311.

21 VIEUILLE, 1933, p. 2.

22 VIEUILLE, 1933, p. 2.

23 ROTIVAL, 1931, p. 92.

24 HAUSER, 1926, p. 15.

25 Les Affaires étrangères demeuraient au quai d'Orsay et ainsi que tous les services des ministères de la Guerre, de la Marine et de l'Aéronautique, rue Saint-Dominique.

26 HAUSER, 1926, p. 15.

27 L'OUEST-ÉCLAIR, 1930, p. 5.

28 PROCES-VERBAUX DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU VIEUX PARIS, 1931, p. 79.

29 LE MATIN, 1931, p. 2

30 Le ministère des P.T.T. fut construit quelques années plus tard, en 1939, dans le même îlot que le ministère de la Marine marchande. À cette date toutefois, le projet de « cité ministérielle » avait été définitivement abandonné. Voir l'illustration sur le site de Paris Musées : <https://www.parismuseescollections.paris.fr/fr/musee-carnavalet/oeuvres/vue-aerienne-de-paris-l-unesco-et-les-ministeres-place-de-fontenoy-6eme>

31 PARROT, 1938, p. 5.

32 URBANISME, 1934, p. 272.

33 New Delhi est la capitale de l'Inde depuis la colonisation britannique. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, les Britanniques déplacèrent la capitale – qui se trouvait alors à Calcutta – au sud de la ville de Delhi, créant ainsi la ville de New Delhi. Cette dernière fut entièrement construite de neuf et inaugurée en 1931.

34 URBANISME, 1934, p. 272.

35 LE POPULAIRE, 1934, p. 4.