



HAL
open science

La démolition des immeubles de logements sociaux. L'urbanisme entre scènes et coulisses

Agnès Berland-Berthon

► **To cite this version:**

Agnès Berland-Berthon. La démolition des immeubles de logements sociaux. L'urbanisme entre scènes et coulisses. Architecture, aménagement de l'espace. Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 2004. Français. NNT: . tel-00759732

HAL Id: tel-00759732

<https://theses.hal.science/tel-00759732>

Submitted on 2 Dec 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE BORDEAUX III - MICHEL DE MONTAIGNE

**LA DEMOLITION
DES ENSEMBLES DE LOGEMENTS SOCIAUX :
L'URBANISME ENTRE SCENES ET COULISSES.**

VOLUME I



Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme présentée
le 20 décembre 2004 par :

Agnès BERLAND-BERTHON

Directeur de thèse : **Monsieur Jean DUMAS**

Professeur émérite de l'Institut de Science Politique de Bordeaux IV.

MEMBRES DU JURY :

- | | |
|---------------------------------|---|
| Madame Danièle VOLDMAN | Directeur de recherche au CNRS, Institut d'Histoire du Temps Présent. |
| Monsieur Marc BONNEVILLE | Professeur à l'Université de Lyon II, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon. |
| Monsieur Maurice GOZE | Professeur à l'Université Michel de Montaigne de Bordeaux III, directeur de l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme. |
| Monsieur Jean MARIEU | Professeur à l'Université Michel de Montaigne de Bordeaux III, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme. |
| Monsieur Francis CUILIER | Directeur de l'A'URBA, agence d'urbanisme de l'agglomération bordelaise. |

*« Le problème
dans la morale,
c'est que c'est
toujours la morale
des autres ».*
Léo Ferré

REMERCIEMENTS

A mes enfants Maxime et Pauline pour leur amour immense et leur patience,
A ma mère pour son amour nourricier, inquiet et sans faille,
A mes sœurs Joëlle et Valérie pour leur amour rieur, tendre et attentif,
Ils se devaient d'être ici les premiers car ils sont toute ma vie.

A Jean Dumas, pour sa confiance, sa générosité et sa rigueur. Il m'a tout appris de mon métier de chercheur et d'enseignant, un héritage dont j'essaie chaque jour d'être digne ;

A Jean Marieu et Maurice Goze, qui depuis quelques années guident avec énergie, tolérance et humour mes pas à l'Institut d'Aménagement ;

A Paulette Girard, Bruno Fayolle-Lussac et Jean-Marie Billa, mes « compères » de l'Ecole d'Architecture, avec lesquels il est aussi agréable de travailler que de partager des moments de vie ;

A Michel Favory, mon grand frère de recherche ;

A Francis Cuillier qui m'a ouvert avec toute la générosité qui le caractérise les pages de son agenda et les portes de l'Agence d'Urbanisme qu'il dirige ;

A mes amies Agnès, Volcy, la première parce qu'elle sait la responsabilité qui est la sienne dans le chemin parcouru ces dernières années ; la seconde parce qu'elle est un vrai rayon de soleil, la Courneuve s'en souvient encore !
A mes amis Olivier et Xavier qui, chacun à sa façon, ont toujours été là quand il le fallait;

A Marie, Jacqueline Falisse, Annie Berthelot et Véronique qui règnent respectivement sur les centres de documentation de l'Institut d'Aménagement de Bordeaux III, de l'Ecole d'Architecture et du Paysage de Bordeaux, de l'A'URBA et de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine. Quatre « savantes » aussi éclairées que promptes à répondre à mes demandes, toujours urgentes et rarement précises... ;
A Hélène Dumora pour son aide précieuse dans la maîtrise, oh combien aléatoire, de la fonction « insérer image »...

A Vincent Hoffmann-Martinot et Claude Sorbets, chercheurs absorbés de l'Institut d'Etudes Politiques pour leur humour et leurs questions désarmantes ;

A Christiane Pucheu grâce à laquelle le passage dans cette institution a été du plaisir au quotidien ;

A l'équipe de TEMPOS, et en particulier Philippe Schar et Sylvie Vignolles ;

Aux étudiants de l'Institut d'Aménagement et de l'Ecole d'Architecture grâce auxquels il est impossible de se complaire dans l'illusion d'un savoir constitué ;

Aux personnes sollicitées en entretien et dont aucun n'a ménagé son temps et son énergie pour répondre à mes questions et m'aider à rassembler les documents nécessaires à mon travail ;

Et clin d'œil à Pascale...

LA DEMOLITION DES ENSEMBLES DE LOGEMENTS SOCIAUX : L'URBANISME ENTRE SCENES ET COULISSES.

Avant-propos.

INTRODUCTION GENERALE.

PARTIE I / VOLUME I

ARCHEOLOGIE : LA RÉHABILITATION CONTRE LA DÉMOLITION. (1975-1988)

PREAMBULE : Du pensé à l'indicible.

- 1) Un système d'action ordonné selon une pensée rationnelle étatique.
- 2) Une architecture « statistique » et un urbanisme de rupture.
- 3) De l'héritage social à l'utopie urbaine.

CHAPITRE I : L'enjeu patrimonial inscrit honteusement la démolition sur l'agenda des bailleurs sociaux. Émergence d'un débat : 1975-1981.

A) Le « chiffon rouge » de la démolition.

- 1) Emploi du terme et rejet du principe : l'Etat interpellé.
- 2) La réponse des pouvoirs publics : aide à la personne et réhabilitation du bâti.
 - a- L'Etat banquier : l'Aide Personnalisée au Logement (3 janvier 1977)
 - b- Déconcentration de l'enjeu urbain : Habitat et Vie Sociale (6 mars 1977).
- 3) La fin d'une coopération positive : L'UNFOHLM se construit en acteur indépendant.
 - a- Le pouvoir de créer le conflit.
 - b- Les collectivités locales et les habitants comme partenaires naturels.

B) Les premières réhabilitations intègrent des démolitions.

- 1) La coopération locale comme condition des démolitions.
 - a- La « rénovation » de Douai : un principe d'accord minimal.
 - b- La « rénovation inverse » du Plateau Saint Jean à Beauvais : un partenariat local efficace ... et temporaire.

- 2) La démolition impossible de la Pierre Collinet à Meaux.
 - a- L'abandon de la cité révèle un jeu local non-coopératif.
 - b- La gestion de l'héritage non-décisionnel

CHAPITRE II : La réhabilitation contre la démolition.

La mise en forme du problème : 1981-1988.

A) La démolition entre bannissement officiel et prescriptions marginales.

- 1) Le « cadre de vie » giscardien comme héritage.
 - a- L'expertise des années 70 : une problématique à double entrée aux arguments d'une troublante actualité.
 - b- Un « espace pour la vie » : La construction n'est pas l'habitat : l'habitant comme expert de son cadre de vie.
 - c- « Habitat et cadre de vie » : une démolition « envisageable » sous couvert de rationalité budgétaire et de logique du marché.

- 2) Des expertises sectorielles qui perpétuent le principe d'un système causal complexe.
 - a- La logique des constructeurs : une approche macro-économique.
 - b- La voix des communistes pour le droit à la ville.
 - c- UNFOHLM et Direction de la Construction : un même combat, le logement contre la ville au nom du social.
 - d- Les professionnels du « cadre de vie » en quête d'urbanité : dénonciation du modèle progressiste et promotion de la ville au nom de la qualité architecturale.

- 3) La réponse officielle des pouvoirs publics : la multiplication de dispositifs spatialisés.
 - a- « Ensemble, refaire la ville » : le choix de la réhabilitation.
 - b- Banlieues 89 : le paradoxe des réhabilitations lourdes.

B) Les démolitions au concret : des laboratoires pour une réforme de l'action publique.

- 1) La Pierre Collinet : le DSQ, une procédure parmi d'autres ...
 - a- Des conflits qui génèrent la « sortie » de la cité de l'agenda municipal.
 - b- La dédensification socio-spatiale comme réponse politique à une situation d'enlèvement patrimoniale, urbaine et sociale.

- 2) Les Minguettes à Vénissieux, cité-vitrine d'une politique de la ville expérimentale.
 - a- Monmousseau, vitrine de la démolition médiatique.
 - b- Armstrong, vitrine de la réhabilitation lourde et La Darnaise, vitrine du changement d'usage.
 - c- Démocratie, vitrine de l'impuissance à « faire la ville ».

- 3) La cité des 4000 de La Courneuve (86) : la démolition symbolique par peur du changement.
 - a- La démolition comme outil central d'un grand projet d'urbanisme.
 - b- Le temps des réalités et des dissonances cognitives.
 - c- La démolition comme outil d'un projet de composition urbaine.

- 4) L'implosion des quatre tours Palmer à Cenon : « faux » projet urbain, « vrai » projet patrimonial.
 - a- Un projet de construction de logements sociaux « partagé » sur le fond.
 - b- Un projet de démolition « partagé » sur la forme.
 - c- Un accord obtenu « à l'usure ».

TABLE DES ILLUSTRATIONS PARTIE I.

PARTIE II / VOLUME II

LA DÉMOLITION AU NOM DE LA VILLE SOLIDAIRE

(1989-2001)

CHAPITRE III : Le Projet Urbain comme cadre légal de démolitions attendues.

La légitimation : 1989-1996.

A) L'enjeu du « droit à la ville » inscrit la démolition sur l'agenda de l'Etat.

1) La Civilisation Urbaine : un enjeu historique.

- a- Une pensée urbaine se met en place au niveau national : passer du quartier à la ville.
- b- Le Projet Urbain comme cadre d'action pertinent.
- c- Le « remodelage urbain » des Quais de Rohan pose les fondations du « référentiel rénovateur ».

2) Un univers de contradictions faiblement intégrées.

- a- L'UNFOHLM et l'urgence d'un renouvellement d'image.
- b- L'Etat en quête d'une expertise légitime : quand les moyennes ne font plus sens.

B) Les démolitions au concret : les tentations du projet urbain.

1) Démocratie aux Minguettes : dix tours pour rien ...

- a- Un GPS (Grand Projet Symbolique) sort Démocratie de l'oubli.
- b- Le GPU (Grand Projet Urbain) enterre Démocratie.
- c- L'effet-retard du Grand Projet Symbolique : le vide urbain de Démocratie.

2) La démolition de la Lumineuse : le projet urbain comme caution.

- a- Un quartier populaire situé sur « l'autre bord » de la ville.
- b- Activisme subtil ou histoire « à dormir debout » ?
- c- L'héritage du « fil de l'eau ».

CHAPITRE IV : La démolition se « banalise » dans le renouvellement urbain.

L'entrée dans le système formel de la décision publique : 1996-2001.

A) Le « renouvellement » comme nouveau référentiel pour une action collective.

1) La ville renouvelée entre tentation libérale et pragmatisme urbain.

- a- Un banquier à l'origine de la notion de renouvellement urbain.
- b- Le grand ensemble : un espace concret aux règles ossifiées.
- c- Les bailleurs sociaux contre la tutelle de l'Etat.

2) La démolition entre renouvellement urbain et renouvellement immobilier.

- a- L'urgence politique du renouvellement urbain.
- b- Trois circulaires font basculer la démolition dans le droit commun.

B) Le renouvellement à l'épreuve du terrain : des démolitions patrimoniales et urbaines, ... ou pas.

1) Du projet patrimonial au projet urbain : la disparition programmée de La Pierre Collinet à Meaux.

- a- Un bailleur social isolé aux commandes : la démolition au nom de la valorisation d'un quartier social « repoussoir ».
- b- Une nouvelle municipalité reprend la main : la démolition au nom de la reconquête urbaine.

2) L'intégration urbaine d'un quartier social sous les fourches caudines d'un bailleur influent : le statu quo de Thouars à Talence.

- a- L'histoire comme héritage.
- b- Les termes d'un jeu non-coopératif.
- c- Le report « sine die » des démolitions comme mode de sortie du conflit.

CONCLUSION GENERALE.

BIBLIOGRAPHIE.

TABLE DES MATIERES.

TABLE DES ILLUSTRATIONS PARTIE II.

AVANT-PROPOS : Chaque recherche a son histoire ...

... et celle-ci n'échappe pas à la règle.

Architecte, j'ai exercé pendant quinze ans ma profession nourrie d'une approche culturelle et technique de la ville et des espaces et bâtiments qui la composent. Projets après projets, la rationalité dont était marquée ma démarche de conception m'est apparue impuissante à répondre aux questions auxquelles me conviait la ville que j'avais sous mes yeux et mes pieds, et en quelque sorte également, au bout de mes doigts : comment expliquer l'état d'abandon apparent dans lequel se trouvaient certains espaces urbains, quand leur situation stratégique dans la ville ou la qualité de leur espace les désignaient comme des lieux majeurs de projet ? L'immobilité durable de sites emblématiques comme les quais de Bordeaux statufiés derrière leurs grilles alors que le Port Autonome en avait abandonné l'usage depuis plusieurs années, ou comme la « place » Ravezie, à l'entrée sud de la ville, en interface avec le quartier « moderne » du Lac et la ville-mère, laissée à un statut de rond-point routier entouré de friches, la dégradation progressive de l'îlot Bonnac « coincé » entre le quartier institutionnel et commercial de Mériadeck et la Place Gambetta, cœur d'apparat de la ville centre, relevait pour moi du mystère le plus total. N'étant pas naïve au point de croire que tous les espaces de la ville puissent se mettre en mouvement en même temps, c'est le temps long de l'oubli dans lequel ces espaces semblaient se trouver qui m'interpellait, et ma « boîte à outils » d'architecte se trouvait clairement prise en défaut par mes propres questions. Je croyais savoir ce qu'étaient une ville et les manières de la façonner, et il m'apparaissait de façon abrupte que des logiques, des forces s'exerçaient sur l'espace de façon contradictoire à celles de l'architecte, de l'urbaniste ou de l'ingénieur, et dont je ne distinguais que trop vaguement les contours. Une formation d'urbaniste m'a apporté quelques réponses, mais les champs d'action professionnels entre le monde des architectes et celui des urbanistes n'étaient pas aussi imbriqués qu'aujourd'hui. On était soit de l'un, soit de l'autre, du moins dans la pratique quotidienne. A défaut de pouvoir opérer le glissement professionnel souhaité vers l'urbanisme, j'en avais cependant bien retenu par la voix de Jean Dumas, professeur en science politique, qu'une autre grille de lecture urbaine existait.

Sachant qu'il n'existe pas de projets sans maître d'ouvrage, et que le premier maître d'ouvrage « urbain » est le maire, il me semblait cependant peu satisfaisant d'imaginer que ce qui faisait « accroc » à mes yeux soit directement imputable à une incurie politique quelconque, même s'il y a dix ans encore, Bordeaux méritait son surnom de « belle endormie ». Le problème me semblait plus vaste et plus complexe, et également plus politique, un domaine jusque-là totalement absent de mes connaissances.

Cette thèse est l'étape à laquelle, dix ans après, aboutit cette quête qui m'a faite passer d'une approche professionnelle de l'architecture et de la ville, à la fois empirique et idéologique, à une approche scientifique de ses processus de constitution grâce aux outils d'analyse acquis en DEA de science politique. L'inconfort intellectuel du statut de généraliste qui, comme l'architecte, connaît moins bien les bois que son charpentier et le médecin moins bien l'estomac qu'un gastro-entérologue, et travaille sur le rapport entre les faits et les objets, plutôt que sur les faits et les objets eux-mêmes, perdue dans cette démarche, mais je considère qu'elle est aujourd'hui plus une force qu'une fragilité. Si j'ai conservé une capacité d'indignation intacte, la « boîte à outils » désormais constituée me permet de penser la ville à la fois comme le processus et le résultat contingents –c'est-à-dire : ce qui peut ne pas être- d'une action collective, là où je ne distinguais auparavant que des erreurs ou des oublis...

Alors que s'effectuait cette démarche personnelle, la cité Lumineuse, un grand immeuble de logements sociaux à plan courbe fièrement dressé au bord du fleuve, porte-drapeau des années de prospérité du quartier industriel de Bacalan au nord de Bordeaux, n'en pouvait plus de mourir. Achievé « à la boule » en 1997, après plusieurs années de tergiversations et de systèmes d'explications aussi confus que variés, il apparaissait, après enquête personnelle, que cette démolition n'avait été ni programmée, ni formellement décidée par « personne ». Un défi lancé à la rationalité qui, associé à la charge affective dont nul ne pouvait s'abstraire à la vue de cette mise à mort torturée, a largement contribué à inscrire la question de la démolition des ensembles de logements sociaux comme l'un des sujets de ma thèse, alors située en science politique et jusque-là orientée vers les logiques décisionnelles de constitution des « vides urbains » et leurs processus de « rentrée en ville ». Friches urbaines et urbanisation aléatoire des « coulées vertes » ont vite succombé sous la richesse d'un sujet qu'une actualité toujours plus brûlante ne contribuait guère à rendre plus intelligible. Bien au contraire.

A la recherche de ce lieu improbable, voire impossible, d'une décision dont le retard à s'exprimer laissait des empreintes toujours plus marquées sur les sites concernés, la nécessité de construire en objet de recherche en aménagement de l'espace et urbanisme cette question de la démolition des logements sociaux s'est imposée. Le sujet « démolition » semblait permettre en effet au chercheur de procéder à la mise en lumière de la dimension stratégique de l'urbanisme dans la construction de ses référentiels et de ses outils d'action. De même, l'actualité appelait à procéder à une construction « savante » des logiques du recours aux démolitions, particulièrement dans des sites de grands ensembles voués, dans un consensus apparent, à la mutation et désormais lieux de projet pour de nombreux architectes et urbanistes. Enfin, en tant qu'enseignante, la nécessité d'intervenir sur ce

sujet auprès de mes étudiants, m'interdisait l'ignorance, et l'absence de recherches diffusées sur ce sujet a fini de me convaincre.

INTRODUCTION

Ouverture et prémices.

Il nous faut partir de la définition du logement social de Jean-Paul Flamand¹ pour entamer sans ambiguïté cette présentation : « *Par logement social nous entendrons ici le logement qui a bénéficié pour sa réalisation du concours législatif et financier de l'Etat, et qui est destiné à recevoir dans des conditions normales les couches les moins favorisées de la population. Quelle que soit son appellation, logement ouvrier, habitation à bon marché, ou habitation à loyer modéré, ce logement résulte d'une intervention délibérée de l'Etat, visant de façon prioritaire les familles de salariés et, au premier chef, les familles ouvrières* ». Si cette définition conduit à faire remonter l'histoire du logement social à la fin du Second Empire², sa constitution comme question urbaine date de l'immédiat après-guerre et voit son apogée dans les années 50/60, souvent nommée « l'ère des grands ensembles ». Cette appellation se justifie plus par « *la rupture urbanistique et architecturale décisive qu'ils ont introduite dans la fabrication des villes*³ » que par des références quantitatives, seul un tiers des 2,5 millions de logements sociaux construits entre 1954 et 1975 y étant insérés. Intéressés ici par les différents aspects de la dimension urbaine de cette politique plutôt que par sa dimension sociale, bien que les deux aspects soient généralement formulés comme étant indissociables, nous porterons à ce temps et à cette forme de sa mise en œuvre une attention particulière. Le débat ouvert sur ce sujet il y a 40 ans est loin d'être clos aujourd'hui et, comme nous le verrons, la question de la démolition des immeubles collectifs de logements sociaux en est profondément marquée.

Le principe de « l'échec des grands ensembles » revient souvent dans la littérature profane et, en plus nuancé, dans certaines publications expertes. La démolition des immeubles collectifs de logements sociaux apparaît comme la manifestation visible de cet échec annoncé et souvent comme la justification même de ce jugement trop lapidaire pour être définitivement convaincant. N'est-ce pas faire preuve d'une amnésie coupable que d'oublier que ce vaste pan de la production bâtie des années d'après-guerre, n'est pas uniquement situé dans des grands ensembles et que, dans l'esprit de ses concepteurs, il n'était pas fait pour durer? Censé répondre à une crise structurelle et massive du logement conçu, selon les principes de l'époque, comme un produit de consommation : il s'agissait de construire pour trente

¹ FLAMAND Jean-Pierre, « Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social », 1989, Paris, La Découverte, p. 11.

² Revue « H », n°30, « Il était une fois l'habitat », mai 1978, Paris.

³ TOMAS François, BLANC Jean-Noël, BONILLA Mario, « Les Grands ensembles, une histoire qui continue ... », 2003, Publications de l'Université de Saint Etienne, p.14.

ans⁴, puis éventuellement de démolir, nous sommes dans les années 50/60...

Définition du sujet et premières hypothèses de recherche.

Dans les années 70, le constat est fait ouvertement d'un écart majeur entre l'offre d'habitat représentée par les immeubles collectifs de logements sociaux, et plus particulièrement les logements situés dans des grands ensembles, et les attentes de leurs usagers. Se pose alors de façon prématurée l'hypothèse de leur destruction comme réponse « impensable » à la fuite de ses habitants les plus solvables vers un habitat individuel plus près de leurs désirs, mettant en cause la politique du logement social mise en œuvre jusque-là par l'Etat.

En réponse aux critiques, celui-ci fait au début des années 80 un choix politique en faveur de la réhabilitation comme réponse aux dysfonctionnements constatés sur le patrimoine immobilier à vocation sociale, écartant par voie de conséquence la démolition et la reconstruction de l'éventail des alternatives envisageables. Vue sous l'angle d'un choix technique, la combinaison de ces deux outils n'a cependant rien d'incompatible et leur légalisation aurait pu être réalisée simultanément. L'observation des situations locales confirme d'ailleurs par la suite la pertinence de la complémentarité de ces deux outils dans le traitement des effets patrimoniaux, urbains et sociaux de l'obsolescence accélérée de ce patrimoine récent.

Malgré des revendications sans cesse plus fortes et diversement argumentées pour « avancer » le temps juridique et financier des démolitions, la formulation officielle d'un recours à la démolition comme réponse à l'obsolescence technique, fonctionnelle et urbaine de ces immeubles s'est révélée « indicible » au nom de leur raison sociale et de leur statut de bien public, et cela pendant trente ans. Il aura fallu toute une génération, et de nombreuses stratégies d'évitement de la part de l'Etat et de son administration ainsi que la mise en œuvre de destructions, marginales au départ, puis de plus en plus nombreuses et diversifiées dans leurs argumentations, pour que la démolition trouve sa place dans la panoplie des outils de l'aménagement des quartiers sociaux, opérant un glissement apparent d'une logique immobilière à une logique urbaine.

Ainsi, aux dires des bailleurs sociaux, il faut attendre 2001 pour que le principe de la démolition de ces immeubles sociaux soit considérée comme

⁴ Entretien avec Xavier ARSENE-HENRI, architecte en chef de la ZUP de Montereau à Fault-Yonne en Seine et Marne, 1957-1966 : « On devrait avoir le courage politique de démolir des bâtiments qui sont amortis après 30 ou 40 ans et qui ne correspondent plus aux besoins ni aux façons d'habiter. Ils sont amortis, il n'y a pas de raison que les organismes HLM encaissent cette plus-value, ils doivent réinvestir dans des logements actualisés. Nous les avons conçus pour répondre à la crise, pas pour durer aussi longtemps ».

un acte non seulement légal, ce qu'il est depuis 1988, mais légitime et pour « *que l'on sache démolir aussi bien que l'on sait construire* ⁵ ».

Comment est-on passé de l'impensable de la démolition à la démolition comme prescription ?

Que recouvre, du point de vue de la décision stratégique telle que définie par Jacques Lauriol⁶ comme l'« *ensemble des processus qui permettent d'identifier, de structurer des problèmes, évaluer des solutions envisageables et possibles, de choisir les actions à engager à partir de préférences établies et d'en assurer la mise en œuvre* », et de ses conséquences urbaines, le choix public d'une politique consistant à procéder avec entêtement à la réhabilitation de l'ensemble du patrimoine locatif social, y compris des immeubles structurellement déqualifiés et socialement déqualifiants, dont les caractéristiques constructives, urbaines et sociales sont rapidement connues de tous, expertises à l'appui, comme porteuses d'un présent mais certainement pas d'un futur, et cela au détriment du choix de démolitions et de reconstructions progressives ?

L'hypothèse centrale développée par cette recherche est la suivante :

Alors que la démolition est de manière générale identifiée comme une solution technique courante de renouvellement d'un bâti obsolète et/ou dysfonctionnel, le temps long de l'évitement par l'Etat politique et administratif de l'inscription sur son agenda⁷ de la question de la démolition de logements sociaux, construit la question du recours technique à la démolition comme un problème de nature politique, « le » politique étant considéré comme l'espace de gestion des conflits apparaissant dans la sphère publique. Malgré les sollicitations aussi variées que nombreuses émanant des acteurs locaux qui enregistrent chaque jour les effets urbains, sociaux et patrimoniaux dysfonctionnels de ce produit daté de la politique du logement social d'un Etat jacobin et aménageur, le silence durable de l'Etat

⁵ Entretien avec Catherine GRAVELLIER, architecte et chargée de projet à l'OPAC départemental Gironde Habitat.

⁶ LAURIOL Jacques, « La décision stratégique en action. Une approche socio-cognitive », 1998, L'Harmattan.

⁷ Nous rappelons que la définition des termes d'« agenda » et de « problème » à laquelle nous faisons référence est celle de Jean Padioleau : « L'agenda politique, qu'il s'agisse de ceux des Etats-nations ou de ceux des collectivités locales, comprend l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes. Trois traits délimitent le profil des problèmes inscrits ou candidats au « menu », si l'on peut dire, de l'agenda politique : (i) Des élites (syndicales, administratives, politiques), des citoyens qui peuvent être plus ou moins organisés définissent une situation comme problématique. Il y a problème, dirons-nous, quand des acteurs sociaux perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être (...). (ii) Cette découverte d'un problème s'accompagne de procédures d'étiquetage qui le qualifient comme relevant de la sphère de compétence des autorités publiques. Enfin, (iii) l'intervention de la société politique est attendue, y compris l'option de ne rien faire ». PADIOLEAU Jean G., « L'Etat au concret », 1982, PUF, coll Sociologies.

sur ce sujet nous conduit à considérer cette attitude publique comme une « non-politique publique », notion définie par Jean-Claude Thoenig comme une activité naturelle de la politique et une « capacité », donc un indicateur de pouvoir, se traduisant par le fait d'« empêcher par des techniques diverses qu'un problème ne se pose comme problème public ou n'alimente le travail d'une autorité publique ⁸ ». Cette posture ne doit pas être confondue dans le cas présent avec une politique de « non-démolition », les traces d'une décision manifeste de l'Etat de s'opposer à la démolition de logements sociaux n'existant pas. En effet, à aucun moment celui-ci n'a pris une mesure formelle en ce sens, qui puisse être qualifiée de décision dans le sens positiviste du terme.

De plus, l'absence de toutes données chiffrées sur les démolitions de logements sociaux, leurs coûts et leurs causes avant 1995, date à laquelle les premières enquêtes sont commanditées par la Direction de la Construction à un bureau d'étude alors que dans de nombreuses régions de France des immeubles sont détruits depuis le milieu des années 80, fait apparaître clairement le déni public dans lequel se situe cette question. Un déni particulièrement significatif dans un pays administré qui construit ses choix d'actions publiques sur la base d'évaluations quantitatives établies au niveau macro.

Selon J.C.Thoenig, en phase sur ce sujet avec le politologue Yves Mény, l'évitement durable de l'inscription sur l'agenda public d'un « enjeu » comme réponse aux sollicitations et à l'expertise des acteurs de terrain correspond à une posture « non-décisionnelle » qu'ils identifient comme un choix conscient de rester en-dehors de l'action. La non-décision est alors une activité consistant à décider de ne pas décider ou d'enterrer un enjeu, ou encore de nier la nécessité d'un traitement adéquat, une position somme toute assez proche de la phrase célèbre attribuée au Président Georges Pompidou : « *Il n'y a pas de problème que l'absence de décision ne puisse résoudre* ».

D'autre part, au niveau local, le recours à la démolition d'un immeuble de logements sociaux apparaît comme un processus d'adaptation dysfonctionnel du système d'action à son environnement, dans lequel les acteurs « sont conduits à » démolir sans que la démolition ne soit le résultat d'une décision présentée comme l'aboutissement de la formulation d'un problème précis, bailleurs sociaux comme municipalités se défendant de « vouloir » démolir. Cette forme de « décision contrainte » ou de « décision par défaut », est présentée de façon récurrente par les observateurs comme le résultat d'un mode de gestion « au fil de l'eau » des quartiers d'habitat social, faite de « décisions sans décision », et impuissante à limiter les effets contraires aux intérêts des acteurs eux-mêmes. Cette pratique se traduit par des dégradations importantes du patrimoine bâti, source de charges

⁸ THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », Chap 1, T IV « Les politiques publiques », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF, p.26.

financières supplémentaires pour les bailleurs, et par des désordres civiques et sociaux qui mettent directement en cause les élus communaux dans leur capacité à maintenir la paix sociale sur leur territoire.

Progressivement, de 1975 à 2001, par un phénomène d'ajustement mutuel, les problèmes auxquels la démolition pouvait répondre ont fait l'objet de reformulations successives, puis d'une formulation commune entre l'Etat, son administration centrale et déconcentrée, et les acteurs politiques et techniques locaux, l'usage du terme de « renouvellement urbain » étant aujourd'hui censé montrer la coordination des buts entre ces acteurs aux intérêts différents. Mais ce terme recouvre difficilement la réalité des logiques disjointes révélée lors de la mise en œuvre de cette « politique » sur le terrain concret de la ville, la décision étant « *fractionnée entre une multiplicité d'acteurs, qui se partagent les tâches, aucun acteur ne disposant de la maîtrise de l'ensemble de la chaîne contrairement aux postulats de l'approche rationnelle* »⁹.

Pour être saisie dans ses mécanismes et ses effets urbains, la double situation d'« indécision » décrite plus haut, dans laquelle s'inscrivent l'histoire du processus de légalisation de la démolition et la dimension spatiale des interventions de la « politique de la ville », appelle un outillage théorique spécifique car on ne dispose avec la « non-décision » que d'une notion aussi floue que controversée et diluée par l'usage dans des interprétations diverses, et avec « le fil de l'eau » d'un terme empreint d'un sens commun plus moraliste qu'explicatif.

Le sens commun donné à la « non-décision » comme étant un mode de gestion des conflits dont nul ne souhaite endosser la responsabilité de l'arbitrage ne crée guère de débat. Mais c'est cantonner celle-ci dans une connotation négative, révélée par la constitution du mot lui-même, car contraire à la noble définition de la politique selon laquelle celle-ci est par nature le lieu de la synthèse et des choix, et donc de la décision, valeur positive censée révéler une situation de pouvoir. Le flou épistémologique entourant cette notion, instrumentalisée chaque fois que la nécessité se fait sentir de décrédibiliser un acteur dont l'attitude ne semble pas répondre à des attentes jugées légitimes, nous a conduit à revisiter cette notion. Il a fallu pour cela pratiquer un « retour aux sources » afin de constituer une ossature théorique à notre recherche conforme à la nature de l'objet traité, l'« indicible » de la non-politique de démolition des logements sociaux se trouvant pour nous construit entre « scènes et coulisses », suivant en cela

⁹ MULLER Pierre, SUREL Yves, « L'analyse des politiques publiques », 1998, Montchrestien, coll Clefs, Politique, p.124. Analyse constituée à partir des travaux de Charles Lindblom sur la notion d'« incrémentalisme disjoint » et qui postule que les acteurs « se débrouillent » (muddle though) (système « D »), procèdent séquentiellement, et aboutissent en définitive à une décision minimaliste, qui ne modifie que marginalement les politiques concernées ».

Philippe Corcuff et Max Sanier pour lesquels « *la multiplication des scènes publiques entraîne une multiplication des scènes cachées*¹⁰ ».

Les savoirs constitués par la science politique sur l'analyse des politiques publiques nationales et locales, les critiques de la décision rationnelle et la sociologie des organisations se révèlent opératoires pour analyser la dimension stratégique de l'aménagement de l'espace que nous considérons comme le principe premier de l'urbanisme, et éclairer ainsi notre objet de recherche visiblement marqué du principe de « rationalité limitée » selon lequel « *le décideur ne cherche pas l'optimum, la meilleure solution dans l'absolu, qui est de toute façon hors de sa portée, mais il cherche (...) la première solution qui répond aux critères de rationalité qui sont les siens. L'homme n'est pas un animal qui cherche l'optimisation, mais la satisfaction. (...). Pour comprendre le choix d'un décideur, il ne faut pas chercher à établir la meilleure solution rationnelle, puis essayer de comprendre les obstacles qui ont empêché le décideur de la découvrir ou de l'appliquer. Il faut définir les options qui s'offraient à lui séquentiellement du fait de la structuration du champ et analyser quels sont les critères qu'il utilisait consciemment ou inconsciemment pour accepter ou refuser ces options*¹¹ ».

Constitution de l'apport théorique : la non-décision en urbanisme ?

Pour constituer cette « boîte à outil » permettant d'éclairer la problématique de la démolition, considérée comme un problème public produit et géré dans le cadre d'un système d'action à « rationalité limitée » et un mode de fabrication de l'espace de nature « incrémentale », terme défini par Charles Lindblom¹² et concernant une « *stratégie de décision politique qui consiste à assurer le changement social par l'intermédiaire d'une série d'adaptations à la marge et de réformes limitées, plutôt que par des transformations radicales*¹³ », nous faisons l'hypothèse de l'intérêt de recourir à l'approche « non-décisionnelle » de l'action publique.

Dans ce dessein, nous avons réactivé un débat animé vieux de trente ans, qui s'est déroulé aux Etats-Unis dans les années 60/70, le seul dont la

¹⁰ CORCUFF Philippe et SANIER Max, « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel « après la bataille » », juillet-août 2000, Annales HSS, n°4, pp. 845-869.

¹¹ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, « L'acteur et le système », 1977, Seuil, coll Points, p.276-277. La théorie de la « rationalité limitée » a été établie par Herbert Simon en 1957 et développée dans l'ouvrage de March et Simon, « Les organisations », 1969, Dunod.

¹² LINDBLOM Charles E., « The science of muddling-through », 1959, Public Administration Review, volume 19, p.79-83 ; LINDBLOM Charles E., « The intelligence of democracy. Decision making through mutual ajustment », 1965, The Free Press, NY ; LINDBLOM Charles E., « Still muddling, not yet through », 1979, Public Administration Review, volume 39, n°6, p.517-526 ; LINDBLOM Charles E., WOODHOUSE Edward J., « The policy-making process », third edition 1993, (1980, 1968), Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632.

¹³ Bertrand BADIE, Jacques GERSTLÉ, « Sociologie politique », 1969, PUF.

science politique et l'ensemble des sciences sociales disposent¹⁴ et dont il est nécessaire de situer en premier lieu le contexte.

Celui-ci portait sur la qualification du pouvoir politique local nord américain, mettant en opposition les tenants de la théorie d'une Amérique « élitiste », pour lesquels « *toute société politique reposerait en même temps sur l'apathie des masses et l'initiative active des élites* ¹⁵ » et les tenants d'une Amérique « pluraliste », le pluralisme étant conçu « *comme un instrument de défense de la liberté devant favoriser l'auto-gouvernement du peuple en évitant l'apparition d'un pouvoir unique se justifiant par le fait qu'il représente la volonté générale, en limitant aussi à l'avance la prétention éventuelle d'un Etat à régenter la société de l'extérieur* ¹⁶ ». Les recherches menées par Robert Dahl sur la nature des relations de pouvoir dans les communautés nord-américaines construisent alors l'hypothèse d'une communauté nord-américaine polyarchique¹⁷. Cette approche reçoit un écho très favorable des politologues qui y voient la démonstration d'une Amérique du Nord profondément démocratique, « *aux institutions perméables aux doléances, chaque groupe pouvant se faire entendre en suivant les procédures de prise de décisions établies, l'absence de revendications étant le signe de la satisfaction* ¹⁸ ».

¹⁴ La recherche anglo-saxonne sur les politiques locales, orientée vers la recherche des lieux du pouvoir et de ses attributs a précédé de vingt ans celle développée sur ce sujet en France, où les recherches sur l'Etat occupaient le devant de la scène, réifiant les politiques urbaines. Le constat fait en 1985 par Yves Mény est le suivant : « l'étude des politiques des autorités locales n'a pas encore bénéficié d'un statut reconnu, notamment parce que certains ne voient que des « compétences » hiérarchiquement distribuées là où le problème devrait être envisagé sous l'angle des politiques ». MENY Yves, « Les politiques des autorités locales », chap 9, Tome IV « Les politiques publiques », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF, p. 425.

¹⁵ Définition de l'élitisme donnée par PARETO en 1965, in BADIE Bertrand, GERSTLE Jacques, « Sociologie politique. Lexique », 1979, PUF. Floyd HUNTER est le représentant principal de ce concept.

¹⁶ Posture dont Robert DAHL, auteur du célèbre « Qui gouverne? », 1961, New Haven: Yale University Press. 1971, traduction de P.Birman & P.Birnbaum, lib A.Colin, coll Analyse politique, est le plus emblématique représentant.

¹⁷ Selon R.Dahl, ce sont des élites « multiples et concurrentielles, spécialisées et détentrices d'un pouvoir partiel qui se disputent le pouvoir au cours du processus de prise de décision ». C'est le rôle irremplaçable des associations, groupes d'intérêts ou encore de groupes de pression dans la mise en œuvre de l'élaboration d'une décision démocratique qu'il souligne par l'invention du terme « polyarchie ». Refusant l'hypothèse à priori de la domination par une élite de pouvoir, le modèle polyarchique se caractérise par le fait que, « sur la plupart des questions qui s'inscrivent sur l'agenda politique ou qui sont portées devant les administrations, des minorités successives et rarement cumulatives l'emportent tour à tour en fonction de l'intensité plus grande de leur intérêt pour les questions en cause et de leur capacité de négociation avec les groupes qui auront, dans d'autres circonstances, un intérêt plus déterminé » (M.Grawitz, J.Leca, T.2, 1985). Ce système ouvert, composé d'une multiplicité de groupes en compétition ayant la capacité de se remplacer s'oppose au modèle oligarchique constitué d'une élite contrôlant son recrutement et monopolisant toutes les ressources de l'action, modèle sur lequel fonctionne les systèmes politiques totalitaires.

¹⁸ PARRY Geraint, MORRISS Peter, « When is a decision not a decision? », 1974, in British Political Sociology Yearbook, p.317.

Mais ce modèle idéal qui flatte l'ego démocratique des américains est mis à mal par l'explosion des violences urbaines aux Etats-Unis dans les années soixante. Cette agitation soudaine et inexplicable -si on se conforme aux hypothèses pluralistes de la perméabilité des institutions américaines aux revendications diverses- jette un profond malaise dans le monde scientifique américain.

Deux articles de Peter Bachrach et Morton S.Baratz de 1962 et 1963¹⁹, jusqu'alors peu commentés, reviennent sur le devant de la scène et créent la polémique. Pour ces chercheurs, la crise des villes est le produit de « non-décisions » qui se rencontrent « *quand des controverses²⁰ sont empêchées pour des raisons diverses d'accéder à l'« agenda » de la communauté²¹* ». L'approche décisionnelle de R.Dahl, dont les hypothèses démocratiques sont construites sur l'identification et l'analyse de « décisions clés » représentatives du pouvoir local, est considérée comme incomplète par ces chercheurs, et inapte à révéler la « deuxième face du pouvoir », qui est de ne pas décider. Sévèrement critiquée sur sa pertinence scientifique du fait de sa faiblesse empirique, l'analyse devant porter sur des situations sur lesquelles il n'y a jamais eu de prises de décisions, l'approche non-décisionnelle porte cependant un coup rude à la représentation largement partagée d'une Amérique généreuse et intégratrice, dont le personnel politique serait le légitime représentant des intérêts de tous. De plus, elle s'inscrit dans une vision pessimiste de la politique nord-américaine comme étant une politique qui négligerait les affaires publiques au profit d'intérêts privés.

Certains critiques n'hésitent pas à qualifier les auteurs de ce blasphème de « néo-élitistes », terme suffisant en lui-même à l'époque pour disqualifier la validité des propos tenus par P.Bachrach et M.S.Baratz sur la structure du pouvoir communautaire, propos dont la célébrité nous conduit à les retranscrire ici : « *Quand les valeurs dominantes, les règles du jeu acceptées, les relations de pouvoir existant dans les groupes et les instruments de la force, seuls ou combinés, empêchent efficacement certains problèmes de devenir des enjeux à part entière qui appellent des décisions, il peut être dit qu'une situation de non-décision existe²²* ». Les auteurs précisent que la fonction principale de la non-décision est de maintenir en place le groupe au pouvoir en le protégeant de décisions qu'il devrait prendre contrairement à ses intérêts. Si les diverses ressources que confère le pouvoir -le recours à l'influence, l'autorité, la force- sont à même de limiter l'accès à l'agenda politique à des « enjeux sûrs », c'est l'usage de la « mobilisation des valeurs » (mobilization of bias) qui caractérise le

¹⁹ BACHRACH Peter & BARATZ Morton, « Two faces of power », American Political Science Review, Vol 56, december 1962, p.947-952.; and « Decisions and Non-decisions: an analytical framework », American Political Science Review, Vol 57, 1963, p.632-642.

²⁰ « Controverse » traduit ici le terme « issue », que l'on peut également traduire par : problème, problème controversé, ou enjeux selon les phrases.

²¹ PARRY G., MORRIS P., 1974.

²² BACHRACH Peter & BARATZ Morton, « Decisions and Non-decisions. an analytical framework », 1969, Political Power, Roderick Bell editor, p.100-109, (reprinted from American Political Science Review, Vol 57, 1963).

processus de non-décision. Définie par Schattschneider²³ en 1960: « *Toutes les formes d'organisation politique, ont une tendance (bias) favorable à l'exploitation des certaines sortes de conflits et à la suppression de certains autres parce que l'organisation, c'est la mobilisation des valeurs. Certains enjeux sont organisés à l'intérieur des politiques alors que d'autres le sont en-dehors* », cette notion est le pivot central de l'approche non-décisionnelle du pouvoir par P.Bachrach et M.Baratz.

Malgré le rejet de l'approche non-décisionnelle par les chercheurs en science politique comme outil pertinent dans leur quête des sources, caractères et attributs du pouvoir, le terme de non-décision n'est pas tombé dans l'oubli. La science politique française en banalise l'usage dans le courant ascendant de la recherche sur l'action publique et les politiques publiques dans les années quatre-vingt où l'on considère qu'« *une politique publique est un ensemble d'actes et de non-actes* »²⁴. Cependant, un certain flou persiste quant aux situations auxquelles il s'applique, et il semble qu'une perte informationnelle importante soit à déplorer au regard de la richesse heuristique que la polémique ci-dessus brièvement résumée avait contribué à créer à l'époque.

Sans prétendre redonner ses lettres de noblesse à l'approche non-décisionnelle ni faire de la recherche des modes de structuration du pouvoir local l'enjeu de notre recherche, nous faisons l'hypothèse de sa capacité à nous permettre de construire un point de vue pertinent pour une meilleure connaissance des logiques et problèmes « dicibles » et « indicibles » qui animent la sphère de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme.

Nous présentons ici les apports principaux de ce débat, reconstitués dans le cadre de cette recherche, et dont nous nous limiterons à livrer ici une synthèse analytique, avant de formuler les hypothèses théoriques que cette approche nous permet de faire.

Ainsi, il ressort de cette analyse que la notion de non-décision est utilisée par les chercheurs pour désigner soit une stratégie consciente de conservation du pouvoir, soit une situation d'inertie résultant de stratégies d'acteurs non-coopératifs ou des routines produites par les systèmes existants.

La non-décision peut ainsi être rangée dans deux grandes catégories :

1/ La non-décision, ou « décision négative » : décider de ne pas décider, décider de ne pas agir, est en premier lieu un mode de gestion stratégique du changement et un mode de gestion du conflit par son évitement, que celui-ci soit déclaré ou pas. La stratégie de « limitation des incertitudes »

²³ SCHATTSCHNEIDER E.E., « *The semi-sovereign people. A realist view of Democracy in America* », 1975, Dryden Press. Hinsdale, Illinois, p.69. (reprinted from New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1960).

²⁴ MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, « *Politiques publiques* », 1989, PUF, coll Thémis, p.152.

mise en œuvre consiste alors à gérer le « risque » en évitant l'inscription de cet enjeu sur l'agenda public, censé appeler alors une décision formelle, et en procédant à une reformulation des « problèmes » qui apparaissent dans l'espace public de façon à ce que seuls des « enjeux sûrs » atteignent l'agenda²⁵.

Ce qui est ici en jeu, c'est l'évitement d'un changement jugé périlleux pour le maintien en place de l'acteur concerné, la perte de son hégémonie sur un espace de décision donné, sur un territoire d'action. L'objectif des acteurs est alors de conserver la capacité de maintenir la formulation des problèmes dans une rationalité rendant possible l'action au mieux de leurs intérêts respectifs. Les tendances corporatistes du monde HLM étudiées par Yan Maury²⁶, comme le mode de reproduction des élites à la tête des grandes administrations techniques par l'activation des solidarités des grands Corps, relèvent de cette catégorie.

Lorsque l'enjeu a cependant atteint l'agenda, cette stratégie d'évitement ne pouvant être durable, l'attitude non-décisionnelle consiste à procéder à une stratégie de non-réponse à cet enjeu par la mise en œuvre de politiques symboliques, consistant à « faire croire » que l'on agit. La multiplication des études est une version bien connue dans le monde de l'urbanisme de ce type de gestion non-décisionnelle d'un changement attendu.

2/ Dans sa version « conséquentielle » (ou résultante), la non-décision est considérée comme le résultat des effets d'inertie des systèmes d'action concrets²⁷ qui construisent le contexte organisationnel dans lequel ils se développent.

Ce contexte est marqué par des routines, productrices d'inertie, mais dont l'activation correspond également à un mode de régulation des conflits induisant une gestion incrémentale du changement²⁸. Cette situation est révélatrice de la tendance naturelle du système à produire de l'inertie par ses capacités à « s'auto-bloquer », créant des situations d'attente et de

²⁵ Voir à ce propos les travaux de JONES Bryan D., « Governing urban America. A policy focus », 1983, Little, Brown and Company, Boston, Toronto. « Si un enjeu est perçu comme un fait légitime d'action politique, il aura plus de facilité à accéder à l'agenda qu'un enjeu qui n'est pas ainsi perçu ». (Ceci est présenté comme une « relecture » de la phrase de Schattschneider). Deux stratégies sont identifiées : une « stratégie de maintien du statu quo et tentant de discréditer les propositions en les rendant d'apparence contraire aux croyances générales et aux valeurs présentes dans la communauté » et une « stratégie encore meilleure et visant à essayer de fortifier les valeurs de la communauté de telle façon que les valeurs incriminées ne soient pas faites par les groupes qui le voudraient ». p.185.

²⁶ MAURY Yan, « Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas », 2001, l'Harmattan, col. Logiques politiques.

²⁷ Les « systèmes d'action concrets » sont définis par Erhard FRIEDBERG : « Par cette notion, nous désignons des structures d'action collective par lesquelles sont « organisés » les espaces d'action, c'est-à-dire sont construits et perpétués les ordres locaux grâce auxquels les acteurs parviennent à stabiliser au moins provisoirement leurs négociations et leurs interactions ». FRIEDBERG Erhard, « Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée », avril 1993, Seuil, p.109.

²⁸ Voir à ce propos PARRY Geraint, MORRIS Peter, « When is a decision not a decision? », 1974, in *British Political Sociology Yearbook*, p.317 à 336.

résistance au changement, et relevant de stratégies partielles menées par des acteurs qui se neutralisent face au terrain de l'action. On parle alors d'une situation politique qui est contraire à sa nature, créant un empêchement à la décision et à l'action organisée, et se traduisant par un statu quo.

Cette gestion du changement « à la marge » relève également du mode d'établissement et du contrôle démocratique dont les routines sont l'objet. *« La politique est une affaire de discours et d'actes, de décisions et de choix. Mais c'est aussi une affaire de coutumes et de régulation, de traditions et de règles »*²⁹. Pour G.Parry et P.Morris, il existe un « pouvoir routinier » auquel ils associent les « petites décisions » limitées par les précédents et les usages et qu'ils nomment « incrémentalisme disjoint »³⁰ : *« Le décideur suit un modèle de changement politique seulement aux marges. Il ne conçoit pas chaque politique « de novo ». Ce serait une entreprise impossible. A la place il opère à l'intérieur d'une trame de référence, qui n'est pas de sa fabrication, qui est largement composée des décisions précédentes, pour sa décision présente et d'autres comparables et par des amendements mineurs sous la pression des plus demandeurs »*.

En réponse aux incertitudes de leur contexte d'action, les acteurs ont ainsi tendance à formuler leurs réponses à partir des moyens disponibles et des référents collectifs existants (exemple de la mixité). Le recours à cette « politique des moyens » est le révélateur des limites de la capacité du système d'action à s'adapter à des situations nouvelles.

Cette construction nous conduit à considérer l'activité non-décisionnelle, vue sous la double optique d'une lutte pour le pouvoir et de la limite des compétences et possibilités pour les acteurs publics de mettre en œuvre leur politique comme une dominante de l'action publique, dissimulée sous la lumière de décisions-phares dont le véritable intérêt serait lié principalement aux inscriptions budgétaires qu'elles autorisent, marquant ainsi les brefs moments d'un consensus (vrai ou faux selon qu'il est négocié ou contraint) entre des systèmes d'action concurrents. Si ces moments sont mis en avant dans leur médiatisation, c'est qu'ils recouvrent l'enjeu de la légitimité du pouvoir politique à organiser rationnellement et démocratiquement le monde. Il s'agirait alors d'une croyance nécessaire, culturellement indispensable à la coalescence d'une société et d'un Etat *« pris au piège de l'ouverture du monde et de la multiplication des unités politiques décisionnelles infra et supra étatiques, l'Etat providence à celui de l'affaiblissement de ses performances »*³¹. Le développement des recherches sur les programmes d'action publique et leurs effets a montré *« que peu d'actions réussissent vraiment »* d'où le sentiment d'un décalage *« entre notre capacité à saisir la*

²⁹ PARRY G., MORRIS P., 1974, p.334.

³⁰ PARRY G., MORRIS P., 1974, p.327. Ces chercheurs s'appuient ici sur les recherches de Ch.Lindblom.

³¹ DURAN Patrice, *« Penser l'action publique »*, 1999, LGDJ, coll droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, p.15.

*réalité du monde et notre difficulté à le plier à notre volonté*³² ». Savoir ne vaut pas pouvoir.

L'ensemble de ces réflexions nous porte à considérer la non-décision comme un « mode de gestion des écarts » au service de « l'art de gouverner » non pas considéré comme un savant dosage entre réformes et traditions mais entre attitude non-décisionnelle et attitude décisionnelle permettant de maintenir en coalescence une société et sa représentation politique. Les écarts pouvant être posés à ce stade de la recherche sont :

- 1/ l'écart entre capacité décisionnelle et capacité de mise en œuvre ;
 - 2/ l'écart entre les différentes représentations et expertises de la notion de problème public ;
 - 3/ l'écart entre intérêt sectoriel et intérêt collectif ou général ;
 - 4/ l'écart entre compétence légale, légitimité et efficacité de l'action publique.
- Notre objet de recherche devrait nous permettre de compléter et enrichir cet apport et certainement aussi de le nuancer.

Etudier la place, les manifestations et les effets de l'attitude non-décisionnelle sur l'aménagement de l'espace, pris à la fois dans le sens de processus et de résultat, permet de mettre en visibilité la double dimension politique et stratégique des choix effectués entre une apparente multitude de choix possibles. En effet, les actions concrètes entreprises sont généralement présentées et argumentées par un discours rationnel, le plus souvent à base technique, reconstruisant a posteriori l'action engagée, dans ses objectifs et ses moyens, selon une logique cartésienne. Cette activité de « mise en ordre » de l'action par le discours fait apparaître un faisceau de décisions « dicibles » occultant de fait la dimension stratégique des choix et la dimension négociée du processus d'aménagement de l'espace. Dans cette logique, Murray Edelman, analyste reconnu du discours politique, souligne dans ses recherches le phénomène de construction des problèmes (publics) comme justifications des « solutions » préconisées : « *La construction des problèmes est donc tout autant un mode de connaissance et un mode d'action stratégique qu'une forme de description*³³ ».

Le recours à l'analyse non-décisionnelle pour élucider la nature et les effets des « retards décisionnels », nous conduit à rechercher les objectifs latents sous les déclarations publiques, et à nous attacher à l'évolution et au

³² DURAN Patrice, « Penser l'action publique », p.16.

³³ EDELMAN Murray, « Pièces et règles du jeu politique », 1991, Seuil, p.78. Pour M.Edelman, les problèmes sociaux sont des constructions dont la rationalité apparente est la suivante : un problème apparaît, des solutions tenues pour satisfaisantes sont recherchées, mais « les solutions apparaissent souvent en premier, chronologiquement et psychologiquement. Ceux qui prônent un type précis d'action gouvernementale sont portés à rechercher un problème épineux et redouté auquel associer cette action, afin de maximiser le soutien dont elle dispose. Ce processus n'est pas nécessairement conscient ni ne procède du désir de tromper », p.53. L'auteur cite en illustration de ses propos l'exemple de la réduction de la fiscalité comme solution au chômage.

contenu de la formulation des problèmes par les acteurs identifiés par l'analyse. Cette approche nous permet de mener une approche de la dimension stratégique de l'action publique en aménagement de l'espace que nous faisons le choix de suivre comme fil rouge afin d'éclairer les mécanismes décisionnels et les effets spatiaux de la non-politique de démolition des ensembles de logements sociaux et les conditions et les effets de son passage dans la sphère des décisions formelles, c'est-à-dire faisant l'objet d'une traduction juridique et budgétaire.

Problématique et méthode de la recherche.

Après un temps long du rejet de la démolition d'immeubles de logements sociaux comme réponse possible à la question de l'obsolescence d'un bâti à vocation sociale, la présentation actuelle de ce procédé technique d'intervention comme un outil opérationnel de gestion patrimoniale et urbaine, recouvre d'un voile pudique le caractère profondément polémique du débat ayant entouré son émergence.

Malgré cette apparente banalisation, les conditions du recours à cet outil technique par les bailleurs sociaux, en charge de la gestion patrimoniale et sociale du parc immobilier de logements sociaux, restent marquées par près de trente années de construction conflictuelle de l'outil « démolition » et l'influence de ce temps long du débat est visible dans les choix d'aménagement effectués comme dans leur mise en œuvre.

Lorsque se pose la question de l'opportunité de démolir un immeuble de logement social, trois logiques finalisées sont prises en compte simultanément : une logique sociale liée à sa fonction de logement privilégié de populations à faibles ressources, une logique de gestion patrimoniale s'interrogeant sur les conditions financières du renouvellement d'un bâti obsolète et difficilement adaptable, et une logique urbaine, le bâtiment étant géographiquement situé dans une situation d'interaction avec un quartier et une ville d'implantation.

A chacune de ces logiques est attachée une formulation spécifique du « problème » posé par la présence dans un quartier donné d'un immeuble de logement social nécessitant une intervention, la démolition, au côté des différentes formes de réhabilitations, faisant partie de la panoplie des réponses théoriquement possibles. Cette formulation s'effectue simultanément aux deux niveaux, local et central. En effet, la politique du logement social reste à ce jour la seule politique publique régaliennne produisant directement un espace social concret. Si la construction de ces immeubles et leur gestion sont mises en œuvre par des opérateurs locaux avec la « collaboration » des autorités politiques et administratives locales, ils représentent un large pan de la politique sociale de l'Etat ; à leur vocation

sociale correspond un statut juridique de « biens publics » lié à leur mode de financement par le budget de l'Etat.

Au niveau local, cette formulation est réalisée par chacune des trois grandes familles d'acteurs concernés directement, et à des degrés divers, par une telle action de démolition ou de réhabilitation : les bailleurs sociaux représentés par les différents organismes HLM, l'Etat déconcentré, principalement représenté par la Direction Départementale de l'Equipement et le préfet, et les collectivités locales, dont les communes en premier lieu.

Le caractère d'interdépendance structurelle du système d'action ainsi formé, et au sein duquel chacun est porteur d'une formulation spécifique du « problème », peut mener à plusieurs situations, identifiées ici selon l'approche du changement social par la théorie des jeux.

La plus favorable, dans le sens où elle permet de conduire à l'engagement d'une action concrète, est une situation négociée. Elle mène à la constitution d'une coalition et définit les caractéristiques de la réponse à apporter au « problème » ayant à cette occasion fait l'objet d'une reformulation collective ; on peut alors parler d'une situation de jeu coopératif. La situation la moins favorable au passage à une phase opérationnelle est celle de jeu non-coopératif où domine le « chacun pour soi », conduisant le plus souvent à un statu quo durable. Enfin, à un niveau intermédiaire, on peut identifier des négociations non-coopératives, des formations stratégiques de structures de coalition³⁴, etc ..., ne créant pas les conditions d'une mise en œuvre « sereine » sans pour autant la rendre impossible quoique marquée du sceau de l'incertitude.

A l'occasion d'une opération faisant l'objet d'un projet de transformation, ces situations peuvent être observées au niveau local dans leur aspect processuel comme dans leurs effets directs sur le site urbain concerné. Deux constats doivent être faits : d'une part, nombre des immeubles de logements sociaux démolis depuis 1983 avait fait, au préalable, l'objet de réhabilitations successives (exemple de la Pierre Collinet à Meaux), et d'autre part, les dossiers et témoignages concernant les opérations de démolition menées à leur terme font état d'un temps ralenti du processus décisionnel censé conduire à leur destruction (exemples des tours Palmer à Bordeaux, des « 4000 » à la Courneuve, de Démocratie aux Minguettes). Négociations non-coopératives et/ou statu quo semblent avoir présidé dans la plupart des cas au devenir de ces opérations, le retard de la décision en marquant l'espace et le projet. Pour d'autres, une faible partie, une action collective locale de coalition positive a permis que le temps de la réponse soit en phase avec celle de la formulation du problème ; peu d'échos d'ailleurs de ces opérations

³⁴ Les termes de « jeux coopératifs », ou « non-coopératifs », de « négociations non-coopératives », « formulations stratégiques de structure de coalition » sont issus du résumé fait par Yan Maury de la théorie des jeux développée par J.F.Nash et R.Selten, dans son ouvrage « Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas », 2001, l'Harmattan, col. Logiques politiques, p.9.

de démolition « silencieuses », ce qui est finalement le meilleur indicateur d'une mise en œuvre « sereine »...

Pour pouvoir identifier et comprendre la place de la dimension stratégique de l'action publique dans les démolitions d'immeubles de logements sociaux, considérées comme des actions d'aménagement, c'est-à-dire uniques et situées, il est impératif de les mettre en perspective dans une histoire de LA démolition, marquée par 25 années d'atermoiements avant d'être considérée par l'Etat comme un concept « recevable » par la société française et pour « que l'on sache aussi bien démolir des logements sociaux que l'on sait les construire ». Dans cette perspective, démolir devient un « problème » en soi et n'est plus considéré comme la réponse à un « problème ».

De même qu'au niveau local, nous trouvons trois grandes familles d'acteurs impliqués dans ce processus de formulation : l'Etat central, principalement à travers le ministère de l'Equipeement et du Logement, le ministère des Affaires Sociales et leurs administrations associées³⁵ sans oublier la Caisse des Dépôts et Consignations³⁶; l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM³⁷, aujourd'hui rebaptisée Union Sociale pour l'Habitat et, enfin, le Parlement : au sein de l'Assemblée Nationale, le corps des députés relaie les intérêts des élus locaux et procède à la délicate construction de ces intérêts territoriaux en intérêt général sous forme de textes législatifs qui « disent » le droit.

Le recours à une construction diachronique, donc historique, du processus d'élaboration de la démolition en « référent » légal se révèle alors nécessaire car il nous permet d'identifier, durant le long débat qui mettra ces acteurs en présence, les places respectivement tenues dans le temps par les logiques

³⁵ Nous verrons au cours de notre recherche que cette réduction de l'Etat central à un ensemble unique est loin d'être une réalité, mais le temps de la complexité n'est pas venu.

³⁶ La Caisse des Dépôts et Consignations, banquier public officiel, bénéficiaire des fonds d'épargne du Livret A, a un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique du logement social, mais sa marge de manœuvre est trop limitée par son statut originel d'outil de l'action publique de l'Etat qui le rend structurellement dépendant de celui-ci pour que nous fassions le choix de le considérer comme un acteur autonome. Une recherche spécifique sur ce sujet serait nécessaire pour permettre d'établir ce degré d'autonomie et la place active qu'il prend dans ce système d'action. L'absence de démolitions à Sarcelles, opération d'aménagement réalisée sous sa maîtrise d'ouvrage et archétypique de l'urbanisme des grands ensembles, au point que l'on ait parlé dans les années 70 de « sarcellite » pour désigner « le malaise des grands ensembles », puis le « portage » du renouvellement urbain à la fin des années 90, période à laquelle on peut considérer que les prêts immobiliers sont pratiquement amortis, permettent de penser que son rôle dans la formulation des réponses apportées à la question des démolitions n'est pas neutre. Mais c'est une autre histoire ...

³⁷ L'UNFOHLM rassemble quatre fédérations d'organismes HLM : la fédération nationale des offices publics d'HLM (OPHLM) et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) créés en 1971 ; la fédération nationale des sociétés anonymes d'HLM ; la fédération Nationale des sociétés coopératives d'HLM et la fédération nationale des sociétés de crédit immobilier. L'UNFOHLM a été fondée en 1925 par Henri Sellier.

sociales, patrimoniales et urbaines dans les formulations successives et concomitantes de la démolition comme « problème », appelant des réponses différentes selon les causalités invoquées. Dans ce travail de définition et de codification par l'autorité publique, la « raison sociale » est toujours convoquée comme référent légitime des décisions, que les besoins soient identifiés selon leur nature quantitative ou qualitative. En son nom, la démolition sera successivement refusée, puis tolérée, pour être enfin acceptée. Sous le couvert légitimant des formulations successives de la « raison sociale », les enjeux urbains et patrimoniaux sont ainsi intégrés de façon stratégique dans une problématique générale de LA démolition.

Nous verrons qu'apparaissent également à ce niveau du travail public des stratégies identifiables en termes de jeux coopératifs ou non-coopératifs et de négociations non-coopératives. Ces deux dernières apparaissent comme dominantes dans les débats³⁸, et, comme le souligne Yan Maury dans son récent ouvrage³⁹, les polémiques vont s'articuler durablement autour de l'opposition entre droit au logement des populations les plus défavorisées, considéré comme un enjeu par l'Etat, et le slogan lancinant de la mixité sociale, relayé avec ferveur par l'UNFOHLM et les élus. Le bailleur dans son rôle d'opérateur social doit cacher le propriétaire immobilier gérant son patrimoine ; l'Etat dans sa mission de garant de la justice sociale, occulter le banquier cherchant à équilibrer ses comptes dans un monde économique qui lui échappe de plus en plus, au nom de son rôle de représentant d'une démocratie pluraliste. Les élus locaux, pour leur part, tentent de maintenir durablement un contexte favorable à leur réélection à travers des actions mettant en visibilité leur capacité à satisfaire les besoins de leurs concitoyens, qu'il s'agisse de besoins exprimés ou supposés.

Dans un contexte économique et social instable où la ville va, de fait, connaître des mutations importantes, aucune de nos trois catégories d'acteurs ne souhaite, ni ne peut se tenir éloignée d'elle.

En 25 ans, de 1975, année identifiée par la recherche comme correspondant à la première évocation publique de démolitions possibles, à 2001, date de sa rentrée légale dans le droit commun, la démolition est passée du statut d'injonction exorciste à sa prescription comme outil légal et banalisé de l'aménagement urbain. On peut faire l'hypothèse que la diversité des expériences locales mises en œuvre a nourri la connaissance que les autorités centralisées ont acquise des effets d'un choix aussi délicat. Cette connaissance a créé une « culture » de la démolition chez les acteurs impliqués ainsi que dans la population. Le sentiment de risque politique à autoriser, si ce n'est à initier, ces destructions est sans aucun doute devenu

³⁸ La nature des matériaux exploités, littérature « experte » sous forme d'ouvrages ou d'articles de revues, textes officiels de nature législative, circulaires, comptes-rendus de congrès, nous conduit à considérer les discours tenus comme le « terrain » concret de cette partie de notre recherche, avec toute la prudence nécessaire à ce type d'analyse.

³⁹ MAURY Yan, 2001, opus cité.

moins prégnant au fur et à mesure que diminuait cet espace d'incertitude. Mais sous le terme apparemment consensuel de « renouvellement urbain », la démolition de logements sociaux n'a pas perdu totalement son caractère indicible.

C'est dans un aller-retour acrobatique entre ces deux forums de débat que sera mis en relief le caractère coalescent de l'élaboration de LA démolition comme concept, avec LES démolitions comme actions locales d'aménagement, ainsi que le caractère fortement contingent de ces dernières.

La première approche ici développée s'attache aux formulations de la démolition comme un « problème » en soi, définissant un ensemble de situations de nature macro sociales permettant aux acteurs concernés de la considérer, ou pas, comme une question légitime et aux instances législatives d'en construire la dimension légale. La deuxième approche, indissociable de la première, de la démolition comme outil d'aménagement, situe comme centrale la question de la formulation des « problèmes » auxquels la démolition est censée, ou pas, apporter une réponse, permettant aux acteurs impliqués d'y recourir de façon non seulement légale mais légitime.

L'existence actuelle d'une « démolition » pouvant s'énoncer et s'annoncer comme telle selon une représentation partagée (apparemment à ce jour) est le résultat d'un lent processus de légitimation de l'action rythmé par des phases de « fermetures opérationnelles⁴⁰ ». Leurs effets urbains, en termes de stratégie d'aménagement et d'organisation socio-spatiale de la ville, constituent le matériau concret observable permettant de mettre en lumière la place des conflits de pouvoir et des rationalisations a posteriori, faces cachées des décisions et « mauvaise conscience » de l'urbanisme.

L'urbanisation est ici considérée comme le produit, spatialement et historiquement situé, d'une organisation sociale dont les membres procèdent en continu à des séries d'ajustements critiques selon des logiques propres et/ou négociées, car l'aménagement est une action de coproduction par l'Etat (central et local), la société civile et ses représentants élus de réponses, de solutions à des « problèmes » et animée de dynamiques complexes dont les multiples configurations de l'urbanisation nous révèlent la diversité.

⁴⁰ Terme utilisé au sens de N.LUHMANN, pour lequel « la société apparaît comme un ensemble fragmenté en sous-ensembles qui vont se caractériser par la mise en place d'une tentative de fermeture aux autres secteurs (sur le mode de l'expertise, sélectivité des messages reçus, développement de routines standardisées). A la différence d'Easton (autre systémiste) qui analyse les interactions entre les organisations et leur environnement (output-input), ce sont les phénomènes de fermeture opérationnelle, qui font l'objet d'une étude approfondie ». Cité in MAURY Yan, « Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas », 2001, l'Harmattan, col. Logiques politiques, p.8.

L'urbanisme est alors l'ensemble des transactions, des savoirs et des techniques mis en œuvre pour réaliser cet objectif dans le cadre d'un projet, c'est-à-dire une pensée du changement, considéré comme la « mise en forme » stratégique des politiques urbaines dans un espace et un territoire donné.

Par sa nature même, l'urbanisme relève simultanément du domaine du dicible, et de celui du « honteux », de l'indicible, et peut également consister à ne rien faire. L'observation de la « face cachée » du pouvoir en action à laquelle nous convie l'approche non-décisionnelle nous permet de prendre la mesure de la difficile et complexe émergence des conditions d'action concrètes menant (ou pas) à une opération d'urbanisme. Etudier la place, les manifestations et les effets sur l'aménagement de l'espace d'une action sociale organisée, permet d'en restituer la dimension stratégique, marquée par un « bricolage ⁴¹ » empirique dont le recours à un discours rationnel et technique a posteriori est chargé de dissimuler la nature.

On parle du « temps long de la ville », du temps long des opérations urbaines et de celui, plus court, des échéances politiques. C'est de l'enjeu que représente le temps long de la construction de l'espace du dicible qu'il nous faut parler, encore plus aujourd'hui où, dans la ville négociée, la gouvernance urbaine apparaît comme un espace de décision sans décideur...

Démarche et terrains.

Pour mener à bien cette recherche, nous procéderons à une « radiographie » de cette action publique de la démolition comme remède au « malaise des grands ensembles », terme vague s'il en est, par une approche diachronique de ses apparitions/disparitions, dans les faits et les textes. Les causalités différentes, successives mais aussi concomitantes, auxquelles le recours à la démolition est censé représenter, ou pas, une réponse, selon la catégorie d'acteur s'en saisissant, seront situées dans le contexte général dans lequel ces prises de position s'exercent. Il s'agit ici de poser des faits et de repérer les rapports organisés, les modalités de structuration de l'« action démolition », ses permanences et ses glissements de sens.

Le recours au temps ne signifie pas que ce processus soit considéré comme linéaire dans sa construction, alors que nous le savons itératif, raison pour

⁴¹ La notion de « bricolage », par définition précaire et instable, à laquelle nous faisons ici référence est celle définie par Erhard Friedberg pour lequel la liberté d'action des acteurs est « restreinte par les conditions matérielles et sociales qui prévalent dans leur contexte d'action » et qui réduisent l'éventail des choix sans pour autant éliminer leur possibilité de choisir. Leur comportement est « le fruit d'un « bricolage » personnel qui combine en un agencement original des éléments tirés de ces structurations englobantes et des considérations d'opportunités stratégiques résultant des interactions et processus d'échange dans lesquels les acteurs sont engagés localement ». FRIEDBERG Erhard, « Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée », avril 1993, Seuil, p.16.

laquelle justement il doit être resitué dans le temps long de son contexte, d'autant plus que nous postulons l'importance de la valeur de l'expérience dans la transformations des représentations et des attributs de la légalité dont la démolition a fait l'objet.

Quatre grandes périodes sont ainsi identifiées comme des étapes signifiantes illustrant le passage de référentiels d'action disjoints entre les trois principaux groupes d'acteurs que sont l'Etat, les bailleurs sociaux et les collectivités locales, à un référentiel commun.

Les périodes proposées ont été construites selon les critères suivants : prise en compte des énoncés officiels d'une position particulière d'une institution par rapport à la question de la démolition (les discours publics) ; promulgation de lois et/ou décrets (la réglementation) ; des démolitions concrètes (la mise en œuvre). Ce construit de la recherche recouvre un processus continu dont sont mis en évidence les temps marquant un changement dans l'attitude des autorités publiques, locales et nationales, dans leur rapport à la question de la démolition.

D'autre part, cette périodisation de la question de la démolition a été établie sur la base de la grille analytique développée par Jean G.Padioleau sur la « carrière d'une controverse », c'est-à-dire les modalités et temporalités de la reconnaissance d'une question comme problème public, faisant l'objet d'un débat public dans une phase qu'il situe lui-même en amont du système formel de décision publique considéré comme « la *dernière phase de la carrière d'un problème* ». Définies à l'occasion de sa recherche sur « l'entrée en politique » de la question de l'avortement, les trois premières phases sont : « *l'émergence d'un problème : celui-ci est reconnu en tant que tel mais sa formulation reste générale, (...). Dès lors le débat qui s'ensuit entraîne un mouvement de spécification du problème : des projets plus ou moins rivaux, précis ou elliptiques, définissent l'acte d'avorter ; ils précisent les modalités de l'intervention médicale ou ils s'interrogent sur la contribution éventuelle de la sécurité sociale. Ces premières séquences précèdent ou accompagnent la diffusion du problème dans des publics⁴² ». Jean G.Padioleau précise que dans l'agenda lui-même, malgré l'existence d'un débat installé, « *des élites politiques envisagent parfois de contenir l'existence du problème* » par une attention portée formelle, par un renvoi de leurs responsabilités sur d'autres instances de traitement du problème (renvoi en commission), les élites politiques continuent la lutte. Selon « *le caractère plus ou moins saillant du problème* » caractérisé par trois indicateurs : « *l'attention, l'importance et l'intensité des jugements –c'est-à-dire le degré d'attachement que les individus y projettent* » et selon « *la dimension de légitimité affectant les controverses : la carrière d'un problème risque d'être de courte durée si son objet ou les solutions sont perçus comme inadmissibles* », la carrière d'une controverse sur l'agenda sera différente. De ce fait, son examen ne pourra*

⁴² PADIOLEAU Jean G., « L'Etat au concret », 1982, PUF, coll Sociologies, p.32.

se clore avant que « *le problème comme objet de débat disparaisse ou qu'il ne tienne plus qu'un rang secondaire dans l'attention publique*⁴³ ».

Une première période, de 1975 à 1981, qualifiée comme le temps de l'émergence du débat, pose les prémices de l'inscription de la démolition sur l'agenda public au niveau central comme au niveau local ; une deuxième période, de 1981 à 1988, nous montre une démolition en quête de légalité et les débats contradictoires qui ont accompagné ce premier « lâcher prise » de l'Etat, et correspond à la mise en forme du problème ; une troisième période est identifiée, de 1989 à 1996, comme étant la phase de légitimation de la démolition par le biais du « Projet Urbain ». Enfin, une quatrième période, considérée comme le temps de la rentrée de la démolition dans le système formel de la décision, de 1996 à 2001, restitue le processus de banalisation de la démolition dans le référentiel⁴⁴ du « renouvellement urbain », lui donnant l'apparence d'un outil d'aménagement de l'espace.

Cette périodisation est organisée au sein de deux grandes parties : la première de 1975 à 1988 nous montre une problématique de la démolition cantonnée dans une opposition binaire entre les tenants de la « forme responsable » et ceux d'une « société responsable » du « malaise des grands ensembles » et correspondant au choix politique de la réhabilitation contre la démolition. La seconde partie, de 1989 à 2001, traite de l'entrée de la démolition dans la complexité de la quête d'une « ville solidaire » au nom de laquelle la démolition des logements sociaux va se trouver investie de toutes les vertus au nom de la raison urbaine, comme de tous les maux au nom de leur raison sociale.

Les expériences locales de démolitions concrètes qui accompagnent chacune de ces phases du lent processus de rentrée de la démolition dans le droit commun, ont pour fonction heuristique 1/ de révéler la façon dont les systèmes d'action se constituent au niveau local autour de la question du recours aux démolitions dans les espaces concrets des quartiers d'habitat sociaux, 2/ de saisir la nature des effets induits par les postures adoptées par les acteurs sur les projets et 3/ de regarder la nature des interactions entre les expériences locales et les dispositions de la politique définie au niveau national sur ce sujet et les effets produits sur celle-ci.

⁴³ PADIOLEAU Jean G., 1982, opus cité, p.32-33.

⁴⁴ La notion de « référentiel » est construite par Pierre MULLER et Yves SUREL, deux politologues qui consacrent leurs travaux à l'analyse des politiques publiques : « les idées débattues autour d'une politique publique contribuent à produire « une vision du monde » ou un « référentiel » (par lequel les acteurs) « mettent en cohérence, en les hiérarchisant autour d'une structure de normes centrales, les différents problèmes qui émergent sur l'agenda des politiques ». HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », RFSP n°52 (1), février 2002, p.59.

Ces terrains de recherche ont été choisis selon deux sources de référence, dont chacune contient ses propres limites :

- la première est issue de la littérature experte présentant des opérations significatives pour notre recherche, que nous adossons à des entretiens réalisés auprès des acteurs concernés par ces opérations, lorsqu'il nous a été possible de les identifier et de les rencontrer. Elles sont cependant incomplètes au regard des informations qui nous seraient nécessaires pour les construire en « cas d'école ». Elles auront surtout un statut d'indicateur, orientant nos questionnements et nos hypothèses ;
- la deuxième est constituée des dossiers locaux auxquels nous avons pu avoir accès « en live ». Dans ces cas précis, les acteurs impliqués directement dans ces opérations de démolition ont pu être interrogés et les espaces de leur réalisation étudiés. Ce travail de proximité a cependant son revers pour le chercheur : la déontologie lui interdit d'exploiter l'ensemble de ces informations étant donnée l'actualité de ces dossiers et la situation professionnelle de ceux qui en ont la responsabilité de gestion.

La démarche d'exploration des projets sera la suivante : le choix de démolir ou de réhabiliter un immeuble social est pris en compte et analysé dans le contexte plus large des choix d'aménagements urbains de la commune ou de l'agglomération dans lequel il se réalise.

Trois cas semblent se présenter :

- l'option d'une démolition d'immeuble ou de sa conservation est fonction des projets en cours sur la commune concernée, qui seront eux-mêmes transformés selon l'option choisie, celle-ci étant elle-même conditionnée par la nature de ces projets d'aménagement ;
- la démolition peut également être située dans un espace sans projet et dont elle sera le déclencheur ;
- Enfin, il peut exister des situations de neutralisation mutuelle, l'enjeu d'une démolition bloquant un projet d'aménagement en cours d'élaboration, et réciproquement.

C'est la dimension urbaine de la démolition qui est ici explorée et son interaction avec des problématiques plus larges d'aménagement urbain, permettant d'étudier l'argumentaire public aujourd'hui invoqué de son statut d'outil du projet d'urbanisme.

PARTIE I

ARCHEOLOGIE : LA RÉHABILITATION CONTRE LA DÉMOLITION. (1975-1988)

Préambule : Du pensé à l'indicible.

L'analyse diachronique de la démolition des logements sociaux proposée ici suit une logique autonome vis-à-vis des nombreuses approches traitant la question de la place de la politique du logement social dans la fabrication de la ville¹. Une de plus observera-t-on! Ce n'est pas un défi aisé à relever étant donnée l'abondance de la littérature experte sur ce vaste thème qui en complique plus la tâche qu'elle ne la facilite. Un bref préambule balayera trente ans de politique urbaine avant de plonger dans l'analyse elle-même qui prend ses premières marques en 1975, date à laquelle Robert LION², délégué général des HLM depuis 1974, évoque publiquement la nécessité de démolir un million de logements HLM.

Sur quelles fondations repose cette déclaration pour le moins surprenante à une époque où Robert Galley, ministre de l'Équipement, déplore l'existence de 16 millions de mal logés en France ? Un rapide retour en arrière est nécessaire pour proposer une lecture compréhensive de ce paradoxe apparent.

1) Un système d'action ordonné selon une pensée rationnelle étatique.

L'immédiat après-guerre est marqué par le double impératif pour l'État français de répondre à l'urgence de la crise du logement et de la modernisation planifiée de son industrie. Il s'agit de construire vite et beaucoup. Le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme estime en 1948 à 4 millions le déficit de logements, et il faut construire de façon économique, le financement étant assuré par les capitaux publics. Si les HBM (Habitations Bon Marché) dépendaient jusque-là du ministère de la Santé, les HLM (Habitations à Loyer Modéré), créées à cette époque relèvent de la politique du MRU dont Eugène Claudius-Petit³ est le ministre en titre. L'objectif de créer un parc de logements de qualité pour tous s'inscrit dans un projet global d'aménagement dirigé du territoire national. La ville, considérée comme un système productif vecteur d'une croissance

¹ ... et auxquelles renvoie la bibliographie située en fin de cette recherche.

² Robert LION est Directeur de la Construction de 1969 à 1974, Albin CHALANDON étant ministre de l'équipement et du logement de 1968 à 1972 et Olivier GUICHARD ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire de 1972 à 1974 sous la présidence de Georges Pompidou.

³ De septembre 1948 à décembre 1952.

économique à la fois individuelle et collective, doit être encadrée dans son développement par des mesures à fonctions organisatrices et visées distributives. Le mot « mesure » employé ici n'est pas dû au hasard. C'est effectivement en termes de mesures, dans son sens mathématique, que l'avenir économique et urbain du pays est pensé par les plus hautes autorités de l'Etat. Le projet est celui d'une vaste remise en ordre du désordre « *qui s'est instauré dans notre pays faute de prévisions*⁴ ». Il passe par la planification de sa reconstruction concrète avec l'aide des outils quantitatifs de la connaissance, telles les données statistiques de l'INSEE créé en 1946, et grâce auxquelles l'avenir ne doit plus être un espace d'incertitude.

La première priorité est la répartition dirigée des sites industriels sur l'ensemble du territoire. Elle répond au souci d'équilibrer géographiquement le pays afin que chaque région participe à ce développement attendu. La seconde est pour E.Claudius-Petit de « *construire 20 000 logements par mois (ce qui) est, pour la France, une question de vie ou de mort*⁵ ». L'échelle des projets est jugée incompatible avec les règles de l'urbanisme communal ou régional qualifiées d'« empirisme local » en matière de spatialisation du bâti. C'est au nom d'un Plan d'Aménagement National⁶, auquel doivent désormais se référer les plans d'urbanisme communaux et régionaux, que la dimension spatiale de la politique de l'Etat d'industrialisation et du logement de masse sera mise en œuvre sur un plan déconcentré⁷.

Les outils de l'action publique en matière d'aménagement sont mis en place : des moyens financiers par le biais du Fonds National à l'Aménagement du Territoire le 1^{er} juin 1950⁸ ; des moyens juridiques par la loi-cadre du 7 août 1957 qui va lier la politique urbaine à la politique du logement, celle de décembre 1958 qui « *introduit la distinction entre « le plan d'urbanisme directeur », qui constitue localement une « véritable charte du développement urbain » mais qui est arrêté au niveau central, et les plans opérationnels de détail qui, eux, peuvent être plus facilement révisés et*

⁴ Urbanisme n°1-2, « Pour un plan national d'aménagement du territoire », 1950.

⁵ FLAMAND Jean-Pierre, « Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social », 1989, Paris, La Découverte, p. 198.

⁶ Voir à ce propos l'ouvrage de D.VOLDMANN, « La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique », 1997, L'Harmattan, coll de l'Université des Sciences Humaines de Strasbourg, Paris, p.400 et suivantes.

⁷ « Notre législation d'urbanisme n'est certainement pas à la mesure des profondes mutations qui, dans l'ordre économique, démographique et social, sont en voie de s'accomplir dans notre pays et de bouleverser sa structure. (...) Une politique d'aménagement du territoire ne portera ses fruits que si elle est menée et poursuivie dans le cadre de la nation entière ; les plans d'urbanisme communaux et régionaux devront rentrer dans les grandes perspectives d'un Plan d'Aménagement National ». Urbanisme n°1-2, « Pour un plan national d'aménagement du territoire », 1950.

⁸ Remplacé par le FIAT (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) en 1963.

*adaptés*⁹ ». La création de la DATAR (Direction à l'aménagement du territoire et à l'aménagement régional) en 1963 est, pour sa part, le moyen administratif d'associer « *l'essor de la construction, en liaison avec des plans d'urbanisme, programmation des équipements et aménagement du territoire*¹⁰ ». A l'Etat, la maîtrise et la programmation des fonctions de production, aux collectivités locales la gestion et l'aménagement de ces fonctions dans une articulation permanente, nourrie par la notion dominante de croissance.

Pour permettre sa mise en œuvre, la politique du logement social est de même organisée dans ses trois dimensions financières, juridiques et administratives. L' « aide à la pierre », sous la forme de primes à la construction et de prêts à faible taux d'intérêt, est une aide financière publique à la construction de logements à but locatifs ou à l'accession à la propriété. Introduite avant la première guerre mondiale, elle s'est considérablement développée dans ces années de croissance dirigée, permettant ainsi à l'Etat « *d'être maître, plutôt que les fluctuations de la conjoncture et de la demande, de la politique et du volume de la construction*¹¹ ». En 1966, la Caisse des prêts aux organismes HLM, gérée par la CDC (Caisse des Dépôts et Consignation¹²) est mise en place afin de faciliter cette politique centralisant les moyens de financement affectés aux programmes sociaux.

Juridiquement, un ensemble de mesures va définir les outils de l'intervention sociale et spatiale de la politique du logement social. La loi foncière de 1953¹³ donne aux collectivités locales les moyens, jusqu'alors insuffisants, d'assurer la maîtrise du foncier nécessaire à la réalisation des ensembles d'habitations ; le 31 décembre 1958, une série de décrets promulguée sous le titre « Urbanisme, HLM, crise du logement », voit la création des ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité). Celles-ci doivent recevoir au minimum des programmes de 500 logements et le programme des travaux, le plan de masse et le planning de réalisation sont soumis à l'autorité du préfet. En parallèle, les conditions de l'accession à ces nouveaux logements sont définies selon des plafonds de ressources des familles auxquels correspondent des types de logements HLM différenciés.

Sur le plan administratif, l'Etat va s'appuyer sur les organismes HLM, établissements publics administratifs existant sous diverses formes et dont quelques villes et départements sont déjà dotés. Leur vocation initiale à loger

⁹ FLAMAND Jean-Pierre, « Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social », 1989, Paris, La Découverte. P.282.

¹⁰ FOURCAUT Annie, in Urbanisme n°322, janvier-février 2002, p.41.

¹¹ CHOAY Françoise, MERLIN Pierre, « Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement », 1988, Presses Universitaires de France, Paris, p.22.

¹² La CDC va créer des filiales spécialisées : la SCIC (Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts) en 1954 pour la construction des logements sociaux et la SCET (Société centrale pour l'équipement du territoire) pour l'assistance aux collectivités locales.

¹³ Etablie sous la responsabilité de Pierre COURANT, qui prend la direction du MRU en janvier 1953.

les populations à ressources modestes leur a permis d'acquérir un savoir faire dont les services de l'Etat sont dépourvus dans le domaine de la construction. Ils devront être la cheville ouvrière de la politique du logement social de l'Etat et répondre aux impératifs de la loi-cadre de 1957, soit la mise en œuvre de 300 000 logements par an pendant cinq ans.

Tout est donc en place pour que la machine fonctionne selon une rationalité programmatique résolument convaincue d'une légitimité lui permettant d'écrire dès aujourd'hui les grandes lignes de son avenir et de celui du pays.

2) Une architecture « statistique » et un urbanisme de rupture.

L'architecture fonctionnaliste sera l'outil opérationnel dominant de la mise en forme spatiale des logements sociaux. Héritée de la Charte d'Athènes, cette vision de la ville divisée en zones fonctionnelles et articulées par des espaces verts s'inscrit bien dans le savoir-faire de la puissance publique, le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées ayant accaparé les décisions sur l'espace au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme¹⁴.

La forme architecturale et urbaine « abstraite » prise par ces grands immeubles collectifs est certes liée au développement programmé de l'industrialisation des techniques de construction pour laquelle le logement est le marché principal. Mais elle est également le fruit d'un courant de pensée hygiéniste et positiviste¹⁵ pour lequel le progrès technique est considéré comme l'origine du progrès social et « *outré l'impératif de construire vite et pas cher, il y avait bien là un espoir que la forme urbaine soit un creuset, et que la présence au sein d'une même unité d'habitation de ménages appartenant à des catégories sociales très différentes marque un tournant dans la société industrielle*¹⁶ ». C'est l'avènement du nouvel « Homme Sans Qualité », « *l'idéal typiquement wéberien du travailleur standard (qui sera) formulé comme mobile, anonyme et interchangeable d'une région à l'autre*¹⁷ ». Passée la période de la réponse à la pénurie par les différents types de « logements d'urgence » qui ont mis au travail, architectes, industriels et administration de l'Etat et qui voit l'émergence des

¹⁴ Comme en témoigne J.P.FLAMANT : « Après 1945, les architectes-urbanistes seront remplacés par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, ou même lorsqu'ils seront appelés à travailler sur des projets urbains, les architectes-urbanistes se croiront tenus d'user du vocabulaire appauvri des IPC », 1989, p.207 ; ainsi que pour la partie technique, D.VOLDMAN : « Comme le MRU choisissait lui-même les entreprises adjudicatrices des marchés qu'il passait, il était maître des critères de ses choix, qui mêlaient l'économique et le politique », 1997, opus cité, p.359.

¹⁵ Voir sur ce sujet l'ouvrage de Françoise CHOAY, « Urbanisme, utopies et réalités » 1965, Seuil, Paris.

¹⁶ VOLDMAN Danièle, in Urbanisme n°322, janvier-février 2002, p.46.

¹⁷ VAYSSIERE Bruno, « Reconstruction, déconstruction. Le hard french ou l'architecture française des trente glorieuses », 1998, Villes et Société, Picard, Paris, p.35.

plans-types issus de normes technico-financières, le premier « grand ensemble » est édifié à Strasbourg¹⁸.

Pour les nouveaux habitants, ces logements sont un signe fort du progrès social tel que rêvé par ses concepteurs : la modernité de leur appartement équipé de tout le confort sanitaire et largement ouvert à la lumière naturelle répond pleinement à leurs attentes. Cette conception va mener au grand ensemble par le recours à l'« architecture statistique », selon l'expression célèbre de Bruno Vayssière, et trouvera son plein essor dans les années soixante, dans le même temps que celui des premières critiques adressées par des sociologues et des urbanistes à ces nouvelles formes d'habitat faites de barres et de tours pouvant regrouper de 5 000 à 15 000 logements sur un même grand espace « de verdure ». La forme urbaine ainsi produite est en rupture totale avec le tissu de la ville traditionnelle : « *Chaque bâtiment est pensé isolément dans un rapport ostentatoire avec une nature abstraite, la « composition » d'ensemble relevant directement d'une pratique picturale qui ne fait pas plus référence à l'organisation d'un tissu qu'au respect du site préexistant. Désormais vue à vol d'oiseau, la ville est une maquette : collection d'objets que l'on manipule comme des briquets sur un présentoir*¹⁹ ». L'implantation de ces ensembles d'habitation en périphérie de la ville est également en rupture avec le principe de son développement traditionnel « agrégé », la lourdeur des opérations réclamant un foncier d'une grande superficie pour s'y développer, plus présent en périphérie et à un moindre coût du fait de l'absence d'équipements²⁰. Cette explication « mécanique » partagée par de nombreux observateurs du phénomène d'extra-territorialité des grands ensembles passe sous silence la dimension utopique de cette forme urbaine comme modèle « pastoral » largement inspiré du phalanstère de Fourier, espace idyllique privilégié, coupé de la vie ordinaire, creuset d'une nouvelle vie collective idéalisée. Mais sous le sens du mot « utopie », comme projection d'un monde meilleur, gît celui de ou-topos, « nulle-part »...²¹

¹⁸ Il s'agit de la cité Rotterdam, un ensemble de 800 logements conçu par l'architecte Eugène Beaudouin et qui deviendra à partir de 1953 le modèle architectural le plus copié. Voir à ce sujet D.VOLDMAN, « La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique », 1997, L'Harmattan, coll de l'Université des Sciences Humaines de Strasbourg, Paris, p.381 à 391. E.Beaudouin avait construit en 1935 avec Marcel Lods la cité de La Muette à Drancy.

¹⁹ PANERAI Philippe, CASTEX Jean, DEPAULE Jean-Charles, « Formes urbaines. De l'îlot à la barre », 1997, éditions Parenthèses, col. Eupalinos, Marseille, p. 132.

²⁰ C'est d'ailleurs dans cette double rupture typologique et morphologique que J.M.Stébé situe la naissance des grands ensembles : Pour celui-ci, le terme de « grand ensemble » est associé à la procédure de Z.U.P. : « Compte tenu de l'obligation d'engager de vastes opérations, la procédure « ZUP » conduira en fait à créer une rupture radicale dans l'évolution de la morphologie urbaine, et ainsi établir un nouveau type de quartiers, que l'on dénommera « grands ensembles » » STEBE Jean-Marc, « Le logement social en France », 1998, PUF, Que sais-je ? p.99.

²¹ Ce terme a été inventé par Thomas MORE en 1516, pour désigner un lieu qui n'est dans aucun lieu, une présence abstraite, une altérité sans identification, un « nulle part ». Ce

Il est cependant nécessaire de distinguer le logement social produit dans les années 40 et au début des années 50 et s'adressant à des populations de « mal-logés », construit dans l'urgence de l'après-guerre et participant d'une politique d'éradication des taudis et celui des années 50-60 destiné à des « *salariés disposant d'un revenu provenant de leur travail, de façon à leur permettre d'échapper aux dangers de la promiscuité et de l'alcool et de fonder une famille. (...) La création du 1% logement²² (...) montrait bien que le dispositif avait toujours comme objectif principal de loger les salariés des entreprises²³* ». Considéré comme un logement de transit, son accès est « protégé » et normé par l'Etat, permettant de mettre les ouvriers à l'abri de la spéculation du marché privé du logement, forte en ces temps de pénurie, et créant ainsi les conditions d'une accession future au statut de propriétaire.

La première catégorie de logements est d'une qualité plus médiocre que celle du logement HLM normal, son coût moindre (limité à 80% du coût du logement HLMO, terrain d'assiette compris), et donc son loyer plus bas²⁴. Conçus de façon précaire, leur démolition est programmée, si ce n'est administrativement, du moins intellectuellement. Logements d'urgence, cités de transit²⁵, les termes utilisés illustrent bien les objectifs qu'ils étaient censés servir. Un premier paradoxe apparaît cependant : la durée des prêts publics consentis aux organismes constructeurs pour édifier ces logements est très longue, allant jusqu'à 65 ans²⁶. La périlleuse rencontre entre concept programmatique et pragmatisme de la logique financière, logique des problèmes et nécessités de l'action immédiate semblent s'articuler dans un

terme n'existe pas en grec, Thomas More l'a « forgé » à partir du grec « ou » qui signifie « non » et de « topos », lieu. Le latin le reprendra en 1532 sous le terme d'utopia.

²² A partir de 1953, avec le plan Courant, « Toutes les entreprises de plus de 10 salariés sont désormais obligés de verser 1% de leur masse salariale à des comités interprofessionnels du logement (CIL), organismes paritaires spécialement compétents pour financer le logement des salariés et notamment les logements construits par les organismes d'HLM ». EDOU Emmanuel, « Les HLM », 1998, éditions Economica, col. Société Poche, p.27. Sur ce sujet voir D.VOLDMAN, « La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique », 1997, L'Harmattan, coll de l'Université des Sciences Humaines de Strasbourg, Paris ; et FERNANDEZ Alexandre, GOZE Maurice, « L'entreprise et l'habitat. 50 ans d'histoire du Comité interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000) », 2001, Ed Confluences, Bordeaux, 143 p.

²³ EDOU Emmanuel, « Les HLM », 1998, éditions Economica, col. Société Poche, p.46.

²⁴ LOGECOS, LOPOFA, PSR (programmes sociaux de relogement), PLR (programmes à loyer réduit), opérations Million.

²⁵ On pourrait objecter à ces propos que ce sont les personnes et non les biens immobiliers qui sont considérés comme étant en situation de « transit » et « d'urgence sociale ». Certes. Mais, dans le contexte de l'époque, il n'est pas envisagé, du moins publiquement, une situation durable de l'extrême pauvreté. Dans le cas contraire, la précarité des constructions serait alors assimilable à une représentation bien méprisante des besoins des « pauvres » et de leurs rapports à leur habitat, ce que tout semble contredire.

²⁶ VOLDMAN Danièle, « La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique », 1997, L'Harmattan, coll de l'Université des Sciences Humaines de Strasbourg, Paris, p.340.

contexte de « multi-rationalité » telle que Lucien Sfez l'a définie²⁷. Si les projets des années 60, caractérisés par des immeubles collectifs dont les « grands ensembles » sont l'apogée, répondent à l'ambition de loger l'« homme nouveau » des Trente Glorieuses, ils ne sont pas, eux non plus, considérés comme devant devenir un pan durable du patrimoine architectural de la nation, et cela pour des raisons de nature idéologique. *« Les grands ensembles furent une illustration d'une nouvelle conception de la production architecturale liée à la pratique de consommation rapide de la deuxième moitié du XXème siècle. Contrairement aux beaux bâtiments faits pour durer indéfiniment, témoins de l'art de leur constructeur, de la magnificence de leur commanditaire (mécène particulier ou puissance publique), ils avaient un temps de vie limité, juste destiné à enrayer, de façon conjoncturelle, la crise du logement. L'idée de leur destruction après vingt-cinq années d'utilisation n'avait rien de scandaleux²⁸ »*. L'idée, certes partagée, est si évidente que nul besoin n'est ressenti de la traduire en mots ou en textes pouvant en encadrer la mise en œuvre dans le futur ... *« Autant que le manque de ressources financières, la pénurie et l'urgence, ce caractère éphémère rarement exprimé de façon claire explique la faiblesse, voire l'absence des budgets d'entretien, génératrice de leur dégradation après une ou deux décennies²⁹ »*.

Un urbanisme empreint d'idéologie, conçu par des ingénieurs humanistes pour l'« Homme nouveau » et mis en forme par des architectes « grand Prix de Rome », adeptes de la ville « vue à vol d'oiseau », dans une architecture banalisée et temporaire, lui permettant, de génération en génération, de trouver dans le logement un espace répondant à ses besoins³⁰ : une philosophie redoutable à laquelle la rationalité financière du temps long du remboursement des aides à la pierre consenties aux organismes HLM va quelque peu couper les ailes. La sociologie naissante sur le thème de la ville et de ses habitants, va, de son côté, jouer son rôle critique : l'« Homme Sans Qualité », loin d'être une personne abstraite, vit de façon personnelle et collective son rapport à la cité, ce rapport étant une construction sociale et

²⁷ SFEZ Lucien, « Critique de la décision », 1981, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p.259.

²⁸ FOURCAUT Annie, in Urbanisme n°322, janvier-février 2002, p.46. La même constatation est faite par J.Brun et M.Roncayolo dans « Histoire de la France urbaine », ss. dir. DUBY G., 1985, chapitre V, Seuil, p.352. « Mais après tout, n'avait-on pas bâti pour vingt ans ? Vers 1950, le logement n'était-il pas considéré par les « modernistes » comme un produit de consommation, à renouveler au gré des goûts et de la technique, plus qu'un bien patrimonial qui allie la fausse monumentalité et les vrais attachements ? Relisons les textes de l'époque ».

²⁹ VOLDMAN Danièle, in Urbanisme n°322, janvier-février 2002, p.46.

³⁰ On peut situer cette pensée dans la perspective de celle de Le Corbusier pour lequel la modernité est un fait évolutif. La Fondation Le Corbusier en témoigne par cette conception de l'évolutivité du bien « logement » : « Plus tard, Le Corbusier estimera la durée de vie d'une maison à environ cinquante ans, c'est-à-dire en harmonie avec les besoins d'une famille » et préconisera pour les enfants de nouveaux logements, « une maison au goût de leur génération qui supprimera les fréquents et vains travaux d'adaptation que nous voyons se renouveler sans cesse ». F.L.C., D2-19 (avant 1956).

culturelle, historiquement constituée. Le cadre de vie ne modèle pas ses habitants, il est seulement le médiateur par lequel des rapports sociaux se constituent, et il n'est certainement pas, de fait, un bien de consommation courante.

3) De l'héritage social à l'utopie urbaine.

Entre 1954 et 1975, le parc des logements sociaux est multiplié par six, passant de moins de 500 000 à près de 3 millions³¹, dont un tiers dans les grands ensembles qui « *ont absorbé (...) la croissance démographique, l'exode rural, la main-d'œuvre immigrée, l'arrivée imprévue de 250 000 harkis et de leurs familles ainsi que le million de rapatriés d'Algérie*³² ».

Cet « urbanisme du temps court » selon l'expression d'Eric Langereau³³, est identifié dans ses effets de ruptures sociales et spatiales dès 1958 par Pierre Sudreau³⁴ qui manifeste une grande inquiétude face à la multiplication de ces grands immeubles de logements qui sortent de terre en toute impunité formelle et en toute légalité, puisque autorisés par sa propre administration³⁵ : « *Lorsque les préoccupations techniques priment toutes les autres, lorsque la vie des hommes est conditionnée pendant plus d'un siècle par la longueur d'un chemin de grue, c'est qu'à l'origine il y a une technocratie malsaine. (...) Les grands ensembles ne doivent pas devenir des machines à répétition d'erreurs ou d'horreurs*³⁶ ».

Les circulaires ministérielles se multiplient en 1960 et 1961 faisant appel à la vigilance des préfets et des services déconcentrés de l'Etat sur l'aspect de ces constructions et leur implantation ; des commissions pluridisciplinaires sont créées pour réfléchir à partir des études statistiques de peuplement aux conditions d'une « bonne » répartition des habitants dans ces grands immeubles. Catégories socio-professionnelles, nombre et taille des logements, constitution familiale et natures des équipements d'accompagnement nécessaires pour créer « des lieux où l'on aime vivre », le travail des commissions va bon train sous la houlette de Pierre Sudreau dont les préoccupations humanistes se doublent d'une solide croyance dans la valeur de réponses rationnelles en permettant la traduction spatiale.

³¹ TOMAS François, BLANC Jean-Noël, BONILLA Mario, « Les Grands ensembles, une histoire qui continue ... », 2003, Publications de l'Université de Saint Etienne, p.14.

³² VOLDMAN Danièle, in Urbanisme n°322, janvier-février 2002, p.47.

³³ « C'est un urbanisme du temps court qui, entre la décision et la réalisation, ne laisse que peu de place à la réflexion, au projet, à la concertation. C'est un urbanisme qui rend simultanés le temps du politique et le temps de l'aménagement. (...) Dans l'urgence des politiques techniques de la construction, il mêle indistinctement la planification des besoins en logements et les projets d'implantation des grands ensembles : il évacue ainsi le projet spatial ». LANGEREAU Eric, « L'Etat et l'architecture. 1958-1981, une politique publique ? », 2001, Picard, Comité d'histoire du Ministère de la Culture, p.29.

³⁴ Ministre de la Construction de 1958 à 1962.

³⁵ Ce qu'Annie Fourcaut appellera les « années schizophrènes ». FOURCAUT A., in Urbanisme n°322, janvier-février 2002, p.42

³⁶ Propos tenus par P.Sudreau, in LANGEREAU E., 2001, opus cité, p.42.

Contrairement à un discours souhaitant « *subordonner la technique à l'humain* », c'est une véritable doctrine programmatique qui est dégagée « *définissant ce qui doit être réalisé pour un équilibre social et économique, une vie heureuse individuelle ou collective*³⁷ » dont la « grille du bonheur » de Gérard Dupont devient le mode d'emploi³⁸.

Mais, dans le même temps, les municipalités commencent à refuser la réalisation de grands ensembles sur leur territoire. Les équipements publics ne suivent pas partout le rythme de construction et de livraison des logements laissant de vastes espaces inoccupés et des habitants isolés.

La Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967³⁹ instituera la procédure de ZAC (zone d'aménagement concertée) afin de permettre la fragmentation des opérations, et répartir la charge des équipements sur le secteur privé. La procédure de ZUP est désormais considérée comme inapte à créer la complexité et la mixité fonctionnelle attendue, et elle a de plus constitué les organismes HLM en super-bailleurs d'opérations « dinosaures ».

Développement de la maison individuelle stimulée par les pouvoirs publics dès 1970, coup d'arrêt aux « Tours et barres⁴⁰ » des grands ensembles comme forme urbaine spécifique, puis, la circulaire du 21 mars 1973 qui signe cette fois l'arrêt des grands ensembles comme procédure d'aménagement de la ville⁴¹, on passe en quelques années de politiques urbaines essentiellement économiques et nationales à des politiques de gestion de la société : les politiques du « cadre de vie ».

Le temps est venu de gérer l'héritage des « Trente glorieuses ».

³⁷ Revue Urbanisme n°62-63, 1959, « Equipement des grands ensembles », introduction de Pierre Sudreau, p.3. Ce numéro comprend notamment les études et conclusions de diverses commissions officielles.

³⁸ Sous le titre prometteur « Le grand ensemble : facteur de progrès social et de progrès humain », celui-ci présente une grille des équipements jugés nécessaires pour satisfaire les critères pertinents de « l'accueil de l'Homme dans la Cité ». La nature de ces équipements (scolaires, culturels, sociaux et culturels, commerciaux, sanitaires, sportifs, récréatifs et enfin administratifs) est définie en fonction du nombre de logements concernés abritant un certain nombre d'habitants « abstraits ».

³⁹ Le principe de la loi est de « réaliser une concertation entre l'Etat, les collectivités locales, les organismes d'aménagement et les propriétaires privés et à instaurer une grande souplesse dans la mise en œuvre d'opérations dont l'objet ne serait pas exclusivement l'habitat ». CHOAY Françoise, MERLIN Pierre, « Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement », 1988, Presses Universitaires de France, Paris, p.717. La loi du 31 décembre 1976, fera entrer définitivement la procédure de ZAC dans les normes juridiques de l'urbanisme et limite sa localisation aux zones urbaines ou d'urbanisation future. Cette prescription avait fait l'objet d'une circulaire en 1974, mais n'ayant pas force de loi, les dérogations étaient légions.

⁴⁰ Circulaire du 30/11/71.

⁴¹ La création des ZUP sera définitivement interdite le 29/03/76.

CHAPITRE I : L'enjeu patrimonial inscrit honteusement la démolition sur l'agenda des bailleurs sociaux. Émergence d'un débat : 1975-1981.

A la concentration spatiale des immeubles de logements sociaux dans certaines parties de la ville, accentuée par la mise en œuvre des ZUP sur le territoire français, se conjugue un phénomène de ségrégation sociale par les ressources. Victimes de « boulimie administrative », les conditions d'occupation de ces logements sont de véritables casse-tête pour les bailleurs sociaux comme pour leurs locataires. L'avalanche de normes administratives liant l'obtention d'un logement aux ressources des familles, à leur composition familiale, aux normes de confort des logements proposés, et variant selon la date de construction des immeubles (et non selon leur emplacement dans la ville⁴²) contraint aussi bien la programmation des constructions que l'attribution des appartements. En voulant répondre à la diversité des besoins qui se font jour d'années en années par une formulation administrative qui se veut garante du bon usage des fonds publics, L'Etat rationnel *« a provoqué la répartition soigneuse des populations en petits tas, avec autant de types de logements qu'il y a de types de ressources, de circuits de financement, de statuts de constructeurs, de régime d'occupation ou même de catégories de ménages. Le folklore aidant, précise le rapport, on rajoute des millésimes : HLM 70, ILM 72. (...) Tout est en ordre, mais cet ordre est ingérable⁴³ »*.

Deux évènements éloignés géographiquement mais fort proches dans le sens qui leur sera donné dans le contexte décrit ci-dessus vont sortir de leur torpeur les dépositaires de cet urbanisme social, certes autoritaire et abstrait, mais cependant novateur⁴⁴. Le premier est la démolition en 1970 de la Cité de la Muette à Drancy. Construite dans les années trente par Eugène Beaudouin et Marcel Lods, l'histoire de cette cité est tragique. Elle est réquisitionnée en 1940 par l'armée allemande pour devenir à partir de 1941 le principal lieu de rassemblement et de déportation de Juifs vers les camps d'extermination nazis, et ce, jusqu'au 17 août 1944. C'est un camp de concentration dont la démolition a été ordonnée, pas un immeuble de logements sociaux, cependant, comment se défaire d'un malaise prégnant, sachant que telle était sa fonction de départ ?

⁴² 1300F/mois = PSR ; 1410 = HLM ; 1875 = ILM. « Avec 600F de moins ou plus par mois, on a toutes les chances de se retrouver dans trois immeubles et probablement dans trois quartiers différents ». Extrait du Livre blanc des HLM de 1975.

⁴³ Extrait du Livre blanc des HLM de 1975, cité dans BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, 1996, « *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville* », Ed Albin Michel. p.279

⁴⁴ ... et dont il serait culturellement coupable de ne pas s'attacher à identifier les caractères patrimonialisables. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

Le second événement est également celui d'une démolition, fortement médiatisée à l'époque, de l'ensemble de Pruitt-Igoe dans le Missouri. Charles Jenks, historien et critique architectural reconnu et fervent opposant du courant moderne, en dénonce l'architecture « élitiste » et simpliste, héritée des doctrines du rationalisme, du béhaviorisme et du pragmatisme. L'ensemble de Pruitt-Igoe avait été primé en 1951 par l'American Institute of Architects, représentant des idéaux avancés des CIAM⁴⁵. Pour Charles Jenks, « *l'architecture moderne est morte à St Louis, Missouri, le 15 juillet 1972 à quinze heures trente-deux (ou à peu près), quand l'ensemble tant décrié de Pruitt-Igoe, ou plus exactement certains de ses blocs reçoivent le coup de grâce final à la dynamite. Auparavant, l'ensemble avait eu à subir les déprédations, les mutilations et les actes de vandalisme continuellement perpétrés par ses occupants noirs et, malgré les millions de dollars dépensés à tenter de le remettre sur pied (réparation des ascenseurs, vitres brisées, réfection des peintures), on décida finalement d'abrégé ses souffrances. Boum, boum, boum*⁴⁶ ».

La force de ces exemples va marquer l'imagination, réduisant durablement à un diagnostic de « la forme pathogène » des processus plus complexes et qui vont se révéler résistants au changement.

A) Le « chiffon rouge » de la démolition.

1) Emploi du terme et rejet du principe : l'Etat interpellé.

C'est dans le cadre d'une crise de l'habitat dénoncée dans le Livre blanc des HLM en 1975 qu'apparaît pour la première fois sous la forme d'une menace inacceptable la perspective de la démolition de logements collectifs sociaux. « *Germes d'éclatement, germes de violence, frustration et contrainte, passivité et contestation, atteintes à la liberté de la santé ou de la famille, notre civilisation urbaine n'est pas très à l'aise dans sa peau. Nous sommes bien dans une crise de l'habitat* ». Délégué général des organismes HLM depuis 1974, Robert Lion dénonce à la fin de ce rapport les trois grands risques encourus par cette politique du logement social normée et ségrégative : « *les grands ghettos sociaux et raciaux, (...), la révolte, soit encore la démolition. (...) Mais alors quel gaspillage !*⁴⁷ ». Il s'agit d'un appel clair et direct à l'autorité centrale pour la mise en place d'une « *politique*

⁴⁵ Congrès International d'Architecture Moderne. Il ajoute que « le style puriste de l'ensemble, avec la métaphore propre et salubre de l'hôpital, était censé, par la force de l'exemple, induire chez les habitants des vertus correspondantes. La bonne forme devait engendrer le bon contenu, ou du moins la bonne conduite ; l'organisation intelligente de l'espace abstrait devait encourager les comportements sains ».

⁴⁶ JENKS Charles, « Le langage de l'architecture post-moderne », 1979, Academy Editions, Denoël. p.9.

⁴⁷ Extrait du Livre blanc des HLM de 1975, cité dans BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, 1996, opus cité, p.280.

sociale du logement à la place d'une politique du logement social ». L'hypothèse de la démolition est formulée par la direction des organismes HLM comme un pis-aller, un repoussoir, une menace contre laquelle se prémunir. L'importance même du chiffre annoncé par Robert Lion d'un million de démolitions « nécessaires » renforce cette lecture d'une démolition impensable ...

Directeur du CREPAH (Centre de Recherche et d'Etudes pour l'Amélioration de l'Habitat) en 1978, André Barthélémy interpelle à son tour l'Etat en présentant comme structurelle la crise traversée par le logement social et par incidence par les organismes HLM : l'écart entre les conditions d'habitabilité des appartements du parc HLM et les attentes d'une population dont le niveau de vie et donc d'exigence ont changé en vingt ans est manifeste. Ceux qui restent vivre dans ce patrimoine sont donc ceux qui ne peuvent en sortir par l'accession à la propriété. Tenue pendant longtemps en dehors du marché du logement, encadrée dans sa réalisation par des normes rigides posées comme conditions sine qua non de l'obtention des financements publics, la construction des logements sociaux ne correspond plus à l'aspiration de ses habitants potentiels. La logique de l'aide à la pierre multipliant les catégories du « produit logement » et le mode d'attribution de ces logements selon une codification rigide des revenus a spatialisé en les regroupant les populations en difficulté. Le choix de l'Etat de répondre au besoin de loyers bas par une offre adaptée de logements à coûts réduits enregistre ses premiers effets pervers manifestes. Un changement du *projet*, dans sa pensée comme dans ses modes de faire est devenu indispensable pour les constructeurs et gestionnaires de ces logements que sont les organismes HLM. « *Ce qui est important, c'est de se préparer à affronter le « choc du futur », le changement. Les hommes, les femmes, les enfants que nous logeons en 1978 n'ont plus grand chose de commun avec ceux que nous avons accueillis trente ans plus tôt. (...) Un problème qui porte sur un parc récent de 2 500 000 logements est, de toute évidence, d'ampleur nationale. Et il ne pourra pas être réglé par des demi-mesures*⁴⁸ ».

Dans les propos du directeur du CREPAH ressort très clairement le constat de l'écart entre ce qui est et ce qui devrait ou pourrait être, construisant ainsi la situation comme problématique et justifiant l'appel à un changement radical : l'habitat proposé aux populations ayant besoin d'être aidées par l'Etat pour se loger n'offre plus les conditions de confort attendu, en surface comme en qualité de construction et d'environnement.

L'étiquetage du problème le qualifiant comme relevant des compétences de l'autorité publique est affiché : il porte sur l'ensemble des logements produits malgré leur date encore récente de construction. La mission des organismes HLM est considérée par ceux-ci comme ayant été remplie. C'est des

⁴⁸ Editorial d'André Barthélémy, « H. Revue de l'habitat social », n°34, octobre 1978, éditée par l'Union Nationale des HLM.

pouvoirs publics que la réponse est attendue sous la forme de mesures suffisamment radicales pour permettre de rattraper une société qui, en moins de vingt ans, a beaucoup changé. Les trois conditions définies par J.Padioleau pour définir un problème ayant le profil d'une inscription au « menu » de l'agenda politique sont ici réunies⁴⁹.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que les premières inquiétudes officielles formulées sur l'avenir des grands ensembles de logements sociaux proviennent de l'Union des HLM. Les bailleurs sociaux sont des acteurs du terrain, ils sont directement concernés par l'aventure quotidienne de leur patrimoine dont ils ont la responsabilité de gestion. Or, ce patrimoine social vieillit mal. Construit dans l'urgence, le parc immobilier a quinze à vingt ans d'âge et se dégrade rapidement. La clientèle traditionnelle du logement social se paupérise, on note une forte présence d'immigrés (30 à 40 %), les impayés se multiplient. La population des logements HLM est captive de territoires à mauvaise réputation. La population " aisée " a quitté le parc pour réaliser le « rêve français » de l'accession à la propriété qui prend le plus souvent la forme de la maison individuelle. Le modèle du logement social en grands immeubles collectifs ne séduit pas, les équipements publics et commerciaux de proximité sont insuffisants dans une majorité des cas et l'éloignement géographique par rapport à la ville est d'autant moins supporté que les transports collectifs sont déficients.

Les organismes HLM sont en grande difficulté financière et, par effet de miroir, l'image du monde HLM est aussi dégradée que certains immeubles dont ils ont la gestion. Son identité de plus important promoteur immobilier « social » du pays, porteur de modernité, est dangereusement mise à mal par l'héritage controversé qui est le sien. Sa légitimité même est en cause, et son maintien comme acteur central de la mise en œuvre de la politique du logement social de l'Etat apparaît fortement compromis dans une période de récession.

⁴⁹ Nous vous rappelons celles-ci : « Il y a problème, dirons-nous, quand des acteurs sociaux perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être (...). (ii) Cette découverte d'un problème s'accompagne de procédures d'étiquetage qui le qualifient comme relevant de la sphère de compétence des autorités publiques. Enfin, (iii) l'intervention de la société politique est attendue, y compris l'option de ne rien faire ». PADIOLEAU Jean G., « L'Etat au concret », 1982, PUF, coll. Sociologies, p. 25 à 27.

2) La réponse des pouvoirs publics : aide à la personne et réhabilitation du bâti.

Les années « Giscard » (1974-1981) voient la remise en cause de l'Etat développeur de politiques spatiales. La récession économique, liée au premier choc pétrolier mais aussi au bouleversement des règles du jeu des échanges économiques internationaux, conduit le gouvernement à orienter ses priorités de dépenses publiques vers des investissements productifs, catégorie à laquelle n'appartient désormais plus la construction sociale.

La crise du logement semble en grande partie résolue, et la croissance démographique avoir stoppé son élan. Les élus locaux ont acquis des savoirs faire réels dans la mise en œuvre des programmes d'équipements de leurs communes, et les Etablissements Publics Régionaux relaient depuis 1974 l'action de développement de l'Etat et les crédits qui y sont consacrés, sous la vigilance du Préfet. Le Conseil Régional étant constitué d'élus locaux qualifiés, ces crédits sont progressivement orientés dans leur majorité vers le financement de politiques locales (et les HLM) à partir de 1977.

Enfin, une véritable rupture avec l'urbanisme fonctionnaliste marque cette période au cours de laquelle « mesure, équilibre et harmonie » deviennent les maîtres mots d'une nouvelle culture urbaine. « *Le thème de la qualité de la vie entre dans l'ordre des priorités gouvernementales avec, pour mission principale, celle de réconcilier le citoyen avec l'espace habité et les formes urbaines de son cadre de vie*⁵⁰ ». A une urbanisation teintée de gigantisme, jugée à la fois trop tardive et trop rapide, doivent succéder l'accession à la propriété, le logement individuel⁵¹ et la réhabilitation de l'habitat ancien, le tout « ficelé » dans un projet libéral et décentralisateur.

Ces trois données du nouveau contexte marquant l'action publique de l'Etat dans son rapport au logement, vont conduire celui-ci à prendre deux mesures novatrices. La première est dirigée vers le traitement du rapport des Français à leur logement par la création de l'aide à la personne ; la seconde a pour but de constituer l'acte technique de réhabilitation des bâtiments « anciens » en une véritable politique publique d'amélioration de l'habitat des Français.

⁵⁰ Urbanisme n°322, janvier-février 2002, LANGEREAU Eric, « Du coup d'arrêt de la circulaire Guichard au « cadre de vie » giscardien », p.49.

⁵¹ En 1976, il y aura 251 200 mises en chantier de logements individuels, contre 241 200 de logements collectifs. In TOMAS François, BLANC Jean-Noël, BONILLA Mario, « Les Grands ensembles, une histoire qui continue ... », 2003, Publications de l'Université de Saint Etienne.

a- L'Etat banquier : l'Aide Personnalisée au Logement (3 janvier 1977).

C'est au nom d'une plus grande *efficacité sociale* qu'un « retoilettage » des modalités des aides financières publiques au logement social est confiée en 1975 à une commission présidée par un économiste reconnu : Raymond Barre. Le choix de cet éminent professeur d'économie et Commissaire Européen est d'ailleurs révélateur des priorités gouvernementales en matière de formulation du nouveau référentiel devant désormais présider au financement public du logement social.

Si le bilan de l'aide à la pierre fait apparaître que celle-ci a rempli son rôle premier en répondant aux besoins quantitatifs considérables en matière de constructions de logements⁵² et a créé une amélioration réelle du confort des logements⁵³, de nombreuses insuffisances demeurent et les effets de la récession économique en accentuent le caractère dysfonctionnel dénoncé par le Livre Blanc des HLM. Un cloisonnement du marché du logement s'associe dorénavant à une spécialisation sociale des logements HLM. En effet ils se sont révélés difficilement accessibles à ceux pour lesquels ils avaient été prévus et trop chers pour les catégories les plus pauvres de la population. On a assisté de ce fait à une permanence du problème des mal-logés auquel il est devenu de plus en plus difficile d'apporter des solutions. D'autre part, les locataires des organismes HLM dont les revenus ont évolué favorablement ne sont pas incités à changer de logements, mis à part ceux qui se sont tournés vers l'accession, en maison individuelle le plus souvent. La mobilité est restée faible et ces locataires bénéficient de véritables rentes de situation du fait de l'importance de l'aide que leur logement a reçu à sa construction. Ce point est révélé clairement dans le rapport Nora-Eveno : « *le parc HLM est en totalité à « loyer modéré », mais il est loin d'être en totalité « à occupation sociale ». Selon eux, de 25 à 40% des locataires, d'après les estimations, disposeraient de ressources supérieures aux plafonds réglementaires. Les rentes de situation existent dans les HLM, « par privilège d'entrée »*⁵⁴ ».

Quelle place doit occuper le logement social dans une politique économique résolument libérale ? Comment répondre à cette nouvelle donne dont Jean-

⁵² « De 80 000 logements construits par an dans les années de l'immédiat après-guerre, on a progressé assez rapidement pour atteindre environ 200 000 logements nouveaux en 1955, puis 300 000 de 1958 à 1962. Pour faire face aux retours d'Algérie, le chiffre de 400 000 a été atteint en 1965. Entre 1965 et 1971, la progression a été plus lente, de l'ordre de 450 000 par an. Le rythme annuel de construction a ensuite été de l'ordre de 500 à 510 000 logements par an entre 1971 et 1975, ce qui dans l'ensemble correspondait très exactement aux objectifs fixés par le Plan ». Politique de l'habitat et de la construction, Formation des architectes et urbanistes de l'Etat, Paris, 1995.

⁵³ « La proportion de logements pourvus d'un confort minimum, c'est-à-dire de l'eau et d'une installation sanitaire sommaire, s'élève en 1954 à 9%. Elle atteint 61% en 1973 ». Politique de l'habitat et de la construction, opus cité.

⁵⁴ FLAMAND Jean-Paul, « *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social* », 1989, éditions La Découverte, Paris, p.307.

Marc Stébé⁵⁵ relève les caractères principaux : une augmentation manifeste du coût du logement et une inflation qui élève les prix auxquelles s'associe une baisse du pouvoir d'achat des ménages et de leur solvabilité ? Elever le niveau des salaires ou diminuer le coût de la construction ne sont guère envisageables car ce serait s'attaquer directement aux profits des entreprises, des promoteurs et des banques. La solution choisie par Raymond Barre, devenu Premier Ministre, est de déplacer les financements de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne. En aidant à la solvabilisation des ménages, cela permet ainsi de laisser jouer le prix du marché, et d'accroître l'efficacité économique et sociale des aides de l'Etat au logement des Français⁵⁶.

La loi du 3 janvier 1977 s'inspire des conclusions des rapports Barre et Eveno « *qui met l'accent sur la nécessité d'éviter le gaspillage du patrimoine immobilier existant*⁵⁷ », ces deux rapports étant unanimes sur la nécessité « *de mettre en avant le rôle du marché et de la concurrence* », et du Livre Blanc des HLM « *qui insiste sur la nécessité d'intégrer la politique du logement dans une stratégie sociale d'ensemble* » mais également de « *maintenir, même à terme, une aide à la pierre* ». Ses objectifs manifestes sont de promouvoir la qualité de l'habitat, d'adapter les dépenses de logement à la situation des familles et aux ressources des habitants, de favoriser l'accession à la propriété et d'améliorer l'habitat existant. Son esprit est celui du retrait progressif de l'Etat d'une politique du logement social dont il souhaite voir la logique intégrer celle du marché dans une approche gestionnaire marquant une présidence giscardienne qui n'a pas la fibre du dirigisme étatique gaulliste.

L'Aide Personnalisée au Logement (APL) doit répondre aux revendications du monde HLM: en secteur locatif social, elle est censée permettre aux organismes HLM de voir diminuer les impayés, l'APL devenant une sorte de tiers payant, et de pratiquer des loyers plus proches de ceux du marché en supprimant les rentes de situation de l'ancien système. A l'inverse, les ménages à ressources modestes peuvent, grâce à l'APL, accéder à des logements de qualité. Cette mesure est de toute façon conçue de façon transitoire, l'augmentation naturelle du niveau de vie des Français devant permettre à l'Etat d'en diminuer progressivement le montant. Jugée conjoncturelle, la crise économique ne doit pas engager durablement l'Etat

⁵⁵ STEBE Jean-Marc, « Le logement social en France », 1998, PUF, Que sais-je ?, p.109-113.

⁵⁶ « Les aides à la pierre, jusqu'ici proposées pour combler le déficit quantitatif de logement, sont trop lourdes pour le budget de l'Etat, et elles ne permettent pas de répondre aux besoins des catégories les plus démunies. Les aides à la personne sont présentées comme moins coûteuses pour la puissance publique et mieux adaptées à l'évolution des ressources des familles ». STÉBÉ Jean-Marc, 1998, opus cité, p.109.

⁵⁷ LEFEBVRE Bruno, MOUILLART Michel, OCCHIPINTI Sylvie, « Politique du logement. 50 ans pour un échec », 1993, L'Harmattan, col.H Habitat et société, p.50 et 51.

dans cette voie. Le dogme d'une croissance assurée est fermement inscrit dans les esprits tel qu'il a été énoncé en 1970 par le groupe présidé par Pierre Consigny dans le rapport de synthèse du groupe « Interventions publiques dans le domaine du logement » au titre de la Commission de l'habitation du VI^{ème} Plan : « *Dans un délai qui n'est plus loin de portée maintenant et dont le terme se situe sans doute avant la fin du siècle, l'augmentation de la richesse nationale et des revenus individuels aura rendu caduc tout système général d'aide publique dans le domaine du logement. Au système généralisé d'intervention se substitueraient progressivement des systèmes d'intervention limités dans leur champ d'application à ceux que leur condition particulière ne permet pas de bénéficier des progrès de l'expansion, mais renforcés dans leur portée* ⁵⁸ ».

L'aide à la pierre est temporairement maintenue dans le secteur locatif social et fortement simplifiée : seuls deux prêts subsistent, sous condition de ressources⁵⁹ et l'accent est mis sur l'amélioration de l'habitat existant⁶⁰ : PAP, PLA et PC peuvent financer l'acquisition suivie de la rénovation de logements existants. En secteur HLM, une prime est mise en place pour aider les bailleurs à réaliser des travaux d'amélioration de leur patrimoine dépassant par leur importance le simple entretien traditionnel. A cette prime succèdera rapidement la PALULOS⁶¹ (prime à l'amélioration du logement à usage locatif à occupation sociale), créée pour les bailleurs sociaux qui réhabilitent leurs logements et dont les règles d'application vont durablement orienter les choix de réhabilitation effectués, dictés par la quête de la

⁵⁸ Propos introductif de Roger Quilliot, ancien ministre de l'urbanisme et du logement de 1981 à mars 1983, au 47^{ème} congrès HLM de Cannes en 1986. « HLM aujourd'hui », n°3, octobre 1986.

⁵⁹ Le PLA (prêt locatif aidé) en secteur locatif social, et le PAP en accession à la propriété. Le PC (prêt conventionné) est créé (à la place des anciens prêts PIC) ; il ne bénéficie pas de l'aide à la pierre mais ouvre droit à l'APL.

⁶⁰ Cette approche résulte du travail d'une commission chargée par le ministère de l'Équipement d'étudier la question de la réhabilitation de l'habitat ancien, qui se trouve dans un état déplorable du fait du blocage des loyers des immeubles « loi 48 » contraire aux intérêts des propriétaires ayant des velléités de réhabilitation de leur patrimoine. Il s'agit du rapport Nora-Eveno (NORA S., EVENO B., « L'amélioration de l'habitat ancien », 1975, La Documentation française, Paris.) qui « développe une vision patrimoniale et sociale de l'habitat ancien qui inspirera le volet réhabilitation de la réforme des aides au logement de 1977 ». FERNANDEZ Alexandre, GOZE Maurice, « L'entreprise et l'habitat. 50 ans d'histoire du Comité interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000) », 2001, Ed Confluences, Bordeaux, p.95.

⁶¹ Il s'agit d'une subvention plafonnée et calculée selon un certain pourcentage du coût des travaux et complétée par un prêt à taux réduit. Dans la limite d'un plafond de travaux de 70 000 F (10 500 euros environ) par logement, la prime couvre : soit 20% pour tous les travaux d'amélioration, à l'exclusion des simples dépenses liées à l'entretien des immeubles ; soit 30% pour les travaux d'isolation phonique dans la limite de 14 000 F (2 100 euros environ) par logement sur production d'un rapport établi par un organisme agréé ; soit 30% pour travaux d'isolation thermique dans la limite de 21 000 F (3 150 euros environ) par logement, également sur présentation d'un rapport ; soit 40% pour des travaux d'isolation acoustique ou thermique dans les immeubles répondant à des caractéristiques techniques particulières. Des dérogations aux taux de la subvention peuvent être accordées par le ministre chargé du logement pour les opérations expérimentales ou présentant un caractère social marqué.

subvention la plus favorable en lieu et place d'une expertise. Quand les réponses existantes déterminent les questions posées ...

Cette loi est considérée par Jean-Paul Flamand comme la marque de « *l'abandon par l'Etat d'une politique volontariste de transformation de la société par le biais, entre autres éléments, d'une production de masse de logements, au bénéfice d'une vision « gestionnaire » de la question : le traitement social de la situation du logement des plus défavorisés et des « exclus »*⁶² ». Pour Henri Coing et Christian Topalov, il ne s'agit pas d'une rupture mais d'une continuité d'une politique d'Etat cherchant à créer les conditions d'un véritable marché du logement, et cela depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : « *construction de l'offre autant que de la demande, régulation du marché, et retrait progressif de l'Etat chaque fois que la mise en place d'un nouveau mécanisme le rendait possible*⁶³ ».

Les objectifs sociaux et économiques de l'Etat semblent pouvoir être atteints simultanément par cette loi, et les demandes des organismes HLM satisfaites. En partie seulement. En effet, en 1975, leur demande de réforme du logement s'appuyait sur quatre principes⁶⁴ dont celui d'une décentralisation des décisions concernant l'habitat vers les collectivités locales et les usagers. Nulle trace dans la loi de cette réforme, l'Etat garde fermement en main les rênes du financement du logement social sous couvert de l'énonciation du problème en termes de justice sociale. Nul doute ne peut exister sur sa connaissance de la nature urbaine et technique des dysfonctionnements constatés, elle a suffisamment été relevée dans les différents rapports établis sur ce sujet et les sollicitations claires et virulentes des organismes HLM. Mais cet « *issue-area* », cet ensemble d'enjeux liés entre eux, ne peut être traité dans le cadre législatif de la politique du logement social. Si les PALULOS y trouvent place, c'est dans une logique comptable et normative de l'aide à la pierre. Celle-ci permet à l'Etat de maintenir sa tutelle sur les activités gestionnaires des organismes HLM par le biais de conventionnements⁶⁵ liant l'attribution de l'APL à une revalorisation

⁶² FLAMAND J.P., 1989, opus cité, p.309.

⁶³ COING Henri, TOPALOV Christian, in « Le logement en questions. L'habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité et ruptures », coord. ASCHER François, 1995, éditions de l'Aube, Marseille, p.263.

⁶⁴ Les quatre principes sur lesquels s'appuie la réforme du logement du Livre Blanc HLM sont les suivants : 1/ priorité à la qualité de l'habitat et du cadre de vie, concrétisée par la construction d'un logement aidé unique et de qualité améliorée. 2/ égalité devant le logement : quelque soit son revenu, chaque famille doit pouvoir accéder à un logement de qualité. Ceci implique l'abandon des catégories de logements aidés : HLMO, PLR, PSR, ILM, ILN. 3/ équilibre entre l'impératif résidentiel et l'impératif industriel. L'amélioration du cadre de vie et de l'habitat doit pouvoir freiner utilement les dépenses de consommation inflationnistes. Le quatrième principe est celui cité dans le texte.

⁶⁵ « Le conventionnement constitue la contrepartie du bénéfice de l'APL pour les locataires et des nouvelles aides à l'investissement pour les propriétaires-bailleurs. Par cette convention, ces derniers s'engagent à respecter diverses obligations de gérance. L'objectif du conventionnement est de faire entrer progressivement l'ensemble du parc locatif dans le cadre de la réforme, sans que l'instauration de l'APL ne provoque une hausse généralisée

du bâti locatif social. Dans ce temps de la constitution progressive de formes différenciées de territorialisation de leurs politiques d'aménagement par les collectivités locales, l'Etat n'a plus de légitimité à formuler la question du logement social dans les termes par trop déterministes de leur dimension urbaine.

C'est donc dans le cadre du dispositif Habitat et Vie Sociale, procédure déconcentrée au niveau départemental et considérée par les historiens comme le premier acte de ce que l'on appellera plus tard la politique de la ville, que la participation des autorités locales et des usagers sera sollicitée ... et contrôlée au nom de la « raison sociale ».

b- Déconcentration de l'enjeu urbain : Habitat et Vie Sociale (6 mars 1977).

En 1972, avec René Lenoir comme directeur de l'Action Sociale et Jean Maheu à la direction de la Jeunesse, Robert Lion, à la Direction de la Construction, lance les séminaires « Habitat et Vie Sociale » (HVS) dont la mise en œuvre est confiée « à un organisme de formation et d'étude connu pour ses attaches avec un christianisme de gauche modéré, Culture et promotion, et à la FORS (fondation pour la recherche sociale)⁶⁶ ». Un groupe de réflexion pluridisciplinaire regroupant des architectes, des urbanistes, sociologues, travailleurs sociaux et médecins mène un travail pragmatique important sur la relation habitat/environnement. La notion de « réhabilitation » des grands ensembles « recouvrant à la fois les aspects techniques et sociaux : l'animation et l'ouverture d'équipements de complément » est issue de ces premiers séminaires HVS en 1972.

De 1973 à 1977, différentes expérimentations se multiplient⁶⁷. En 1974, Robert Lion, ayant quitté le poste de directeur de la Construction lors du changement de gouvernement et l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République, est devenu délégué général de l'Union HLM, signe de la situation de jeu coopératif historique entre ces deux institutions. Dans le droit fil de son action dans le précédent gouvernement, il lance un premier plan de réhabilitation des grands ensembles dont l'argument premier est la qualité thermique déficiente des immeubles HLM dans une période durement marquée par la raréfaction de l'énergie (crise pétrolière de 1974) et son coût devenu exorbitant dans des immeubles « gruyère ». Le budget d'entretien courant des immeubles HLM est lourdement grévé par cette nouvelle charge inattendue qu'il est difficile de répercuter en totalité sur les

des loyers ». LEFEBVRE Bruno, MOUILLART Michel, OCCHIPINTI Sylvie, « Politique du logement. 50 ans pour un échec », 1993, L'Harmattan, col.H Habitat et société, p.54.

⁶⁶ BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, 1996, opus cité, p. 333.

⁶⁷ Alençon, Lorient, Rouen et Lille. BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, 1996, opus cité, p. 334.

locataires, d'un double point de vue pratique et moral. Les chercheurs ayant fait du logement social leur objet d'étude s'accordent sur le fait que la « crise de 74 » est le fait marquant, ou du moins construit comme tel dans sa formulation publique, ayant permis une inscription rapide des réhabilitations des immeubles sociaux sur l'agenda politique et budgétaire de l'Etat. Robert Lion reprend lui-même cet argument en juin 1977 : « *il y a aujourd'hui un réveil, un sursaut, que nous devons ... aux Arabes probablement : non pas à ceux qui construisent nos maisons mais à ceux qui nous ont fait payer le pétrole un peu plus cher*⁶⁸ ».

A la suite du rapport Nora-Eveno et aux travaux de ce « groupe permanent de coordination habitat et vie sociale » est pris l'arrêté du 3 mars 1977 dans lequel « *le législateur s'engage à intervenir dans 50 zones urbaines –de type grands ensembles- qui présentent des signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle*⁶⁹ ». Les auteurs du rapport observent que les populations fragiles sont renvoyées dans l'habitat dégradé des centres historiques des villes, les plus bas salaires étant exclus des HLM. Faisant le constat d'un vieillissement prématuré des logements HLM dont « *la fraction la plus ancienne arrive à l'âge des grosses réparations* », auquel s'associent les attentes des habitants sur « *la qualité de l'habitat et l'humanité de l'urbanisme* », ils concluent « *qu'il faut entreprendre la réhabilitation des ensembles de logements HLM les plus dégradés, et engager une politique plus volontariste de réhabilitation de l'habitat ancien, afin d'y accueillir les exclus des HLM*⁷⁰ ».

Des actions de développement de la vie sociale de ces quartiers sont menées en association avec l'amélioration de la qualité du bâti et se traduisent par la création d'animations sociales, l'implantation d'équipements collectifs et l'aménagement des espaces extérieurs. Sur le terrain politique, Bruno Jobert, dans un ouvrage écrit en 1981 « *le Social en plan*⁷¹ », parle d'un « *mélange complexe de centralisation et de décentralisation* ». Si les municipalités sont nommées responsables et que leur est imposée la participation des habitants, la méfiance des administrations centrales à l'égard des élus soupçonnés de clientélisme ou, pour les grands élus de tentatives de vassalisation de l'administration, conduit à retirer la gestion des crédits aux régions et à évincer les Conseils Généraux et les élus auxquels l'Etat ne fait guère confiance. Il s'agit en fait plutôt pour ce dernier d'impliquer l'ensemble des services dans une approche décloisonnée, « *le magma*

⁶⁸ Revue « H », revue de l'Habitat Social, éditée par l'Union Nationale HLM, n°34, octobre 1978.

⁶⁹ STÉBÉ Jean-Marc, 1998, opus cité, p.113.

⁷⁰ FLAMAND J.P., 1989, opus cité, p.307.

⁷¹ JOBERT Bruno, « *Le social en plan* », 1981, Economie et Humanisme, Editions ouvrières.

*incompréhensible d'actions parcellaires*⁷² » étant le mal principal reconnu de l'action publique bureaucratique héritée du dirigisme gaulliste⁷³.

L'articulation entre politique du logement social et réflexion urbanistique reste impensée malgré la mise en place du Fond d'Aménagement Urbain en 1976 qui tend à simplifier les démarches des édiles municipaux auprès des différents services de l'Etat en proposant une sorte de « guichet unique » visant à « aider » les collectivités locales à pratiquer un nouvel urbanisme. Il s'agit de « traduire sur le terrain les nouvelles orientations de la politique urbaine et introduire plus de souplesse et de cohérence dans la démarche de l'Etat. Pour cela, il fallait rassembler les crédits accordés selon des procédures diverses à la rénovation urbaine, à la restauration de quartiers anciens, à la résorption de l'habitat insalubre et aux opérations ponctuelles et réunir autour de la même table les détenteurs de ces crédits qui appartiennent à différentes administrations, afin de décloisonner les procédures d'attribution. Chargé d'opérer une rupture avec un urbanisme justement critiqué, le FAU a permis d'offrir aux collectivités un partenaire unique, cohérent et donc plus efficace au service d'un urbanisme moins abrupt⁷⁴ ».

On est encore loin d'une politique de l'habitat étant donnée la méfiance de l'Etat à l'égard des autorités locales « longtemps perçues comme des organes chargées soit des tâches mineures, soit de la mise en œuvre des politiques d'Etat⁷⁵ », et dont la capacité et la volonté d'agir est jugée trop variable et incertaine dans ses objectifs comme dans ses effets.

3) La fin d'une coopération positive : L'UNFOHLM se construit en acteur indépendant.

Le 39^{ème} congrès HLM de 1978 à Strasbourg marque la fin du jeu coopératif entre l'Union HLM et l'Etat. C'est visiblement un sentiment de trahison⁷⁶ qui est ressenti par le premier qui ne veut pas devenir l'héritier solitaire d'un patrimoine en pleine obsolescence. Longtemps constitué en bras armé d'une politique économique de relance de la construction de logements au nom de la mission de justice sociale d'un Etat tout puissant, les organismes HLM se sont fédérés en un puissant lobby dont la légitimité est incontestable.

Leur vocation sociale est leur « fonds de commerce » et l'aide à la pierre leur raison d'être. Ils sont ainsi maintenus loin des fluctuations du marché privé

⁷² JOBERT B., 1981, opus cité.

⁷³ Sur ce sujet, voir p.249 et suivantes in BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, 1996, opus cité.

⁷⁴ Revue Administration, 1979, Chronique annuelle, p.48.

⁷⁵ MENY Yves, « Les politiques des autorités locales », chap 9, Tome IV « Les politiques publiques », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF, p.431.

⁷⁶ La situation de coalition ou « jeu coopératif » induit « une sanction en cas de non respect de l'accord passé ». MAURY Yan, « Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas », 2001, l'Harmattan, col. Logiques politiques, p.9.

par cette vocation sociale qui est pour eux une ressource majeure en période d'expansion économique, de pénurie de logements et lorsque la population ciblée est une population solvable. Cette ressource a bien sûr son revers : ils sont gestionnaires pour le compte de la collectivité publique et disposent d'une faible autonomie, la tutelle de la raison d'Etat énoncée en termes de projet économique et social devenant insupportable en période de récession économique. Le statut de service public fait alors de ce promoteur social et propriétaire immobilier majeur et particulier, un acteur aux mains liées, mis en danger par ce qui définit son existence même : un gestionnaire contraint d'un héritage controversé.

La stratégie utilisée par l'UNFOHLM pour alerter des pouvoirs publics réticents à s'engager dans une vraie politique sociale du logement qui lui garantisse le maintien durable de son statut monopolistique de « logeur » social est de deux natures. La première consiste à utiliser son pouvoir d'acteur central de la mise en œuvre de la politique du logement social pour créer un conflit ouvert lui permettant d'inscrire sur l'agenda de l'Etat ses enjeux de propriétaire immobilier. La seconde est de rechercher dans la sphère locale des partenaires « naturels » jusques-là tenus à l'écart de cette tribune, et avec lesquels construire des systèmes d'alliance permettant à l'Union de se constituer un nouvel espace d'action légitime, le précédent semblant se déliter et ne plus servir ses intérêts.

a- Le pouvoir de créer le conflit.

Pour la première fois, le divorce semble consommé entre ces deux comparses historiques. Il se traduit par la rédaction d'un manifeste dans lequel le Mouvement HLM se désolidarise publiquement de l'action du gouvernement : « *Le Mouvement HLM prend date devant les générations à venir : au cas où les changements qu'il demande par ailleurs ne seraient pas retenus, au cas où la politique de l'habitat ne serait pas redressée, au cas où l'institution sociale que constituent les HLM ne serait pas préservée, la réforme du logement marquerait dans l'histoire du progrès social et la qualité du cadre de vie en France, un recul sans précédent. Les HLM n'en auraient pas été solidaires*⁷⁷ ».

Le mode de formulation du problème permettant de déclencher une activité publique conforme à ses attentes conduit l'Union à développer une stratégie de « l'incendie », par un discours alarmiste basé sur les valeurs essentielles censées animer les choix politiques de l'Etat et que ses arbitrages à finalité économique mettent en péril à leurs yeux.

⁷⁷ Revue « H », n°31, 1978, Déclaration solennelle du Congrès HLM sur la politique de l'habitat en France.

L'argumentaire développé par l'Union contre la réforme de l'APL suivra trois logiques principales.

La première est la remise en cause de la légitimité de l'Etat dans l'accomplissement de sa mission régalienne de garant de la justice sociale par la menace d'une disparition pure et simple de la notion même de logement social. Le niveau causal énoncé est un « *alignement du logement social neuf et existant, sur le « marché », au risque d'aggraver la situation des familles et de sonner le glas du logement social*⁷⁸ ».

La seconde est la remise en cause de la légitimité de l'Etat dans sa capacité à assurer la sécurité des biens et des personnes par l'évocation de violences urbaines qui ne peuvent manquer de se produire au sein d'ensembles déqualifiés et paupérisés. L'exemple américain est mis en avant comme épouvantail créateur d'injustices criantes : « *Nos banlieues vont-elles devenir des petits Harlem (...). Tensions et germes d'éclatement dans la cité, dégradation accélérée des patrimoines : perspective d'un cercle vicieux dramatique. Certains dirigeants d'HLM savent qu'ici ou là le processus est enclenché. Il nous faut donc lutter, de toutes nos forces, contre cette évolution*⁷⁹ ».

C'est enfin la mise en péril de l'institution HLM qui est montrée du doigt. Le rapport Barre s'interrogeait déjà sur le rôle du logement social, sur sa place prioritaire dans le budget de l'Etat et sur le rôle des organismes HLM : « *doivent-ils se spécialiser dans le seul logement des couches sociales les plus pauvres, ou rester des « généralistes » de l'habitat*⁸⁰ » ? Pour le Mouvement HLM, la réponse est claire : « *tandis que les plus hautes autorités lui témoignent leur sympathie, ses nouvelles conditions de fonctionnement la menacent d'un choix fatal : périr ou trahir sa raison sociale*⁸¹ ».

C'est en ces termes que le bailleur social le plus important du pays alerte sa tutelle afin de la mobiliser face à une crise de la construction sociale⁸², une dégradation de la situation de l'habitat et l'inadaptation des financements sociaux⁸³ aux besoins. C'est à un véritable changement du rôle et du statut des organismes HLM que le délégué de l'Union nationale des HLM convie l'Etat à réfléchir : « *La vraie réforme serait celle qui instaurera d'autres rapports entre l'Etat (ou demain les collectivités locales) et nous. C'est-à-*

⁷⁸ Revue « H », revue de l'Habitat Social, éditée par l'Union Nationale HLM, n°31, juin 1978, Déclaration solennelle du Congrès HLM sur la politique de l'habitat en France, p.14.

⁷⁹ revue « H », n°34, octobre 1978.

⁸⁰ STÉBÉ Jean-Marc, « Le logement social en France », 1998, PUF Que sais-je ?, p.109.

⁸¹ Revue « H », revue de l'Habitat Social, éditée par l'Union Nationale HLM, n°31, juin 1978, Déclaration solennelle du Congrès HLM sur la politique de l'habitat en France, p.14.

⁸² Recul de 17,6 % des mises en chantier en 1976 et de 22,3 % pour les financements.

⁸³ « Le programme 1977 d'HLM locatives, 102 300 logements à la loi de finances, n'a donné lieu qu'à 74 000 financements par la Caisse des prêts HLM ». Robert LION, intervention lors du 39^{ème} congrès HLM.

dire : une tutelle moins lourde, moins de contrôles a priori, moins de règles détaillées décrétées de Paris, mais des relations plus confiantes ; et qu'on nous juge aux résultats, après nous avoir fixé des objectifs sociaux, qualitatifs, technologiques, quantitatifs, etc ... (.) Plus généralement, prenons parti pour une politique contractuelle entre l'Etat et nous. Que par cette voie, souple, non bureaucratique, laissant place à l'initiative, l'Etat s'assure de la réalisation d'objectifs généraux ou sectoriels que la décentralisation peut rendre pour lui plus difficiles à atteindre. Qu'en retour nous trouvions-là des assurances de survie et de meilleures conditions de fonctionnement⁸⁴ ».

Par ces propos, l'Union revendique la compétence de la formulation du passage d'une politique du logement social à une politique sociale du logement dont il se considère l'acteur incontournable. Sa stratégie va désormais consister à construire les conditions de son autonomie d'action à partir de l'expérience acquise localement dans les mises en œuvre d'opérations concrètes de construction et de gestion des ensembles de logements sociaux.

b- Les collectivités locales et les habitants comme partenaires naturels.

Les collectivités locales et en premier lieu les municipalités ressentent, comme les organismes HLM, de moins en moins bien une main mise de l'Etat sur leurs fonds de commerce respectifs que sont la ville pour les uns et le logement social pour les autres. D'autant plus que le désengagement de l'Etat en période de crise économique, ou de « pause » comme on aime à le penser, les laisse dans l'incertitude et sans moyens pour agir dans le sens de ce qu'ils estiment être leurs intérêts. *« La grande vague de la pression urbaine diminue, et le ressac laisse bien visible toute une série de résidus de la croissance et de déchets de l'urbanisation. Il faut désormais les traiter⁸⁵ ».*

Le temps long d'une expérience conjointe de mise en œuvre des politiques successives de construction et de gestion de logements sociaux, depuis la Loi Bonnefoy de 1912, a fait des Offices publics communaux et départementaux HLM et des collectivités locales de vrais partenaires. La conjoncture actuelle, marquée par un retrait de l'Etat de l'aide à la pierre d'une part et d'une déconcentration des enveloppes budgétaires consacrés aux questions de l'aménagement urbain, est l'occasion de valoriser cette alliance pour un bénéfice réciproque. Durant ce 39^{ème} congrès, la présence des élus locaux est très importante et leurs déclarations publiques vont dans le sens d'un soutien aux revendications de l'Union. Leurs intérêts se

⁸⁴ Robert LION, intervention lors du 39^{ème} congrès HLM.

⁸⁵ Revue « H », n°31, 1978, Déclaration solennelle du Congrès HLM sur la politique de l'habitat en France.

rejoignent dans une demande conjointe pour une décentralisation de la politique de l'habitat.

Cette demande, bien que recouvrant des domaines d'enjeux différents, s'appuie sur trois systèmes d'argumentation :

- L'enjeu affiché par l'Union est le suivant : le déficit foncier est la cause première de la constitution des ensembles HLM en « ghettos » ; seul un partenariat étroit associant les collectivités locales à leur activité de bailleur social peut leur permettre d'y remédier. Le rejet à l'extérieur de la ville des logements sociaux est lié à la spéculation foncière en centre ville. La chute jugée dramatique des mises en chantier de nouveaux logements est également liée aux difficultés à construire en zone urbaine.

Un travail de concertation mené avec les municipalités sur cette question s'avère donc nécessaire afin qu'une stratégie commune puisse être menée au nom de la « raison sociale ».

Cette approche pragmatique est associée à un discours plus idéologique, que l'on pourrait apparenter à une manipulation des systèmes de valeurs toujours présents au sein des services techniques de l'Etat. Il désigne directement les effets néfastes d'une politique du logement laissée à l'initiative du marché, véritable « bête noire » de l'Union : une politique libérale ne peut régler la qualité de l'urbanisme et de l'habitat « *sous peine de désordre et de gaspillage d'espace et d'énergie, qualité superficielle, urbanisation mal contrôlée, ségrégation et tensions dans les villes, pollution des campagnes* ». Cette position, qui sous-entend l'idée d'une incompétence du local à organiser le cadre de vie des Français est peu flatteuse pour les municipalités, mais elle permet d'étendre le champ de la légitimité des organismes HLM au domaine de l'aménagement de l'espace.

L'enjeu sous-jacent à cet argumentaire a un double visage. La nécessité de construire un nouveau contexte d'action pour leur activité de bailleur social correspond au besoin impérieux d'un soutien financier plus actif à leur politique de la part des collectivités locales. Pour cela il leur faut se créer des ressources d'opérateur urbain, autorisant une stratégie de diversification de leur patrimoine à travers la diversification de leurs activités.

Pour les maires, le ralentissement économique coïncide avec l'expression de nouvelles priorités en termes de cadre de vie (aménagement de places, de rues, d'espaces verts) et les collectivités locales se trouvent en première ligne. Que décentraliser en termes de cadre de vie ? Le système actuel n'a plus de raisons d'être⁸⁶ et il est dénoncé comme se prêtant mal à une mise en œuvre informée d'une politique de l'habitat : « *Bien souvent le poids des opérations engagées obère les finances locales, la programmation sectorielle*

⁸⁶ « Les récents changements économiques ne rendent plus aussi nécessaire une intervention du pouvoir central pour orienter la main-d'œuvre vers les concentrations industrielles et urbaines par le biais d'une urbanisation accélérée ». Revue « H », n°31, 1978, opus cité.

de chaque ministère balkanise les actions, c'est la possibilité d'avoir une subvention qui détermine la décision à prendre, etc... ».

Les maires, pour leur part, ne veulent pas se contenter d'un rôle d'animateurs d'opérations décidées en haut lieu. Dans cette perspective, ils demandent le transfert des décisions relatives aux permis de construire et à différentes procédures d'urbanisme y compris le secteur du logement pour pouvoir mener à bien une politique locale de l'habitat.

La politique interventionniste de l'Etat en matière de spatialisation des ensembles sociaux a dilaté les limites communales. Les municipalités ont hérité de centaines de logements dont la gestion urbaine comme le peuplement leur échappent largement. En l'absence de toute culture de l'intercommunalité, ayant face à eux des opérateurs dinosaures aux logiques autonomes, une stratégie d'alliance est indispensable pour constituer ces habitants en électeurs et ces opérateurs publics en partenaires.

- L'autre pan de cette nouvelle dynamique est le constat d'une nécessaire construction de rapports constructifs avec les habitants des ensembles sociaux qui constituent la « clientèle », tant des organismes HLM que des élus locaux.

L'Etat a longtemps résisté à la participation des habitants aux conseils d'administration des organismes HLM. En effet, la sphère du logement social est devenu une arène politique du fait de la constitution d'organisations d'habitants politisées. Ceux-ci ont découvert les contraintes étatiques subies par leurs bailleurs et ont été amenés à distinguer entre les organismes HLM, instruments d'une politique du logement et les décideurs de cette politique, c'est-à-dire l'Etat. Un Etat qui détermine les masses financières affectées à cette politique, par la politique foncière qu'il met ou pas en œuvre, par la fixation des prix plafonds, des conditions d'accès et des compositions familiales des ayants droit. D'où le constat de la vulnérabilité des organismes HLM. Un numéro entier de la revue « H⁸⁷ » est consacré à la concertation et la participation habitante, preuve tangible de l'importance de cet enjeu pour l'Union dans ce contexte de rapport de force et d'incertitude.

Le Mouvement HLM demande de façon solennelle la modification de la composition des conseils d'administration des offices d'HLM « *qu'il préconise depuis des années, tendant à rendre aux élus locaux la maîtrise de ces offices⁸⁸* » tout en maintenant une représentation habitante obtenue de haute lutte et qu'il faut renforcer. En effet, l'engagement des réhabilitations et leur bon déroulement ne peuvent s'effectuer sans les occupants des logements concernés, et une représentation légale de leurs intérêts au sein des conseils d'administration en est la condition sine qua non. Tel est l'argument objectif. A celui-ci s'ajoute la perspective que les habitants puissent joindre leurs voix à celle des HLM sur le sujet des conventionnements, liés à l'application de la

⁸⁷ N° 32 de juillet 1978, « HLM-Habitants : l'enjeu », le sous-titre est évocateur : « Ne pensez-vous pas qu'un jour quelque chose peut exploser du côté du logement » ?

⁸⁸ Revue « H », n°31, 1978, opus cité.

loi de 77, qui fait craindre aux bailleurs une fuite de leur patrimoine des familles dont le plafond de ressources dépasserait désormais le seuil de l'ouverture aux droits à l'allocation. En effet, une hausse importante du loyer liée aux travaux engagés leur deviendrait rapidement insupportable, les engageant à préférer les ressources du marché privé en centre ville ou l'individuel de la périphérie. Les craintes des HLM sur ce point sont effectivement fondées, ils connaissent leurs habitants et ne raisonnent pas, comme leur tutelle, en termes d'analyse macro-sociale ...

Cet aspect concerne aussi les collectivités locales : *« C'est maintenant que l'emprise du pouvoir central va diminuer et que les attentes, les exigences, les revendications des habitants vis-à-vis des collectivités locales vont être les plus fortes et vont s'amplifier. De la même manière, c'est maintenant qu'ils sont logés (et parfois depuis de nombreuses années) que les locataires HLM manifestent leur désir d'un habitat meilleur, leur souhait d'être associés aux décisions qui touchent à leur cadre de vie »*. Leur connaissance du terrain peut permettre de mettre en œuvre une concertation tripartite au moment de l'engagement des projets d'aménagements. *« Nous ne pouvons plus admettre la politique du fait accompli »*.

- La demande d'une politique permanente de réhabilitation constitue le dernier domaine d'argument développé par Robert Lion à ce congrès en direction d'une décentralisation. Les maires témoignent de leur étroite collaboration avec les HLM et sont satisfaits des résultats. Un maire, Pierre Mauroy, intervient sur la question des réhabilitations qu'il considère comme une nécessité « biologique » pour des programmes « *en voie de clochardisation* », tâche ne pouvant pas être menée sans les collectivités locales car une vue générale sur le quartier est nécessaire, et pas seulement sur le bâti.

Comme nous l'avons vu plus haut, l'Etat reste très présent dans la procédure HVS, déconcentrée au niveau local mais spatialement circonscrite à certains quartiers. C'est une réponse qui satisfait un Etat qui n'est pas prêt à accepter le principe d'une réhabilitation systématique d'un patrimoine récent et majoritairement non amorti. En formulant le problème comme un principe d'action réservé à quelques cas, et en y consacrant des budgets ciblés dans le temps et l'espace, il en consacre le caractère exceptionnel. Les revendications participatives, patrimoniales et urbaines sont théoriquement traitées par le triple volet d'objectifs recouvert par l'enveloppe HVS. Sous couvert d'un projet de « Vie Sociale », le montant des subventions accordées aux travaux d'isolations thermiques, phoniques et d'étanchéité des façades, comparé à celui consacré aux aménagements extérieurs ou accompagnements sociaux est cependant révélateur de la priorité donnée par le gouvernement à la résolution de ce problème. On retrouve ici la marque d'une expertise globalisante de la réhabilitation considérée comme

réponse à un bâti déficient et réalisée en termes de normes rassurantes et de ratios scientifiques.

Il est vrai que les organismes HLM trouvent leur compte dans cette manne lui permettant de procéder à des travaux de rattrapage des retards de travaux d'entretien, de défauts d'équipements, et d'amélioration des conditions de confort des logements, la crise de l'énergie ayant augmenté dangereusement le coût d'une consommation difficilement répercutable sur les charges locatives.

Il est vrai aussi que le champ de la réhabilitation urbaine et sociale représente plus d'incertitudes que celle de la réhabilitation du bâti, et posée ainsi, cette question dépasse la compétence des organismes HLM (gestionnaires d'un parc immobilier), et rentre plutôt dans celle des collectivités locales. L'appui des différentes administrations (politique culturelle, animation sociale, aide aux plus déshérités, choix d'investissements en matière d'équipements et d'infrastructures, décisions sur l'avenir et rôle des différents quartiers dans la cité) est nécessaire, mais cette culture du partenariat est encore dans son enfance. *« Trop peu nombreux dans chaque camp étaient ceux préparés à jouer ce jeu à trois. Néanmoins, facteur d'intégration dans les politiques locales de l'habitat et de dialogue avec les CL, la réhabilitation fut aussi l'occasion d'un renouveau des méthodes de gestion des organismes et des relations avec les locataires⁸⁹ ».*

C'est ainsi « un programme pluriannuel de modernisation de 120 000 HLM par an » que le Mouvement HLM demande à l'Etat de mettre en place. Ce nouveau marché est un enjeu d'une grande importance en ce temps de baisse des constructions neuves. L'équilibre financier des organismes en dépend. Cette nécessité va dans le sens du renforcement du discours autour d'un bâti pathogène, malgré les études sociologiques désignant les procédures d'attribution et les effets pervers des modes de financement comme fortement responsables d'une ségrégation sociale, source principale de dysfonctionnement se traduisant par la dégradation des immeubles et le départ des habitants. Mais les termes de l'expertise dépendent de la hiérarchie des enjeux énoncés par les acteurs et des outils pouvant être mis en place sans que le système soit dangereusement remis en question dans son entier. A ce titre, le vieillissement du bâti apparaît, au regard des mesures adoptées, comme la seule formulation acceptable du problème général de décalage entre l'offre et la demande.

Ces trois systèmes d'argumentation construits dans le sens d'une levée de la tutelle de l'Etat sur la politique du logement sont traduits par des propositions révélatrices de la coalition positive constituée à cette occasion entre l'Union

⁸⁹ Revue « H », n°34, octobre 1978. « Imaginons les dernières HLM réhabilitées », André Barthélémy.

HLM et les élus locaux : « *une définition locale des politiques de l'habitat ; un transfert progressif aux collectivités des aides au logement ; une banalisation de ces aides à l'intérieur d'une enveloppe unique qui pourrait être utilisée pour le logement neuf, pour l'habitat ancien et pour la modernisation de l'habitat social⁹⁰ ; une globalisation des crédits d'équipement ; un conventionnement (Loi de 77) conclu non pas entre l'Etat et les organismes HLM mais entre les collectivités locales et ces organismes* » permettant d'intégrer la modernisation de l'habitat social dans les politiques locales de l'habitat ; et le regroupement local d'organismes HLM de statut différent « *afin de développer leurs complémentarités et offrir aux collectivités locales une gamme de services diversifiée et adaptée* ». Ce dernier point doit répondre aux besoins des collectivités locales de disposer « *d'outils réellement locaux, animés et contrôlés par elles* ».

La réponse des ministres présents au congrès tient en peu de mots, mais leur sens est clair : pour Marcel Cavallé, secrétaire d'Etat chargé du logement, le Mouvement HLM « *est l'un des instruments essentiels de la politique sociale de la Nation* », expression limpide pour lui signifier qu'il n'est pas le partenaire des élus locaux dans l'élaboration des politiques locales d'aménagement ou de peuplement. Exit la décentralisation d'une politique du logement dont il serait le pivot !

Michel d'Ornano, ministre de l'Equipement, va pour sa part clairement confirmer les mesures de décentralisation de l'urbanisme et de l'habitat en direction des collectivités locales, « *dont certaines existent déjà sous la forme du FAU et des opérations HVS* » (sic). Mais l'outil principal de cette politique, le nerf de la guerre représenté par les fonds publics mis à disposition du logement social par le ministère du Budget, sera transféré dans les mains du préfet, certes sous la forme d'une enveloppe globale mais sous contrôle de l'Etat local. Enfin, le principe d'un regroupement des organismes est rejeté sous le prétexte « *de la diversité des situations locales et du rôle souvent essentiel des autres organismes qui opèrent sur le territoire communal, et qui ont également vocation à participer à cette politique locale de l'habitat* ». Si les Offices publics bénéficient d'un retour dans leur conseil d'administration des élus locaux à parité avec les représentants de l'Etat, il n'est pas question pour l'Etat central de voir le risque d'une instrumentalisation de cet outil « *essentiel de la politique sociale de la Nation* » par les élus locaux. La méfiance est de mise, et l'incompétence supposée ou l'égoïsme des élus locaux n'en est pas la cause, mais plutôt la montée en puissance de la gauche qui depuis les années 60 gagne du terrain, au point d'avoir créé une « *vague rose* » aux municipales de 1977, après avoir manqué de peu les présidentielles de 1974. L'enjeu du contrôle politique passe par celui du contrôle social à travers l'outil évident de la spatialisation de populations de plus en plus meurtries par une situation économique défavorable. Les choix du

⁹⁰ Notion de « fongibilité » des aides.

gouvernement vers le développement d'une politique d'accèsion à la propriété, et la priorité donnée à la maison individuelle⁹¹ sur le collectif ne sont certainement pas étrangers à cette préoccupation ...

Un premier cap est franchi : la question du financement, encadré certes, de réhabilitations d'un patrimoine récent dont les remboursements de prêts en 1977 sont loin d'être achevés est acquise au nom de la conjoncture, de la faiblesse technique et programmatique de certains ensembles, et au nom de la priorité donnée au cadre de vie des Français.

Conscient de l'urgence d'une intervention massive pouvant inclure des démolitions, le Mouvement HLM se garde d'en évoquer l'éventualité, trop préoccupée par des questions plus générales de levée de la tutelle de l'Etat sur son statut de propriétaire vassal. On peut rapprocher cette attitude de celle qualifiée par B.Jones et R.Wolfinger de renoncement par « réaction anticipée ⁹²», selon laquelle un acteur porteur d'une demande s'abstient de la formuler anticipant en cela la surdité de l'institution censée pouvoir l'inscrire à son agenda. La rénovation, visant à détruire une partie dégradée de la ville, est un concept qui a fait son temps, celui de la restauration, type Loi Malraux, également. La circulaire de 1977 créant la procédure d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) et les opérations HVS pour enrayer la dégradation rapide des ensembles de logements sociaux a institué la réhabilitation comme le référentiel légal et légitime du changement urbain des parties dégradées, anciennes ou plus récentes, de la ville. Pour les pro-réhabilitations, la démolition appartient au référent périmé de la restauration, et les « prédilections culturelles » du moment ne sont donc guère porteuses de ce message.

Pourtant, le recours à la démolition comme une nécessité est bien présent dans l'esprit pragmatique des responsables de l'UNFOHLM comme en témoigne en 1978 A.Barthélémy dans un article joliment tourné en fiction hyperréaliste et situant l'action en 1994, date à laquelle est (censée être) inaugurée par le Président de la République « le dernier groupe d'habitations à réhabiliter » ... « *Je me contenterai, pour terminer, d'évoquer l'un de nos*

⁹¹ Politique amorcée en 1969 par Albert Chalandon, ministre de l'Urbanisme, visant à « mieux mobiliser l'épargne privée en proposant un objectif aux ménages : l'accèsion à la propriété de leur maison et, de la sorte, de permettre un certain désengagement de l'Etat à l'égard du financement du logement. (Elargir) le champ d'intervention et de profit des banques, (et) offrir de nouveaux débouchés aux grandes entreprises de construction ». FLAMAND Jean-Pierre, « Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social », 1989, Paris, La Découverte, p.289.

⁹² « Un acteur politique, déjà engagé dans un processus, s'abstient de faire une proposition ou rejette une solution parmi l'ensemble de celles qu'il pourrait considérer parce qu'il pense qu'elle serait inacceptable pour une personne ou pour un groupe ». WOLFINGER Raymond E., « Nondecisions and the study of local politics », The american political science reveiw, vol LXV, december 1971, n°4, p. 1066.

choix les plus dramatiques, celui de détruire des immeubles ou des groupes d'immeubles qui n'étaient plus réhabilitables, car il fallut bien, dans certains cas, en arriver là, soit pour réduire la densité, soit parce que certaines trames interdisaient toute amélioration⁹³ ».

Ce sont quelques-unes des premières expériences concrètes de démolition mises en œuvre à cette époque que nous nous proposons d'observer maintenant. Il s'agit d'identifier en quels termes et selon quelles logiques, ces démolitions ont été, ou pas, réalisées, dans ce contexte de choix politique officiel en faveur de la réhabilitation comme instrument légal unique du traitement des dysfonctionnements de cet héritage.

B) Les premières réhabilitations intègrent des démolitions.

« Tout ce qui n'est pas interdit est, par définition, autorisé », adage bien « de chez nous » qui pour les entrepreneurs, publics et privés, est synonyme d'espace de liberté et d'action, et pour d'autres, plus légalistes, synonyme d'une insupportable culture française du détournement. A l'occasion de l'exposé précédent, on a pu constater qu'à aucun moment n'est exprimée l'interdiction formelle du recours aux démolitions d'immeubles sociaux. Cependant l'absence de moyens financiers et structurels en leur faveur, qui résulte d'un choix politique manifeste en direction d'opérations de réhabilitation –il n'est pas encore possible de parler d'une politique- crée une situation de « vide » telle que leur mise en œuvre est rendue extrêmement difficile, voire impossible au regard de la situation et de la logique financière des bailleurs sociaux. La construction de cette alternative de nature technique en choix politique « indicible » par les responsables nationaux correspond bien à un processus non-décisionnel visant à tenir hors de l'agenda de l'Etat des doléances risquant de devenir un problème public. Aux discours alarmistes du Mouvement HLM et de certains grands élus, le gouvernement a répondu en faisant usage de son droit de recourir à l'autorité légale au nom de l'intérêt général, économique et social du pays, son administration développant pour sa part une stratégie de résistance aux demandes ponctuelles de démolitions.

A l'occasion des premières opérations concrètes de réhabilitation, on peut remarquer que sur certains sites, profondément marqués par un processus accéléré de dévalorisation sociale et urbaine, la démolition est effectivement absente des remèdes utilisés pour tenter d'enrayer le mal. En revanche, en d'autres lieux, des démolitions sont malgré tout mises en œuvre.

Afin de comprendre, d'une part les mécanismes entraînant un tel écart de formulation entre une démolition comme réponse pertinente et la démolition comme réponse indésirable à une question en apparence identique, et d'autre part les effets directs et indirects de l'impensé au niveau national sur

⁹³ Revue « H », n°34, octobre 1978.

la formulation locale des opérations à mener, trois exemples sont étudiés ci-après. Les deux premiers présentent des cas où des démolitions sont effectivement réalisées, le dernier traite un cas où la démolition n'a pas eu lieu malgré une identification des besoins similaire aux deux exemples précédents mais dans un contexte d'action qui a conduit à réaliser des choix différents. Le choix de ces sites ne relève pas du hasard : il s'agit des opérations présentées par l'UNFOHLM lui-même dans la revue qu'il anime et lui sert de vitrine, la revue « h », et qu'il nous a semblé pertinent de problématiser et d'actualiser dans le cadre de cette recherche. Elles sont en effet les premières opérations ainsi affichées par l'Union HLM posant la question de l'urgence d'une intervention publique en réponse à de graves problèmes de dégradation socio-spatiale d'ensembles sociaux concrets.

1) La coopération locale comme condition des démolitions.

a- La « rénovation » des « Blocs Millions » de Douai : un principe d'accord minimal.

Siège des Charbonnages du Nord Pas-de-Calais, la ville de Douai est située dans l'ancien bassin minier dont le patrimoine social est en grande majorité composé par l'habitat individuel minier du XIX^{ème} siècle. Implantée dans le quartier du Faubourg de Béthune, l'Opération Million⁹⁴ de Douai est un ensemble de 780 logements collectifs abritant une population d'environ 3 200 personnes.

Ces logements appartiennent à la catégorie des LEN (logements économiques normalisés) construits en 1957 et destinés « à *sortir les pauvres de l'ornière*⁹⁵ ». Cet ensemble social, qui appartient à la catégorie de l'habitat dit d'« urgence », est coupé de la ville par un canal de dérivation et la vaste emprise scolaire de la Cité Technique, mais il est cependant intégré à un urbanisme de faubourg industriel.

Son architecture est constituée de six bâtiments parallélépipédiques en R+5 d'apparence uniforme, purs produits de la construction industrialisée et des contraintes financières imposées à cette catégorie de programme. Les aménagements extérieurs sont inexistantes, et cela depuis l'origine de leur construction. Cette région est en pleine période de restructuration économique et l'enjeu est de gérer la fin « du charbon » et la fin de l'habitat

⁹⁴ Cette appellation tient son origine du prix d'un logement à sa construction qui était d'un million. La construction des « logements millions » est la réponse de l'Etat à la situation de drame social révélée par l'abbé Pierre durant l'hiver 1954 lorsqu'un enfant a été trouvé mort de froid dans la banlieue de Paris.

⁹⁵ BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, « *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville* », 1996, Ed Albin Michel, p.191.

minier insalubre. La priorité locale va à la réhabilitation du patrimoine minier qui marque le paysage et les usages locaux en termes d'habitat et l'opération Millions, avec ses bâtiments collectifs, s'inscrit en rupture avec cette culture urbaine.

Ces trois caractéristiques conduisent à un jugement sans appel qui fait le titre de la présentation de cette opération de réhabilitation par l'Office public départemental du Nord : « Douai : condamné pour cause de tristesse irrémédiable ». Après un premier investissement d'un million de francs dans des travaux de grosses réparations, l'isolement, l'uniformité du cadre extérieur, l'absence d'aménagements, sont invoqués par l'office public HLM du département du Nord dans l'écart que constitue cet état de fait au regard des nouvelles priorités nationales données au « cadre de vie ». L'argumentation ainsi constituée permet de justifier le lancement d'une opération HVS.

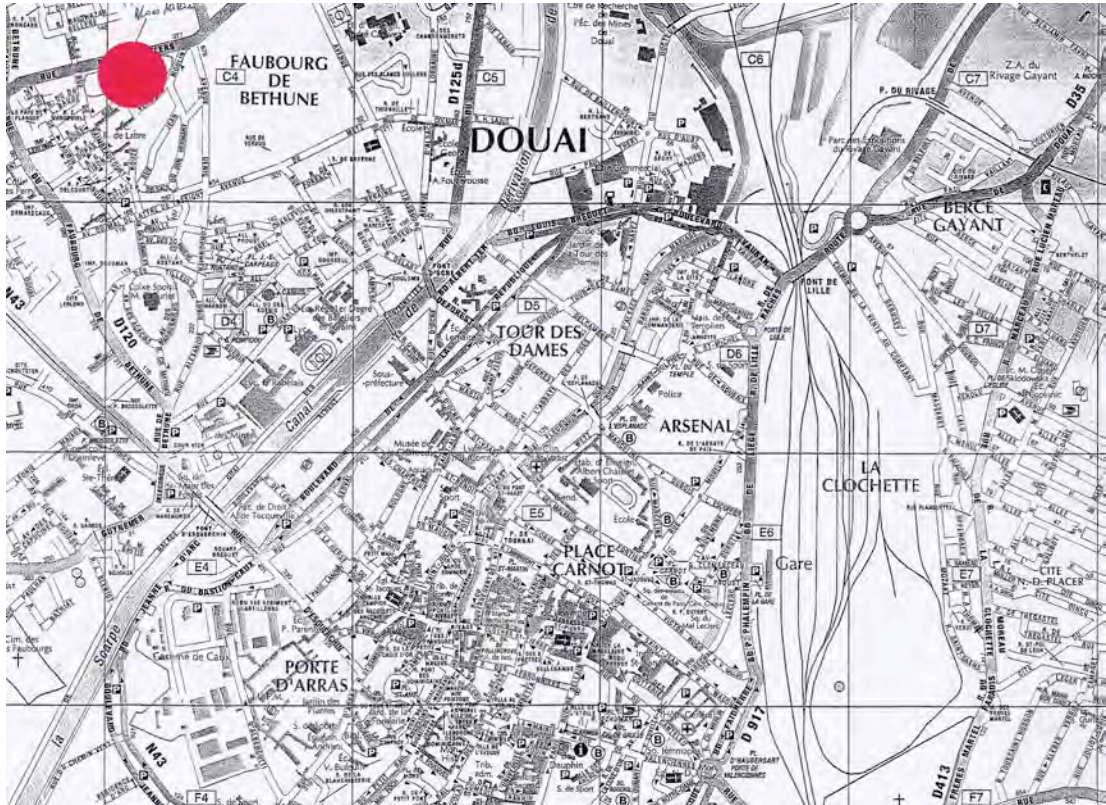
La rationalité du projet envisagé est en fait à rechercher dans le dernier argument donné par le bailleur : en vingt ans d'occupation, l'homogénéité sociale de l'ensemble n'a fait qu'augmenter et en « *a accentué le vieillissement* ». En effet, malgré leur faible pouvoir d'attraction, les « Blocs Millions » rendent de précieux services pour « stocker » la pauvreté dans des conditions sanitaires correctes au regard de l'état d'insalubrité généralisée de l'habitat minier. L'absence d'attention portée à son entretien et à son amélioration depuis sa construction, elle-même réalisée dans des conditions minimum, est un indicateur sérieux du statut temporaire de ces immeubles dans l'esprit de ses bâtisseurs. Mais dans le cas du bassin houiller, la situation d'urgence sociale n'est malheureusement pas une situation temporaire.

C'est de cette façon très pudique qu'une véritable opération de dé-densification sociale est programmée bien qu'aucun phénomène de vacance ne soit évoqué comme élément de justification de la dé-densification spatiale correspondante.

Ainsi, sur les 780 logements constituant le quartier d'origine, seuls 160 logements vont constituer la base du nouveau quartier. Deux barres d'environ 130 logements sont vouées à la démolition, les 520 logements restants devant faire l'objet d'une remise en état par la redistribution de l'espace intérieur des cellules existantes⁹⁶ pour atteindre des normes de surface admissibles, et, selon les attentes du bailleur, permettre aux ménages de rester dans leur logement tout en continuant de percevoir les prestations sociales. A cette vaste opération de restructuration socio-spatiale est associée la construction de 58 logements locatifs dont 16 PLR (programme à loyer réduit) situés à proximité immédiate de l'Opération Million et destinés au relogement des familles nombreuses. « *Il était*

⁹⁶ La redistribution intérieure permet ainsi de passer de 520 logements à 160, indéniablement plus vastes et diversifiés.

indispensable d'abaisser la densité de population et de maîtriser la composition sociale du quartier, ce qui impliquait de reloger les familles nombreuses à l'extérieur du périmètre à réhabiliter. (...) Les 160 logements restants suffiront à la population restée sur place⁹⁷ » ...



Localisation des Blocs Millions au Nord Ouest de la ville.

La dédensification spatiale est massive : de 780 logements, on passe à 218 (en intégrant les 58 nouveaux logements construits), et correspond à la disparition d'environ deux tiers de l'ancienne population résidente, dont le lieu de relogement n'est pas abordé dans l'article.

La nature des opérations complémentaires envisagées : diversification des traitements des façades, création de véritables entrées et réaménagement des espaces extérieurs, confirme l'enjeu patrimonial de ce projet : la transformation sociale du quartier et l'adaptation des immeubles aux nouvelles conditions de confort permettant l'obtention de l'APL pour ses habitants. Opération d'assainissement gestionnaire de la part du bailleur, nouveaux projets d'aménagement urbains de la municipalité sur ce site d'extension naturelle de la ville, politique sociale à l'échelle du département visant à la réduction de la pauvreté par une amélioration progressive du parc de logements sociaux ? Les éléments du dossier sont insuffisants pour répondre à ces questions ; cependant l'objectif énoncé sans ambiguïté par le bailleur « *d'amélioration de l'image de marque des logements conservés* »

⁹⁷ Revue « H », octobre 1978, n°34.

nous conduit à répondre positivement à ces trois options. Souvent évoquée dans d'autres sites, la raison technique d'une impossible évolution structurelle des immeubles ne peut l'être ici pour valider le choix d'une démolition. Elle ne l'est d'ailleurs pas. En effet, les six immeubles étant semblables, comment justifier que deux d'entre eux soient démolis et quatre autres transformés ?

L'action engagée s'apparente plus à une opération de rénovation urbaine, au sens classique du terme, c'est-à-dire consistant à détruire une partie dégradée de la ville et en reporter la population sur d'autres sites, qu'à une opération de réhabilitation dans l'esprit HVS, tel que pensée par ses initiateurs ! En déduire que la procédure Habitat et Vie Sociale prend ici le statut de « robinet » pour une rénovation immobilière au service d'une politique d'assainissement du patrimoine social d'un Office départemental resté passif pendant les vingt années précédentes pourrait sembler cohérent dans une région plus « paisible » socialement et économiquement. Ici, il semble plus juste de penser que la procédure HVS a été mise à profit pour accompagner des acteurs locaux en grande difficulté financière, dans leur projet général de restructuration progressive d'une offre de logements décents pour une population culturellement attachée à l'habitat individuel. Dans un contexte national, qui aurait légalisé le recours aux démolitions en les accompagnant financièrement, on peut faire l'hypothèse que dans le cas ci-dessus, ce sont les six immeubles qui auraient été démolis pour laisser place à un habitat plus conforme aux besoins locaux⁹⁸.

Cette hypothèse s'est trouvée vérifiée par des renseignements obtenus auprès de la direction départementale de l'équipement du nord de l'arrondissement de Douai-Cambrai. De 1986 à 1990, deux autres immeubles, soit 82 logements, sont démolis. Les deux immeubles restants l'ont été dans la période allant de 1991 à 1999. Des programmes de PLA (majoritairement PLATS) et en accession à la propriété les ont remplacés progressivement⁹⁹. Entre le temps de l'identification d'une manifeste inadéquation entre l'offre représentée par cet ensemble et la demande d'un habitat plus conforme aux besoins locaux et le temps de sa mise en œuvre, il aura fallu vingt ans.

⁹⁸ Il est intéressant de noter que la démolition des logements miniers est pour sa part financée par une subvention de l'Etat correspondant à 100% du coût des travaux de démolition. Ce financement a été mis en place par la DATAR depuis 1971 sous le nom de fonds « Girzom » (Groupe Interministériel de Restructuration de la Zone minière).

⁹⁹ La comptabilité des démolitions tenue par la DRE Nord fait état de 3700 démolitions entre 1986 et 2003, dont 416 logements collectifs HLM, 203 logements individuels HLM et 3100 logements miniers insalubres. 3000 maisons individuelles ont été construites en remplacement dont 2/3 en locatif et 1/3 en accession. La commune de Douai comporte 40 % de logements sociaux, avec encore de grandes disparités en termes de qualités de logements « d'un trottoir à l'autre d'un même quartier. Ici, l'urgence est de réduire le volume de la pauvreté ». Extrait d'un entretien avec Jean-Jacques Aubry, subdivisionnaire d'aménagement territorial à la DRE Nord.

Ce constat permet de souligner la logique d'instrumentalisation locale de principes généraux émis au niveau central, et les effets pervers en termes de gâchis financier d'une réglementation nationale construite à partir d'une formulation des problèmes faisant abstraction des spécificités des différents territoires. Ceux-ci ont alors conduit à effectuer une reformulation de leurs propres enjeux afin de pouvoir bénéficier de la manne étatique : la procédure HVS a permis que se réalise une sorte d'ajustement entre l'énonciation d'une politique nationale en faveur des réhabilitations et un besoin local de démolitions. C'est au prix d'une réhabilitation lourde et coûteuse, qui aura certes rempli son rôle de dédensification socio-spatiale que cet ajustement a lieu ; mais la destruction successive des immeubles restants, alourdis par de nouveaux emprunts, suffit à montrer l'inadaptation du cadre national d'action à la formulation locale d'un enjeu de reconstitution d'un patrimoine de logements individuels, inscrits positivement dans la culture des habitants.

L'exemple suivant va de la même façon conjuguer réhabilitation de certains immeubles et démolition de certains autres. La procédure HVS sera ici également le cadre principal du déroulement du projet, mais dans une mise en œuvre exemplaire de l'esprit qui animait ses auteurs lors de sa mise en place.

b- La « rénovation inverse » du Plateau Saint Jean à Beauvais : un partenariat local efficace ... et temporaire.

C'est à nouveau un office départemental qui expose dans la revue de l'UNFOHLM d'octobre 1978 le récit de l'opération de réhabilitation qu'il mène depuis deux ans à Beauvais, dans le département de l'Oise, sur l'ensemble du Plateau Saint-Jean situé au sud de la ville. Le problème est délicat car il concerne un ensemble de 1000 logements sociaux édifiés seulement dix ans auparavant, en 1966, pour accueillir les rapatriés d'Algérie. Contrairement à l'exemple précédent, l'ensemble du plateau est occupé par plusieurs types d'opérations : constructions privées, HLM et PSR (programme social de relogement). Ce dernier type, créé en 1961, est à la fois moins coûteux¹⁰⁰ que les logements HLM ordinaires et mieux financé, permettant au bailleur de pratiquer des loyers plus bas adaptés à des familles aux ressources faibles. Les effets pervers de cet avantage sont de trois ordres : une localisation des immeubles dans des espaces de faible valeur urbaine, une qualité de construction médiocre et une spécialisation sociale des immeubles. Les immeubles PSR étant les plus dégradés, l'expertise de l'office fait apparaître la nécessité de démolir 110 logements PSR, « *fait sans précédent* », et d'en réhabiliter 300.

¹⁰⁰ Le coût de construction des PSR « devait être limité à 80 % du coût du logement HLM ordinaire, et le prix de leur terrain d'assiette également ». EDOU Emmanuel, « Les HLM », 1998, Economica, col. Société poche, p.47.



Vue aérienne du Plateau Saint Jean.¹⁰¹

Si la situation d'isolement urbain de l'ensemble du Plateau Saint-Jean vis-à-vis de la ville centre est traditionnelle des opérations de grande ampleur réalisées à cette époque, elle est ici accentuée par deux faits marquants de nature historique d'une part et géographique de l'autre.

En juin 1940, le centre-ville de Beauvais, jusqu'alors connu pour son exceptionnel patrimoine architectural hérité du Moyen-Age, est détruit à 90%. *« Plus de 12 000 personnes se retrouvent sans abri et les solutions de relogement en baraquements sur les places publiques de la ville se révèlent tout à fait insuffisantes ¹⁰² »*. Il faut reconstruire au-delà du centre d'une ville *« située dans un sillon d'une vallée marécageuse orientée vers l'Est, qui coupe le Plateau Picard en deux ¹⁰³ »*. Le développement industriel de la ville de Beauvais dans les années 60 va accélérer l'arrivée dans cette région à dominante agricole d'une population importante attirée par la croissance économique de la ville. Les plateaux nord et sud, comportant de vastes surfaces disponibles, deviennent alors les lieux naturels de leur spatialisation.

La topographie des lieux est en effet caractérisée par un centre ville en cuvette dominé par des plateaux sur lesquels, en l'absence des faubourgs traditionnels des villes centre, seront situés au nord et au sud des ensembles

¹⁰¹ Extraite du dossier réalisé par Christophe BILIC, « Diagnostic d'agglomération », Ville de Beauvais, Direction de l'Aménagement, août 2002.

¹⁰² Document réalisé par la Direction de l'Aménagement de la Ville de Beauvais en octobre 1988 et procédant à une présentation du quartier Saint Jean en vue de la mise en place d'une procédure D.S.Q.

¹⁰³ Diagnostic urbain de Beauvais, août 2002, réalisé par Christophe BILIC pour la Direction de l'Aménagement de la Mairie de Beauvais.

collectifs sociaux accueillant les habitants au fur et à mesure de leur arrivée. Le Plateau Saint-Jean situé au sud de la ville, et jusque-là occupé par des installations militaires, accueillera vingt ans durant une succession d'opérations de logements de natures diverses « *juxtaposées sans que soit défini le moindre plan d'ensemble* ». Sur le Plateau Nord sera mise en œuvre la ZUP du quartier Argentine dans la logique d'un Etat développant sa politique d'industrialisation et en logeant la main d'œuvre. De 1954 à 1975, la population de la ville a doublé, sa composition socio-professionnelle en 1975 étant constituée à 82,4 % d'ouvriers, d'employés et de cadres moyens¹⁰⁴.

« Le ton est donné. Saint-Jean a une fonction dans la ville : assurer l'accueil des populations, soit en difficulté (relogement), soit nouvelle (croissance démographique) et cela sans programmation ni schéma directeur. Programmes sociaux de relogement cohabiteront avec certains immeubles construits pour les rapatriés d'Algérie. Les ruraux du Beauvaisis migrant vers la Ville voisineront avec la population ouvrière d'origine immigrée dans des logements collectifs HLM. Il n'est pas exagéré de dire que dès l'origine, Saint Jean a réuni tous les ingrédients pour évoluer vers un ghetto ou plutôt vers une juxtaposition de ghettos¹⁰⁵ ». L'architecture des immeubles, produit de la construction industrielle et du « chemin de grue » complète le tableau : des « *immeubles rectangulaires de quatre étages et de 60m de long environ, disposés selon des orientations mal étudiées sur ce terrain déjà assez ingrat à l'origine¹⁰⁶* ». Le cas frise l'archétype et aurait pu faire la couverture d'une revue militant pour le retour aux valeurs culturelles traditionnelles des vieilles cités et dénonçant les aspects déshumanisés et décontextualisés d'une architecture dominée par un rationalisme normatif, pensée et dessinée dans les bureaux parisiens¹⁰⁷.

La présence d'un bois et de terres cultivées au sud de l'opération Saint-Jean arrête l'urbanisation de façon nette et l'espace de contact possible avec la ville est pour sa part verrouillé par l'implantation du domaine militaire d'Agel qui occupe une vaste emprise foncière de 9 hectares. Au bas du plateau, une vaste emprise ferroviaire située à proximité immédiate de la zone industrielle renforce cette situation manifeste d'enclavement.

« On n'est plus à Beauvais, on va à Saint-Jean ».

¹⁰⁴ En 1975 : ouvriers 47,2 % ; employés 19,4 % ; cadres moyens 15,8 %. La population sur Beauvais est alors de 51 635 personnes. Document Ville de Beauvais, octobre 1988, Préparation DSQ. Chiffres prenant en compte les chefs de ménages actifs.

¹⁰⁵ Document Ville de Beauvais, octobre 1988, Préparation DSQ, p.4.

¹⁰⁶ Propos tenus par le directeur de l'OPAC de l'Oise, Claude Cappez, in « H », n°34 d'octobre 1978.

¹⁰⁷ Ce sont malheureusement des exemples de ce type qui créent un empêchement durable à la reconnaissance de la valeur urbaine et architecturale de certains ensembles sociaux de grande qualité, réalisés selon les « règles de l'art » par des architectes ayant su avec talent tirer le meilleur profit de la rencontre entre un site, une ville et ses immeubles sociaux. Voir sur ce sujet, les travaux réalisés par l'équipe de recherche « Production de la Ville et Patrimoine » des écoles d'architecture de Toulouse et de Bordeaux.

« Consciente de cette situation, la municipalité de Beauvais décide en 1977 d'agir pour revaloriser l'image du quartier dans le cadre d'une procédure nouvelle mise en place par l'Etat : *Habitat et Vie Sociale*¹⁰⁸ ». Le chef de file de cette nouvelle municipalité de l'Union de la gauche, Walter Amsallem, va trouver en Claude Cappez, jeune directeur de l'Office départemental¹⁰⁹, un interlocuteur de choix. L'office de l'Oise est l'acteur majeur du logement social sur la ville. Propriétaire et gestionnaire de 60 % des immeubles du Plateau Saint Jean et de 40 % du quartier Argentine, il détient à lui seul 70 % du parc locatif social de Beauvais¹¹⁰. La ville est son territoire, l'essentiel des communes de l'agglomération, à vocation agricole, étant constitué de logements non sociaux, en accession à la propriété pour la plupart. C'est dans un esprit en quête d'innovation acquis dès 1973 par sa collaboration avec le Plan-Construction¹¹¹, que C.Capez va formuler la délicate question de la gestion de l'héritage, commune aux bailleurs de cette période, sous la forme d'une expérimentation poussée de l'actualité des recherches en cours sur ce thème.

Cette démarche expérimentale tranche de deux façons avec les traditions et les routines :

- D'une part, il définit les habitants de l'ensemble d'habitations Saint-Jean comme une « clientèle » et non comme une population constituée d'individus indifférenciés définis par leurs ressources. Si cette approche donnant une large place à la concertation tranche avec les usages, elle n'est pas exempte de pragmatisme de la part du bailleur. En sollicitant les habitants sur les améliorations à apporter à leurs logements, et plus largement à leur habitat, c'est dans le dessein d'intervenir au plus près de leurs besoins car « *s'ils ne sont pas satisfaits, ils admettront mal qu'on augmente leur loyer* ». Pour le bailleur, la réhabilitation « *représente une chance dans la mesure où les locataires sont en place* », ce qui n'est pas le cas pour des constructions neuves dont les futurs occupants sont inconnus. Cette démarche a l'ambition de réduire l'écart entre les propositions de l'organisme HLM et les attentes de ses habitants, avec l'objectif affiché de maintenir durablement sur place

¹⁰⁸ Document Ville de Beauvais, octobre 1988, Préparation DSQ, p.4.

¹⁰⁹ Transformé en OPAC en 1977.

¹¹⁰ Selon les chiffres cités dans la présentation DSQ d'octobre 1988, le Plateau Saint Jean (non comprise la ZAC Saint-Jean qui date du début des années 80) est constitué de 2961 logements dont 1128 HLM. 45 % des logements ont été construits entre 1962 et 1967 et 24% entre 1968 et 1974. Ce parc est collectif à 90 %.

¹¹¹ Le Plan-Construction a été lancé en 1971 sous la responsabilité de Paul Delouvrier et de Robert Lion. Il s'agit de promouvoir une industrialisation du bâtiment plus souple permettant de s'adapter à des chantiers de plus petite taille et d'aboutir à une plus grande diversité et complexité des bâtiments produits. Pour cela, concepteurs et constructeurs sont associés. Le Programme d'Architecture Nouvelle (PAN) est créé simultanément sous forme d'un concours annuel ouvert aux jeunes architectes pour aider à l'émergence de modèles de logements innovants. Pour plus de détails concernant cette période, voir FLAMAND Jean-Pierre, « Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social », 1989, Paris, La Découverte, p.294 et suivantes.

les locataires existants. Le concept opératoire de « rénovation inverse¹¹² », proposé par le groupe ARCANE¹¹³, lauréat de la 7^{ème} session du concours du PAN répond à cet objectif et l'étude et la réalisation de la réhabilitation de 300 logements situés dans l'ensemble d'habitations lui sont confiées. La phase de concertation se déroule d'avril à octobre 1976, et après des premiers mois difficiles où la méfiance des habitants devra être vaincue, 260 familles sur 300, dont 50 % d'origine étrangère, s'impliqueront dans la concertation. C'est sur cette base que la programmation des travaux à entreprendre sur le bâti est réalisée.

- Mettant à profit la montée en puissance de la dynamique HVS, le bailleur décide fin 1976 que l'enjeu jusque-là affiché d'une opération de réhabilitation du bâti ne pouvait se limiter aux immeubles les plus abîmés et qu'elle devait être étendue à tous les logements du Plateau Saint-Jean. Les 600 logements restants ne peuvent être tenus à l'écart de ce qui devient alors une opération d'urbanisme à l'échelle d'un quartier. En juillet 1977, le pré-dossier piloté par la Ville et décomposé en trois parties : amélioration du bâti, urbanisme et traitement social, est soumis au tout nouveau comité directeur HVS et validé en février 1978. Le dossier comporte des propositions dérogatoires aux règles administratives en vigueur, au nombre desquelles les modalités financières de la destruction de logements sociaux n'est pas la moindre. Le groupe de travail réunissant l'EPR, le Département, l'OPAC et la Ville doivent ajuster leur projet afin de définir leurs participations financières respectives et les consigner sous formes de conventions. Chose faite dans un contexte politique paisible, le Conseil Général étant maintenant de même orientation politique que le nouveau maire.

Le programme des interventions sur le bâti se différencie peu de la précédente opération étudiée et donne une large place aux travaux d'isolation thermique, aménagements des entrées et de leurs abords immédiats et travaux d'entretiens courants. L'adjonction de balcons pour chaque logement réhabilité est le seul élément réellement « novateur » des travaux mis en œuvre.

L'innovation réside principalement dans la programmation d'équipements à vocation sociale (crèches, centre d'hébergement, équipements sportifs) et urbaine. C'est l'émergence du thème de l'espace public qui est le fait

¹¹² Ce concept s'oppose à la rénovation urbaine « du type de celle qui se pratique encore et avec brutalité dans le 13^{ème} arrondissement et qui provoque le remplacement d'une couche sociale par une autre et le remplacement de l'ancien habitat par une amélioration qui se veut fonctionnelle. (...) le grand mal des HLM vient de l'anonymat, de la répétition et de l'impossibilité qu'ont les occupants de se reconnaître dans leurs logements, de l'impossible appropriation psychologique et affective qu'ils peuvent en avoir. (...) La Rénovation inverse », par les initiatives que les habitants seront amenés à prendre, leur permettra de devenir, pour une part, auteurs de la transformation de leurs espaces et, pensons-nous, les réconciliera avec ceux-ci ».

¹¹³ Composé de JP.Ansart, F.Cabanat, M.Crouau, M.Naud et G.Saint-Macary, architectes urbanistes et de M.D.Bourde, psycho-sociologue.

marquant du projet. C'est en son nom que la démolition d'une partie des PSR est programmée « *pour les remplacer par des espaces libres aménagés pour la population restant sur le quartier* ». Ces espaces libres équipés de mobilier urbain et de liaisons piétonnes ont vocation à donner à cet « ensemble » un statut urbain de quartier de ville. L'amélioration de sa desserte vis-à-vis du centre ville s'inscrit également dans cette logique.

La démolition des 110 logements PSR, correspondant à quatre bâtiments sur les neuf existants, apparaît également sous la rubrique « amélioration du cadre bâti » et la construction de nouveaux logements « *pour reloger les habitants, au moins partiellement* » doit la précéder. Il est précisé que dans cette phase de montage du projet en opération HVS, la participation des habitants a été réduite à une enquête et un questionnaire sur huit jours ! L'action interpartenariale s'accommode décidément bien mal d'une « expertise » des usagers. L'ampleur du programme, le manque d'expérience en ce domaine et le goût généralement peu prononcé des élus pour la concertation dans une démocratie représentative, associés à la nécessité de monter les dossiers dans des temps contraints permettent d'en expliquer, au moins partiellement, la raison.

L'analyse du Plan de financement de cette opération HVS révèle trois informations clés :

- Il fait apparaître que les contributions respectives des partenaires publics coopérant à l'opération sont conventionnées exclusivement autour du thème de l'amélioration du bâti. Les aménagements d'espaces publics en sont absents ainsi que la programmation financière des équipements sociaux. Ce type d'intervention ne rentre pas dans le cadre de la procédure HVS et doit être intégré dans les processus traditionnels de négociation des politiques urbaines locales. De même, la construction des logements permettant d'abriter les familles résidant dans les PSR voués à la démolition, n'apparaît pas dans le coût financier de l'opération.
- La démolition représente 16% du coût global de l'opération consacrée à l'amélioration du bâti et est financée à hauteur de 66% par le Département, l'EPR, la Ville et le 0,2%¹¹⁴. Les 34% restant sont financés par les fonds propres de l'OPAC, l'Etat, fidèle à sa doctrine, étant le grand absent sur ce sujet, tant au niveau de l'existence d'une subvention que de la mise en place d'un emprunt spécifique. En comparaison, les travaux d'isolation thermique représentent 35% du coût global et sont financés à hauteur de 40% par l'Etat de même que les travaux de chauffage.
- La réhabilitation des PSR est financée à hauteur de 35% par le Département et l'EPR et par un emprunt couvrant 12% du montant des travaux, complétés par une subvention de 22,8% issus du 0,2 %. Celle des logements HLM est pour sa part financée par une subvention de l'Etat de

¹¹⁴ Part du « 1% » réservée pour des opérations comportant un certain quota de population étrangère.

30% et un prêt couvrant 33,8% du montant des travaux, la Ville et le 0,2% complétant l'apport en fonds propres réalisés par l'OPAC.

Cet exposé quelque peu ingrat est significatif des priorités de chacun des partenaires : l'Etat privilégie les travaux d'économie d'énergie et les réhabilitations de logements HLM ; les subventions du Département et de l'EPR sont essentiellement consacrées au logement très social des PSR, y compris en contribuant à leur démolition ; la Ville participe faiblement, mais sa participation s'étend à l'ensemble du programme (excepté à la partie réhabilitation des PSR), sa plus forte implication étant orientée vers les opérations de démolition. 24 millions de francs sont ainsi consacrés à l'amélioration générale du quartier ; les équipements et aménagements publics, chiffrés à 15 millions de francs ne font pas partie des conventions signées en octobre 1978. C'est pourtant au nom d'une démarche de requalification d'un ensemble d'immeubles collectifs en quartier d'habitations associant ses occupants au projet, que la procédure HVS justifie son existence. Qu'est-il advenu de cette partie du projet ?

Il est clair que la démolition des 110 logements PSR, identifiée par le bailleur dès les premières études comme une nécessité¹¹⁵, n'aurait pu être financièrement assumée hors cette collaboration, étant donné son coût élevé, l'obligation de la financer en fonds propres et le montant du remboursement à faire à l'Etat de l'emprunt restant sur ce patrimoine récent et donc non amorti (aucun détail n'est d'ailleurs donné sur ce point).

Nous pouvons constater dans un premier temps que la démolition comme principe d'intervention dans le cadre d'une opération globale est envisageable, si ce n'est aisément finançable, sous deux conditions : elle est réservée à des organismes possédant des fonds propres importants et donc un patrimoine étendu, et un consensus local doit exister autour de cette intervention, se traduisant par une mobilisation de fonds publics locaux qui permette le bouclage financier de l'opération.

Les acteurs locaux interrogés¹¹⁶ témoignent du fait que le jeu coopératif entre le département, l'office et la ville a été effectif jusqu'en 1985, soutenu par une même appartenance politique. Ce processus somme toute logique et positif de substitution progressive de nouvelles constructions à un patrimoine vieillissant, en décalage continu par rapport à la pression d'une demande insistante de logements sur la commune de Beauvais aurait pu se poursuivre

¹¹⁵ « Il faut rappeler à cet égard que les bâtiments ont été détruits pour réduire l'ahurissante densité de ce secteur, et que les familles concernées ont été relogées en individuel dans divers groupes de logements P.R.I. ». Document Ville de Beauvais, octobre 1988, Préparation DSQ, p.43.

¹¹⁶ Entretien avec Jérôme TARDIEU, chargé d'études à la direction de l'Aménagement de la ville de Beauvais.

dans ce contexte. Cependant, aucune autre démolition n'a eu lieu jusqu'à ce jour.

L'hypothèse angélique est la suivante : la partie « Habitat » a été traitée, la partie « Vie sociale » étant laissée aux négociations locales, mais elle a du moins permis au bailleur d'étendre son programme initial à l'ensemble des 1000 logements du Plateau Saint-Jean en multipliant par deux les apports financiers sous forme de subventions et de prêts par le jeu de la construction d'un partenariat local entre les différentes collectivités territoriales. L'enjeu d'une opération gestionnaire de revalorisation patrimoniale partielle a ainsi créé l'opportunité de la construction d'un partenariat positif entre le département dont dépend l'office bailleur, et la ville. Ce partenariat, soutenu par une même appartenance politique de leurs élus a permis une collaboration favorable entre le bailleur et la municipalité, facilitant une formulation commune de leurs enjeux respectifs. La diversification sociale du grand ensemble a pu suivre un chemin positif pour ces trois acteurs, d'une part du fait du jeu des augmentations de loyers liées au conventionnement avec l'Etat des logements réhabilités ouvrant droit à l'APL, et d'autre part par une attention de tous à une politique d'attribution prudente et concertée ...

La seconde hypothèse, plus proche semble-t-il de la réalité, est qu'une combinaison de facteurs de plusieurs natures a concouru à l'abandon du Plateau à sa fonction première de « terre d'asile » par une municipalité faisant de la reconstruction de son centre ville une priorité de sa politique. La pression de la demande en logements sur celui-ci est forte, et il faut « *boucher les trous* » laissés par la guerre et protéger et reconstituer ce qui reste du patrimoine historique. Le Plateau est laissé aux bailleurs et plus particulièrement à l'office départemental, devenu OPAC en 1977, acquérant ainsi un véritable statut d'aménageur. C'est alors une logique de gestion patrimoniale et de réponse aux demandes sociales qui peut alors se déployer en toute impunité sur ce vaste espace en extension, l'accompagnement municipal se traduisant par une politique continue d'acquisitions foncières. Le Plateau n'est pas la ville.

L'avis critique porté par la ville en 1988 sur cette première opération HVS peut également aider à comprendre son manque de volonté à maintenir son implication : « *L'opération HVS Saint-Jean connaît un échec relatif (...) en particulier parce qu'elle ne portait que sur un périmètre limité (exigence posée par le Ministère) et s'attachait en priorité aux problèmes liés au logement (réhabilitation, démolition)* ».

Un regard rapide porté sur les années qui ont suivi confirme cette hypothèse. L'absence de formulation par la municipalité de l'enjeu du développement du quartier comme une partie de la ville s'est traduite dans les faits par la poursuite d'une logique de diversification patrimoniale à travers la mise en œuvre des outils traditionnels dont disposent les organismes HLM pour réaliser un équilibre gestionnaire : mise en accession de certains immeubles,

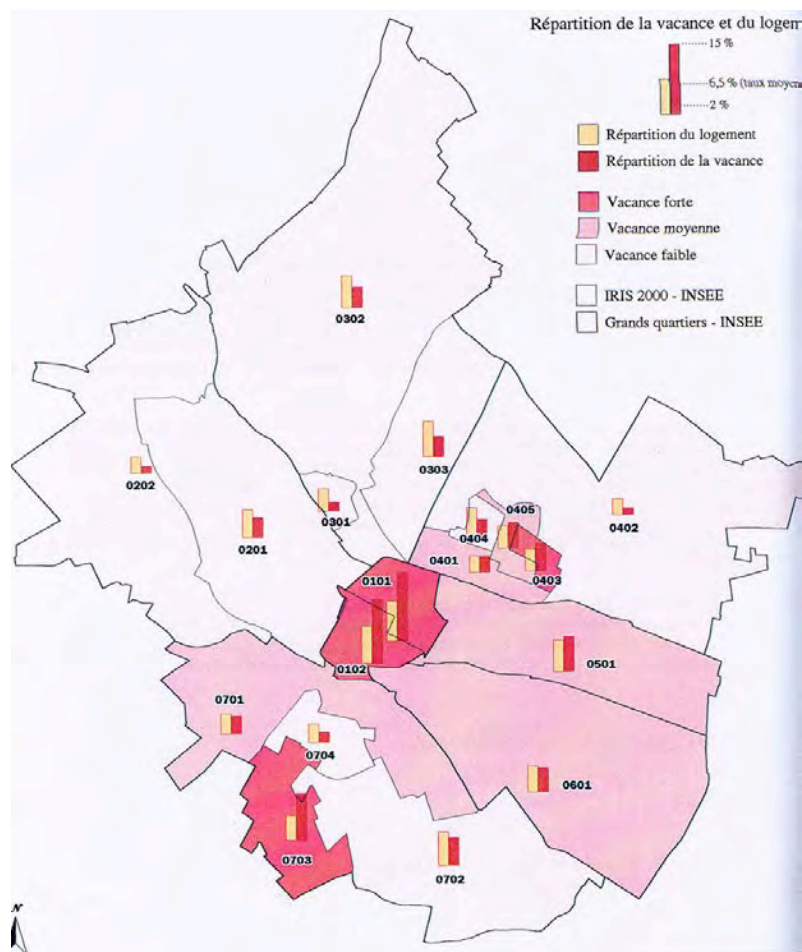
aujourd'hui en copropriétés¹¹⁷, réalisation de la ZAC Saint-Jean, résidentialisation, etc ..., définissant des sous-secteurs d'habitat diversifié. Le Projet Urbain développé actuellement sur Beauvais révèle le partage actuel du territoire Saint-Jean entre sept bailleurs différents dont chacun développe une logique autonome créant des enclaves intérieures, des sous-secteurs indépendants nuisant à la fluidité des pratiques spatiales¹¹⁸. Un autre indicateur de cette gestion « au fil de l'eau », que nous qualifierons de non-décisionnelle de la part de la municipalité, est l'inscription relativement tardive (1989) du plateau sud dans les procédures DSQ, cinq ans après le quartier Argentine situé sur le plateau nord et de même nature urbaine et sociale, mais dont l'accroche à la ville est plus franche et directe. L'extra-territorialité physique et sociale du plateau sud, son manque de visibilité depuis la ville, sa situation « de l'autre côté » de la ligne de chemin de fer, etc ... ne contribuent guère à sa constitution en priorité de l'action urbaine locale.

Bien que les services d'aménagement d'une ville dirigée pendant vingt-quatre ans par une municipalité de gauche ne déplorent aucune rupture dans la collaboration technique avec l'OPAC de l'Oise, le jeu de l'alternance politique au niveau du Conseil Général repris par la droite (M.Mancel, actuel président du Conseil Général réalise son troisième mandat) n'a certainement pas contribué à faciliter les conditions d'une stratégie d'ingérence urbaine dans cette logique patrimoniale d'aménagement de l'espace. Les propos actuels sur « *le lien qui se refait aujourd'hui entre la municipalité et le Conseil Général, le maire ayant payé sa passivité de son mandat en 2001*¹¹⁹ » vont dans ce sens. Une gestion électoraliste de la ville explique le retard manifeste de la construction d'un enjeu urbain sur la ville dans son entier, malgré l'inscription continue du quartier Saint Jean depuis 1989 dans les différents espaces légaux de la politique de la ville (DSQ, Contrats de Ville de 1993 et 2000, ORU).

¹¹⁷ En 1988, il est noté que le Plateau Saint Jean, qui est la partie la plus ancienne est dominée par l'accession à la propriété locative et non par le logement HLM, devenant à 62 % un secteur résidentiel privé. C'est alors la question des copropriétés dégradées qui se posera plus tard.

¹¹⁸ C'est ce que la commande actuelle de la ville pour une étude d'intégration du plateau dans la politique urbaine de Beauvais du fait de la libération de la friche militaire d'Agel peut signifier, déplorant l'absence de liaisons physiques à la ville, et le fonctionnement autarcique du plateau. Informations transmises par le Cabinet TETRA, bureau d'étude en aménagement urbain.

¹¹⁹ Caroline CAILLEUX, UMP, a été élue aux élections municipales de 2001.



Diagnostic d'agglomération. Etat de la vacance de la ville de Beauvais¹²⁰.

« Le discours sur la démolition est tout nouveau à Beauvais. L'OPAC est prêt à nous accompagner, mais il tient un discours patrimonial. Le maire veut démolir la tour Harmonie pour faire un geste symbolique, mais il n'est pas sûr que les vrais problèmes se situent là¹²¹ ». L'urgence est de mise à plusieurs niveaux, et les propos tenus montrent effectivement un retard important de la culture « démolition » de la municipalité, les actes symboliques sur ce sujet appartenant à d'autres temps ! « Il faut diversifier la population des plateaux car les cadres continuent de s'installer dans les communes voisines ». Constitués en communauté de communes (regroupant 11 communes) depuis 1996, et depuis peu en communauté d'agglomération, l'enjeu pour la ville de Beauvais est aujourd'hui de faire alliance avec des communes à dominante rurale qui craignent de devoir accueillir les logements sociaux dont la ville centre cherche à s'alléger. Cela ne va pas être une tâche aisée malgré une coloration politique identique, et peut-être même à cause de celle-ci.

¹²⁰ Ville de Beauvais, Direction de l'Aménagement, 29 août 2002.

¹²¹ Direction de l'aménagement de la ville de Beauvais.

Le poids de Beauvais, 60 000 habitants, pour une agglomération de 80 000 habitants, pèsera très lourd dans la négociation, et cette constitution est essentielle pour lui permettre de récupérer les compétences « politique de la ville » et « politique de l'habitat » ainsi que les ressources de deux communes absentes de la communauté de communes et sur lesquelles sont installés l'aéroport de Beauvais et les zones d'activités ...

Dans un tel contexte, marqué par l'absence durable de la municipalité d'une partie de son territoire pourtant fortement urbanisé, par un partenariat politiquement délicat avec un Conseil Général qui relaie les intérêts protectionnistes de son électorat, et un OPAC dont l'âge du patrimoine est à peu près homogène, faiblement vacant et non amorti, on peut imaginer que l'enjeu du renouvellement urbain de ces quartiers, tel qu'il est formulé aujourd'hui, ne fera pas aisément l'objet d'une formulation consensuelle. Et cela malgré les nouvelles dispositions de l'Etat vis-à-vis de la démolition comme outil légal de la mixité sociale ! Enfin, l'absence politique historique de la municipalité du territoire des plateaux, laissés à la gestion patrimoniale des bailleurs, se traduit aujourd'hui par l'exclusion des projets actuels de restructuration urbaine des grands ensembles sud de l'enveloppe nationale de l'Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain, ceux-ci n'ayant pas fait l'objet au préalable d'une inscription en ZUS (zone urbaine sensible). Le tribut payé au temps long de la non-décision sur la nature urbaine de ces ensembles d'immeubles est leur fossilisation dans la logique gestionnaire des bailleurs. Cela s'annonce lourd de conséquences pour une ville qui doit engager ses forces dans la requalification générale de sa commune marquée par son passé industriel et qui va devoir, une fois encore, s'appuyer sur les ressources de ses partenaires pour gérer un changement que l'on subodore de routine plutôt que de projet ...

Le dernier site étudié fait l'objet d'une procédure HVS, de même que les deux exemples précédents. Il cumule à grande échelle les handicaps et les arguments développés précédemment à Douai et à Beauvais ayant entraîné le choix de démolir certains immeubles. Cependant, ici, aucun immeuble ne sera détruit. Ce sont les raisons de ce choix que nous souhaitons éclairer maintenant afin de mieux cerner le rôle des conditions locales de la formulation de la démolition permettant ou empêchant sa mise en œuvre ainsi que les effets urbains entraînés.

2) La démolition impossible de la Pierre Collinet à Meaux.

1848 logements abritant quelque 6000 personnes sont réalisés à Meaux en Seine-et-Marne en 1967, à proximité d'une zone industrielle naissante : l'ensemble de la Pierre Collinet doit pouvoir loger en nombre les ouvriers et

les cadres de ces futures entreprises et il faut faire vite. Six immeuble-barres en R+15 et trois tours en R+22 expérimentant les nouvelles techniques d'industrialisation du bâtiment sont construits entre juillet 1959 et mai 1962 pour la première tranche de 878 logements, et août 1961 à avril 1965¹²² pour une seconde tranche de 970 logements, accompagnant ainsi le grand élan planificateur du pays.

Ce projet est réalisé par l'office communal d'HLM de Meaux avec l'accord et le soutien de la municipalité. Les appartements clairs et spacieux, équipés de tout le confort « moderne » au sein d'un vaste espace vert représentent un véritable saut qualitatif pour cette petite ville dans laquelle on avait peu construit pendant des années. Sa qualité de projet « pilote » sur le plan de sa réalisation technique entièrement industrialisée, et sur le plan environnemental, le cœur du grand ensemble étant entièrement consacré à des espaces de jeux, des cheminements piétons dans un écrin de verdure et des parkings rejetés à l'extérieur, le consacre à l'époque comme « un grand ensemble à visiter¹²³ ». Projet local de développement urbain et projet national de développement économique coïncident pleinement.

En octobre 1978, la Pierre Collinet est considérée comme une « cité en perdition ». Une fois encore, les trois causes identifiées de cette dérive inexorable produisent des effets négatifs cumulés. L'article de la revue « H » traitant ce cas les fait apparaître dans l'ordre suivant :

- La forme urbaine et architecturale des immeubles alliant uniformité, répétitivité et gigantisme se conjuguent avec une mise en œuvre technique particulièrement déficiente sur le plan acoustique qui génère un sentiment d'inconfort général tant physique que psychologique.
- L'élan économique que devait apporter le développement de la zone industrielle voisine n'a pas tenu ses promesses et « *les emplois ne se créèrent pas au rythme escompté* ».
- L'insuffisance d'équipements socio-éducatifs et culturels associée à l'éloignement de la cité du centre de Meaux nécessite la possession de véhicules motorisés, ce qui engendre un sentiment d'isolement et d'exclusion pour la partie de la population la plus fragile économiquement.

¹²² DESPLATS Jean-Jacques, « La Pierre Collinet : une réhabilitation compromise », 1980, Travail de fin d'études, option Gestion. P.4.

¹²³ DESPLATS, J.J., 1980, opus cité.



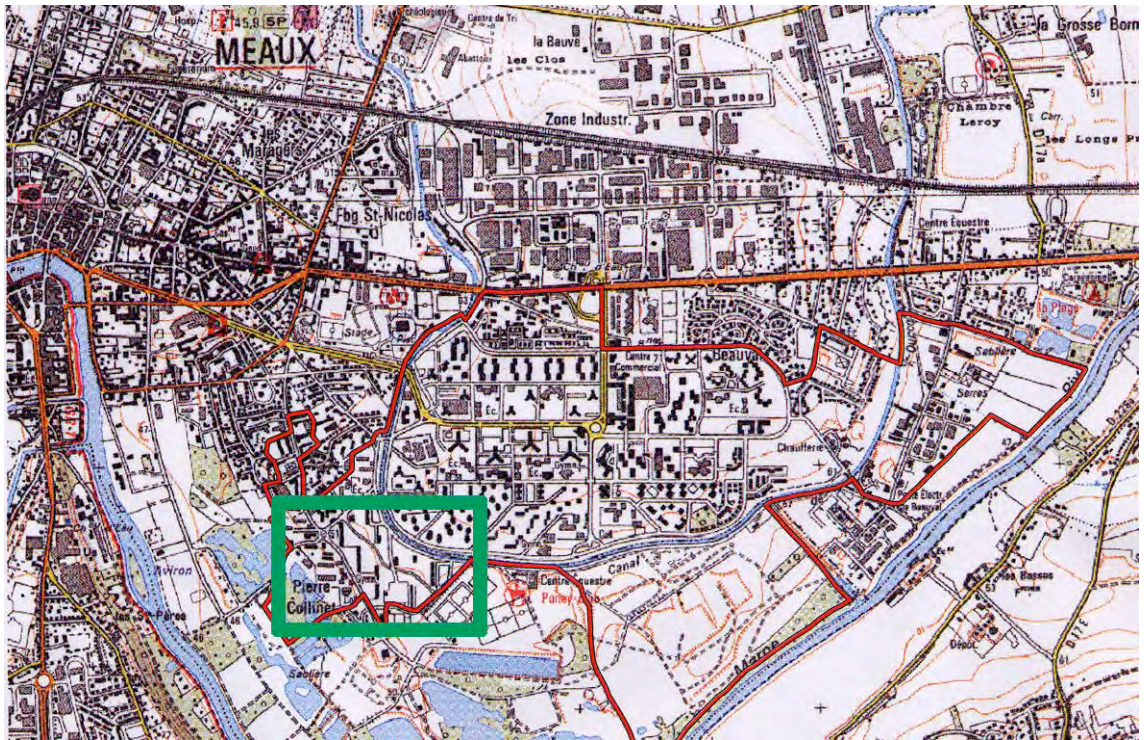
La Pierre Collinet apparaît ici en premier plan. En second plan, on aperçoit les tripodes de Beauval construits de 1972 à 1975¹²⁴.

Ces causes ne sont pas spécifiques à la Pierre Collinet et se retrouvent dans la grande majorité des ensembles de grande taille produits à cette époque. La spécificité de cette cité réside dans l'abandon dont elle fait rapidement l'objet de la part du bailleur malgré l'identification précoce des dysfonctionnements majeurs qui l'accablent : dans un temps court, les familles disposant d'un certain revenu, quittent la Pierre Collinet à la recherche d'un autre cadre de vie, offert en partie par un grand ensemble voisin¹²⁵ d'un niveau de vie collective plus proche de leurs attentes. Une dégradation physique accélérée des immeubles et des problèmes grandissants d'insécurité s'associent alors à une spécialisation sociale de l'espace¹²⁶ et « *l'entretien fut abandonné, les dégradations se propagèrent à une grande vitesse, la municipalité oublia cette cité en perdition* ».

¹²⁴ Etudes Foncières, mai-juin 2002, n°97. Article de Nicolas GATEAU-LEBLANC.

¹²⁵ Il s'agit de l'ensemble de Beauval situé entre la Pierre Collinet au sud et la zone industrielle au nord et construit entre 1972 et 1975.

¹²⁶ « La ségrégation de fait s'établit progressivement : dans les logements vides, on installa des immigrés, Portugais et Maghrebins en majorité, des Français venant des centres de transit, des familles dont les revenus n'atteignaient et n'atteignent toujours pas le S.M.I.C ». « H », n°34, octobre 1978.



Plan de situation de la Pierre Collinet à Meaux¹²⁷.

L'extra-territorialité durable, sociale et urbaine, de la Pierre Collinet réside dans le marquage de sa gestion par un système d'action local non-décisionnel constitué 1/ d'une stratégie politique d'évitement par la municipalité de l'inscription de ce quartier sur son agenda, 2/ d'une attitude passive de l'Office communal, installé dans un laisser-faire révélateur des limites de sa capacité à agir et 3/ du silence, ou de la coopération tacite de l'Etat local fortement représenté au conseil d'administration de l'office. Le retour dans l'agenda public de la cité comme un enjeu politique, urbain et social sera le résultat de la conjugaison de deux faits essentiels : le premier est l'arrivée au pouvoir d'un nouveau maire, Jean Lion, élu sur la liste d'Union de la gauche qui fait du traitement de ce quartier une priorité d'action. Le second est l'existence depuis le 6 mars 1977 de la procédure HVS offrant un cadre de pensée et d'action pour penser le changement de ces quartiers perdus.

a- L'abandon de la cité révèle un jeu local non-coopératif.

L'office communal HLM de Meaux a été le bras armé de la municipalité et de l'Etat pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la cité Pierre Collinet. Lié par son statut d'établissement public administratif aux règles qui définissent sa

¹²⁷ Extrait du document DIV du 1^{er} janvier 1997 concernant la création des ZRU du 26 décembre 1996.

politique de constructeur et de gestionnaire d'opérations d'habitat social, ses décisions sont celles de son conseil d'administration, qui en est l'organe délibérant, et plus particulièrement de son président qui détient l'autorité exécutive et qui est choisi parmi les administrateurs représentant la commune de rattachement. Dans le cas d'un office communal, c'est généralement le maire de la commune qui assure cette fonction et qui a « *la responsabilité d'administrer l'office, exactement comme un maire administre une commune, en exerçant lui-même l'autorité sur ses collaborateurs*¹²⁸ ». La représentation des membres du conseil d'administration désignés par le préfet est alors majoritaire, et comme nous l'avons vu plus haut, la parité entre représentants de la collectivité de rattachement et de l'Etat ne sera rétablie qu'après 1978. Malgré un subtil équilibre du pouvoir lié à cette répartition, « *l'influence de la commune sur l'organisme situé sur son territoire est déterminante, même si ce n'est pas le maire qui en est le président. (...) L'indépendance d'un office est encore plus limitée si son président est le maire de la commune, ou le principal adjoint. (...) Selon son attitude, une commune peut contribuer à faciliter la gestion d'un organisme ou au contraire à la compliquer et éventuellement à la renchérir*¹²⁹ ». Ainsi, l'office de Meaux peut difficilement attribuer et gérer ses logements contre l'avis de la commune et de ses élus.

La simple lecture de cet article de quelques pages donnant, dans un premier temps, la parole à Robert Dautel, directeur de l'office communal et à Pierre Bizot, président de l'association des habitants de la Pierre Collinet permet de mettre à jour une situation de jeu non-coopératif entre les deux acteurs principaux : la municipalité et son office.

La première observation concerne l'obstination locale à poursuivre jusqu'en 1965 la mise en œuvre d'un modèle d'urbanisme dont les effets pervers sont identifiés au niveau central depuis plusieurs années ; les circulaires ministérielles de 1960 et 1961 faisant appel à la vigilance des préfets et des services déconcentrés sur l'aspect des constructions, leur implantation et la répartition des habitants en attestent. Or, la Pierre Collinet est réalisée dans son entier selon les plans d'origine, certainement élaborés à l'origine par les services techniques du MRU. Il n'est cependant pas possible ici de considérer que le consensus n'ait pas existé entre les bailleurs, la ville et l'Etat local, le premier suivant une politique de création patrimoniale, le second y voyant l'opportunité de l'extension de son territoire bâti et de sa population et le troisième exerçant ses missions de justice sociale et de planification économique.

Mais le discours tenu par le directeur de l'office révèle, à mots couverts, une triple plainte :

¹²⁸ EDOU Emmanuel, « Les HLM », 1998, Economica, col. Société poche, p.33.

¹²⁹ EDOU Emmanuel, « Les HLM », 1998, opus cité, p.42.

Tout d'abord l' « héritage lourd » d'une architecture dont le gigantisme crée la concentration et dont la structure des circulations (coursives de 120 m de long) engendre l'insécurité. Les défauts techniques, particulièrement au niveau du confort acoustique¹³⁰ rendent difficile la vie collective, et la mauvaise répartition des types de logements dans les immeubles, groupant les F4 dans les tours et consacrant les six premiers niveaux des barres aux F5 crée une surdensité de familles nombreuses en des points concentrés de la cité.

C'est ensuite la politique de peuplement de la cité qui est mise en cause, et ceci à deux niveaux : le premier niveau concerne la politique d'attribution des logements, créant une spécialisation sociale de son patrimoine dont 47,5% de la population a des revenus inférieurs à 2000F et se trouve constituée à 47% d'étrangers qui accueillent eux-mêmes leur famille, créant un phénomène de surpeuplement de certains appartements alors que certains autres sont vacants. Le deuxième niveau incriminé est celui de l'effet pervers de l'application du surloyer aux familles disposant de revenus supérieurs au plafond de ressources qui a entraîné leur départ vers d'autres sites d'habitat social, dont l'ensemble de Beauval, bénéficiant d'un traitement plus « privilégié » en termes de cadre de vie et de politique de peuplement !

Enfin, c'est le manque de moyens, tant financiers qu'humains dont dispose l'office pour faire face à une gestion lourde et complexe, qui semble l'accabler. En effet, il ne dispose pas d'un patrimoine amorti lui permettant, par le jeu des péréquations, d'investir dans la Pierre Collinet à la hauteur des besoins, problème accentué par les limitations des loyers et l'insolvabilité de nombreux locataires.

Se considérant comme un « modeste gestionnaire de parc HLM », le directeur de l'office se positionne en victime d'un système qui lui échappe et se développe en totale contradiction avec sa logique de propriétaire bailleur. Le conseil d'administration qui vote le budget devant être consacré annuellement à la gestion de son patrimoine ne peut pas ne pas avoir pris la mesure du problème, et le choix est visiblement celui de l'intervention minimum. D'autres priorités politiques et urbaines, concurrentielles, occupent-elles l'agenda communal ? Le choix de concentrer en un lieu, jugé « perdu », les populations « difficiles » n'y serait pas alors étranger ainsi que celui de ne pas y investir de fonds publics.

L'étrangeté apparente de cette situation demande une investigation plus poussée réalisée auprès d'acteurs locaux, porteurs de la mémoire de cette période. L'origine de l'écart entre la modernité d'un projet de logement social,

¹³⁰ « Le bruit, le bruit, le bruit ... Le bruit qu'on perçoit, celui qui vous réveille, celui dont vous ne percevez pas l'origine, celui qui vous fait tressauter, celui qui viole votre intimité ; les bruits les plus fous : femmes battues, chuchotements d'amour, résonances ... ; les bruits les plus irritants : les escaliers de fer, les chasses d'eau, les ascenseurs qui couinent ; les bruits les plus décourageants : les premières voitures qui partent, les poubelles qu'on bascule, les enfants qui déboulent en retard vers l'école, les placards qui se tirent. On est cerné par le bruit. L'esprit se vide ». « H », n°34, octobre 1978.

destiné à accueillir les classes moyennes et les ouvriers dans un esprit de mixité sociale, et dont les « *premiers gardiens étaient des gardes-champêtres* » et un site surnommé « Bamako-sur-Seine » moins de quinze ans plus tard, marqué par la pauvreté et l'exclusion sociale est à rechercher en premier lieu dans les effets de la politique de rénovation urbaine menée à Paris dans les années 60. « *Pierre Collinet a accueilli ceux qui sortaient de Paris, comme à Mantes-la-Jolie, au Val-Fourré, tous ces sites sont situés dans une proximité de la capitale. Il faut loger tous ces habitants des bidonvilles*¹³¹ ». L'objectif gestionnaire « zéro vacance » de l'organisme bailleur associé à une politique de peuplement dont la logique est marquée par cet enjeu parisien a fait voler en éclat l'utopie originelle du projet. Le grand ensemble de Beauval, voisin de Pierre Collinet, construit par le même office entre 1972 et 1975 a bénéficié d'une protection conjointe de la ville et de l'organisme HLM, accentuant le phénomène conscient de densification de la pauvreté sur le premier. Ce que l'on pourrait qualifier de « stratégie de la poubelle » doit cependant être située dans le contexte de pensée de l'époque dont l'esprit reste marqué par un certain paternalisme social : faire passer ces populations d'un habitat insalubre et précaire à un habitat bénéficiant de tout le confort « moderne », occupé de plein droit et financé par la solidarité nationale représentait pour l'Etat et ses opérateurs un véritable progrès social.

L'abandon manifeste de cette cité par la municipalité entraîne de la part du bailleur une attitude de gestion par la politique des « soins palliatifs », en partie liée à l'insuffisance de moyens financiers et humains, à un manque de savoir-faire dans la gestion d'une population de 6 000 personnes, mais également à la culture sociale de l'office. En effet, privé de l'appui de ses « maîtres », celui-ci aurait pu se tourner vers les habitants afin de constituer avec eux une stratégie de pression dirigée vers la municipalité afin de l'impliquer plus directement dans une politique de soutien, la réalisation d'équipements manquants, l'entretien des espaces verts, etc... Mais le bailleur toujours empreint de la fierté d'avoir participé à l'édification de ce monde nouveau du progrès a une représentation très négative des habitants des immeubles de son patrimoine. « *C'est le laisser-aller général, ..., la responsabilité des parents est immense, ..., on a besoin d'une lampe ? on la prend, on a besoin d'un accessoire ? on se sert. On nous avait demandé de repeindre les murs des parties communes d'un bâtiment ; nous l'avons fait volontiers, bien que ce soit avant terme de notre programme d'entretien habituel : eh bien, le lendemain tout était saccagé. (...) C'est à n'y rien comprendre* », etc ... L'indignation du directeur de l'office vis-à-vis du vandalisme récurrent est à la hauteur de son incompréhension du phénomène de désintégration sociale de la cité et que l'on pourrait qualifier de « déception paternaliste ».

¹³¹ Propos issus d'un entretien avec Charles BOUZOLS, qui a dirigé la Régie de Quartier de la Pierre Collinet à partir de 1985.

Le résultat de ce laisser-faire durable est dysfonctionnel pour tous : les bailleurs voient leur patrimoine se dégrader, la municipalité hérite d'un fragment urbain déqualifié et porteur de troubles, les habitants subissent un cadre de vie sans qualité qu'ils ne peuvent ni quitter ni améliorer. La collaboration entre les acteurs ayant compétence pour construire une action collective permettant de remédier à cet état dysfonctionnel général, semble cependant impossible, chacun restant dans une logique sectorielle du problème dont les formulations respectives se neutralisent et sont marquées par une certaine forme de conservatisme structurel aidé par la dilution des responsabilités. On se rapproche ici de la définition de la non-décision proposée par N.Polsby, considérée comme un mode de prévention et de gestion du « conflit » selon la capacité du système à le prendre en considération et le résoudre par la décision. Il s'agit bien pour la municipalité de limiter à des « enjeux sûrs » l'accès à son agenda, l'ampleur des problèmes accumulés par négligence au départ, que l'on pourrait associer au principe de « rationalité limitée », puis stratégique dans un second temps, le problème posé étant considéré comme dépassant ses capacités d'action.

Mais cette situation révèle également la limite de la capacité des autorités publiques locales à agir. Le retard durable de la reconnaissance officielle par l'Etat de cette question de l'obsolescence accélérée d'une partie importante de son parc social récent, se traduit par la mise en place tardive d'outils et de financements spécifiques, et contribue ainsi largement à l'impuissance locale. Surtout lorsque celle-ci est une petite ville qui se retrouve devant une augmentation rapide de sa population et qui n'est guère animée d'une volonté politique déterminée de formuler la question en problème public.

Enfin, le « silence politique » est ici de mise. L'office occupe une position de vassal et par « réaction anticipée » pratique une politique routinière, considérant qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires susceptibles de créer avec sa ville et l'Etat local un conflit ouvert. Son choix patrimonial semble clair : la condition de la protection de Beauval, de conception plus récente, passe par la concentration à la Pierre Collinet des populations « difficiles ».

Les habitants, dont la situation sociale est fragile et la composition ethnique variée, sont pour leur part, dans l'abstention. L'abandon durable dont ils sont l'objet les conduit à anticiper la surdité des institutions responsables vis-à-vis de leurs difficultés. Le vandalisme, ressource des groupes minoritaires, obéit alors, selon l'expression utilisée par S.Body-Gendrot¹³² à une logique de

¹³² BODY-GENDROT Sophie, « Ville et violence. L'irruption de nouveaux acteurs », 1995, PUF, recherches politiques. « L'inaction des pouvoirs locaux est la forme de politique locale la plus répandue, la demande minoritaire n'est pas inscrite sur l'agenda politique, elle n'entre pas dans le domaine de préoccupation publique, le « non-decision making » est de mise ». L'exemple donné en illustration concerne l'impossibilité pour les dirigeants noirs de transformer « les revendications latentes des populations en causes » de par leur impossibilité d'accéder au champ « où ils auraient pu pratiquer une politique de conflit distincte d'une politique de confrontation. (...) En bref la mobilisation des dispositions

confrontation, là où une logique du conflit n'est pas considérée comme possible.

L'absence d'un conflit ouvert ne permet cependant pas d'invalider l'identification faite ici d'une situation non-décisionnelle, c'est-à-dire constituée par une limitation consciente et conséquentielle de l'accès à l'agenda d'enjeux politiquement sûrs. En effet, la visibilité des dysfonctionnements majeurs au niveau patrimonial, urbain et social est manifeste et connue des responsables, il ne s'agit pas d'une situation de non-perception d'enjeux due à une méconnaissance des effets futurs de l'inaction publique. De la part de la municipalité, le choix est celui de l'évitement, et de la part des bailleurs, acteur contraint, celui du renoncement stratégique, une manière de protéger ses intérêts de gestionnaire en « ne faisant pas de vagues » et lui permettant de garder les mains libres sur d'autres opérations.

b- La gestion de l'héritage non-décisionnel

Comme nous l'avons établi plus haut, 1977 est une période charnière pour la ville qui voit l'arrivée d'un nouveau maire issu de la coalition de l'union de la gauche. Le mode de gestion par l'évitement des questions sociales de l'habitat de la part du maire précédent n'est pas étranger à ce changement d'élu municipal. La composition sociale et la culture politique des habitants de Meaux a également beaucoup évolué sous l'influence des implantations industrielles et des logements qui les accompagnent. Les électeurs de la ville de Meaux ont largement contribué à la « vague rose » municipale qui s'est répandue cette année-là en France. « *La non-politique sociale du maire de droite lui a fait perdre les élections*¹³³ ».

Le retour de la cité Pierre Collinet comme un enjeu de l'action publique locale, en creux dans le précédent agenda municipal¹³⁴, est ici très présent dans le programme électoral et les priorités de son jeune maire, Jean Lion, et de son équipe très investie dans une approche sociale de la gestion urbaine de ces quartiers.

dominantes a bloqué leurs efforts (...) et le système politique leur est demeuré verrouillé », p.208

¹³³ Entretien avec Charles BOUZOLS.

¹³⁴ Il est nécessaire de préciser que dès 1976, le Conseil Municipal de Meaux et l'office HLM avaient pris position pour une réhabilitation de la Pierre Collinet, incités en cela par le Préfet de Seine-et-Marne, qui à un an des élections municipales, voit comme un mauvais présage l'entrée d'un socialiste, Jean Lion, dans le conseil municipal lors d'une élection municipale partielle liée à la démission du maire en place. Passée entre 1968 et 1976 de 30 000 à 43 000 habitants, la ville de Meaux est menacée de passer à l'opposition. Mais la réaction tardive de la municipalité aura pour effet de voir la victoire de la liste d'Union de la Gauche menée par Jean Lion aux élections de 1977. DESPLATS J.J., 1980, opus cité.

Son premier geste de nouveau maire est hautement symbolique : « *quarante camions épurèrent les immondices accumulées dans les coins et recoins de l'ensemble*¹³⁵ », permettant aux espaces extérieurs de retrouver un « visage humain ». A cette action stratégique de mise en visibilité des changements de priorité de l'agenda municipal est associé un programme concret d'intervention sur le déroulement de la vie sociale de la cité qui doit trouver sa concrétisation dans la mise en place d'une opération HVS, la cité étant classée parmi les douze opérations prioritaires sur le plan national.

Les objectifs de la mairie, présentés dans l'ordre suivant par son maire, se situent à trois niveaux : 1/ au niveau du peuplement par un rebrassage de la population, une redistribution des logements et une diminution de la densité de la population étrangère ; 2/ au niveau de la vie sociale avec une incitation à la création d'une « Association des habitants de la Pierre Collinet », des actions engagées en direction des femmes isolées dans la cité, du fait de leur appartenance à une culture étrangère ou de la précarité de leur niveau de ressources, et enfin, en direction des enfants et des jeunes¹³⁶. L'aménagement de zones attractives et d'équipements socio-culturels et la revitalisation des commerces doivent y participer activement. Et, enfin 3/ au niveau d'une intervention sur le bâti par la réhabilitation des immeubles.

Malgré cette nouvelle implication de la municipalité, qui va dans le sens d'une valorisation du patrimoine de l'office, la défiance semble perdurer entre l'office HLM et la nouvelle équipe municipale et apparaît en filigrane dans les propos du maire comme du directeur de l'office. Pour le maire, « *la municipalité n'a pas l'intention de se substituer à l'office HLM. Les interventions sont distinctes. En plus clair, réhabiliter ne veut pas dire remplacer les vitres brisées, travaux que doit effectuer la société propriétaire et gestionnaire* ».

Du côté du bailleur, « *nous sommes d'ailleurs sceptiques sur la réhabilitation en elle-même. Mais démolir, on ne peut pas y songer car les emprunts courent sur 45 ans ; alors il faut bien s'accommoder de ce lourd héritage* ».

L'équipe municipale est jeune et enthousiaste, mais elle manque d'expérience dans la gestion municipale, et va construire sa politique d'action sociale avec les outils existants : elle conservera la même équipe de direction à la tête de l'office municipal jusqu'en 1983. Trop longtemps pensent certains.

Le pré-dossier HVS est approuvé dès le 22 décembre 1977 par le Conseil municipal, puis le 26 janvier 1978 à l'échelon départemental et le 1^{er} mars 1978 par Habitat et Vie sociale. Un dossier rondement mené, dont la démarche s'organise autour de commissions de travail composés d'élus locaux, de représentants de l'office HLM, de travailleurs sociaux, de

¹³⁵ « H », n°34, octobre 1978.

¹³⁶ Deux associations d'habitants importantes vont être aidées dans leur constitution : « Le Centre Social éclaté » et le « Groupe Femmes ».

commerçants, mais avec une faible mobilisation des habitants. Ceux-ci, trop longtemps méprisés, selon les propos du président de l'Association des habitants en 1978, « *ne sont pas disposés à bouger* ». L'exode continue et ceux qui restent sont trop résignés et incrédules pour s'investir. De plus, ayant un vécu de situation de déni de tout droit¹³⁷, ils vivent mal la médiatisation publique et télévisée entourant les opérations phares d'HVS. Ils demandent seulement à être « réhabilités », dans le sens de la réhabilitation d'une « *personne déchue de ses droits et rétablie dans une situation juridique normale*¹³⁸ ». Cependant, un véritable espoir naît dans la cité, alimenté par le dynamisme des animateurs du projet.

L'analyse du tableau de l'estimation des coûts soumis à la Direction de la Construction dans le cadre du montage de la procédure HVS fait apparaître un projet à caractère technique et social.

Le montant des travaux liés au cadre bâti se monte à 40 750 617 F. La répartition des postes est significative des effets du retard de l'entretien courant qui avale 58 % du montant estimé sous l'intitulé d'« amélioration du confort » (auquel est intégrée sans détail l'isolation thermique, dont l'Etat a fait sa priorité) ; l'isolation acoustique est le second poste cannibal : 28 % du budget global ; enfin les mises aux normes concernant l'étanchéité et la sécurité se montent à 13 % et sont considérées comme prioritaires. La redistribution de logements existants en plus grands logements bénéficie d'une quote-part très réduite représentant moins de 1% du montant global.

Parmi les financeurs sollicités, HVS apparaît à hauteur de 20 %, le 0,2 % à hauteur de 50 % étant donné l'importance de la population étrangère, l'EPR et le département à hauteur de 15 % à égalité avec l'office HLM. La ville est absente du montage, contrairement à l'opération du Plateau Saint-Jean.

Il faut noter que la nécessité d'un travail d'amélioration de l'accroche de la cité à la ville ne fait pas partie des priorités énoncées par le projet, cette question n'apparaissait pas non plus dans le diagnostic fait par l'office communal auquel semble avoir été confiée la mission d'expertise. Si la priorité manifeste est de faire sortir la cité de son statut de non-ville, les moyens mis en œuvre ne sont pas à caractère urbain mais social et patrimonial. Le chemin à parcourir est long !

Le projet à vocation sociale est pour sa part estimé à environ 15 % de la partie réservée au cadre bâti et stipule sans la chiffrer la participation de la ville qui doit piloter l'ensemble du dossier dont l'approbation définitive est prévue pour juin 1978.

¹³⁷ « Droit à une boîte aux lettres, des garages évitant de voir leur appartement encombré par les mobylettes, un bout de terrasse où faire sécher le linge, des équipements pour les jeunes leur permettant de sortir des caves et des vide-ordures, Ils payent leur loyer et leurs charges y compris leur augmentation régulière ! » Revue « h » n°34, octobre 1978.

¹³⁸ TOMAS François, BLANC Jean-Noël, BONILLA Mario, « Les Grands ensembles, une histoire qui continue ... », 2003, Publications de l'Université de Saint Etienne.

Le bilan de l'opération HVS est décevant pour tous. Peu d'investissements ont finalement été réalisés sur la Pierre Collinet, chiffrés à une moyenne de 25 000F par logements. Ce bilan ne comprend aucune opération de restructuration significative du bâti. Seules les actions prioritaires ont été réalisées, pour un montant d'environ 5 000 000 F ; après la réalisation des travaux conformes à la grille nationale, l'office HLM poursuit son choix gestionnaire de non-entretien des bâtiments et attribue à de nouvelles familles des appartements en mauvais état qui devaient être restructurés, rendant ainsi caduque toute possibilité de travaux lourds. Les fonds HVS semblent avoir été plutôt instrumentalisés par le bailleur par leur affectation à un rattrapage des retards d'entretien courant cumulés dans le temps, donnant à ceux-ci un caractère d'aide déguisée de l'Etat à l'équilibre gestionnaire de l'office.

En 1980, aucun des autres travaux prévus (environnement, équipements sociaux) n'a été engagé. Cette « pause » est pourtant contraire aux principes préconisés par le groupe interministériel HVS, conscient de l'importance de garder mobilisée une population en attente de signes forts de l'intérêt public qu'on leur porte. Ce retard dans la mise en œuvre est attribué, hors la mauvaise volonté de l'office HLM à faire diligence, au manque de qualification des services techniques municipaux, plus habitués à traiter des questions de voirie, à la lassitude des forces municipales rénovatrices épuisées par les « 152 réunions » qui ont été nécessaires pour constituer et porter un dossier HVS dont les financements tardent à se mettre en place. L'attrait pour le quartier Beauval qui, avec ses 10 000 habitants, représente 1/4 de l'électorat de Meaux et dont ceux-ci réclament l'attention publique, tend à supplanter l'opération de réhabilitation de la Pierre Collinet dans les priorités de la mairie. L'équipe municipale est déçue dans ses attentes et se détache du quartier dans un climat de conflit avec les différentes associations d'habitants créées dans la dynamique du projet de réhabilitation, déçues elles aussi de son manque d'envergure et de la désagrégation du projet d'origine qui faisait pourtant une place importante à leurs revendications.

« Avec une violence accrue, on jette à nouveau les ordures par les fenêtres, et beaucoup, pour protester ne paient plus leur loyer¹³⁹ ». Après les élections de 1983 gagnées à une centaine de voix près, victoire relative que « les élus attribuent comme une sanction de la politique « généreuse » appliquée sur la Pierre Collinet par les habitants de Beauval et du centre-ville¹⁴⁰ », face à la reprise des dégradations et dans un climat de conflit manifeste au sein de son équipe et avec l'office HLM, la municipalité passe le relais en nommant en 1984 à la tête de ce dernier Antoine Bourg, qui vient de Joinville et dont la culture sociale et politique est fortement ancrée à gauche.

¹³⁹ DESPLATS J.J., 1980, opus cité, p.21.

¹⁴⁰ ARASSE Luc, « Eléments pour un bilan de l'intervention publique au titre du développement social urbain sur le quartier de la Pierre Collinet (Meaux) », janvier 1994, Rapport final, C.E.P.P. Conseil et évaluation de politiques publiques, p.20.

Ses premiers gestes seront de restructurer le personnel de l'office pour constituer une équipe expérimentée, et de clairement poser ses conditions dont la principale est son changement de statut en OPAC. Il lui faut desserrer l'étreinte politique et devenir aménageur afin de pouvoir diversifier son patrimoine, travailler sur d'autres sites et disposer ainsi d'outils d'actions à mettre au service tant de la reconstitution d'un patrimoine viable que d'une politique plus équilibrée de peuplement des grands ensembles dont il hérite. Carte blanche lui est donnée de la part de la mairie¹⁴¹ comme de l'Etat et sa liberté d'action est à ce point perceptible que pour les habitants, « *Bourg devient le « maire » de la Pierre Collinet*¹⁴² » signifiant ainsi la naissance symbolique d'un nouveau territoire et la construction concrète d'un acteur autonome disposant de compétences en terme de politique de l'habitat à l'échelle communale assorties d'une délégation de pouvoir. C'est dans ce contexte que l'OPAC va organiser la vacance de la tour Eglantine dès 1985 en vue de sa démolition programmée.

Bien qu'une culture du partenariat ait cependant réussi à se mettre progressivement en place parmi les réservataires permettant une diversification de peuplement et la mise en place de produits nouveaux impliquant fortement les acteurs, un article datant de 1999 parle d'un « partenariat difficile » entre l'OPAC et la municipalité, faisant vingt ans après le bilan d'une « *absence de projet global et (d') une explication trop sommaire du quartier et de ses habitants (qui) ont donné l'impression de travaux constants, de gâchis financiers et d'incohérence dans les interventions*¹⁴³ ». Ce commentaire lapidaire nous incite à poursuivre l'analyse de cet exemple dans les chapitres suivants, le système d'action concret non-décisionnel mis en place à l'occasion de ce premier temps de la constitution de la cité en territoire « hors-la-ville » ayant manifestement marqué fortement les aménagements successifs dont elle fera l'objet et qui incluront des démolitions à partir des années 90.

Conclusion :

Les trois exemples présentés ci-dessus développent leurs histoires dans des contextes bien différents : Douai au pays des houillères, Beauvais, ville industrielle au milieu des bocages et Meaux, située dans la grande couronne parisienne. Chacune d'entre elles est confrontée dans les années soixante-dix à une grave situation de concentration spatiale de la pauvreté prenant corps dans un bâti obsolète et dégradé, construit dans l'urgence pour les logements Millions de Douai ou à faible valeur patrimoniale comme les PSR de Saint-Jean ou encore les HLM bruyants de Meaux.

¹⁴¹ Le terme de « délégation municipale » est même utilisé par les témoins de cette époque.

¹⁴² Entretien avec Charles BOUZOLS.

¹⁴³ « Habitat et Société », n°15, 1999, p.77.

Dans chaque cas, les municipalités, les bailleurs et leurs habitants vivent tous trois une situation dysfonctionnelle dont la visibilité est manifeste et les moyens d'y remédier pratiquement inexistantes.

- Le faible niveau de ressource et la composition familiale des habitants ne leur laissent guère le choix de leur cadre de vie ce qui engendre un sentiment de relégation. Les possibilités d'adaptation sont réduites par des conflits de cohabitation entre des populations d'origines culturelles différentes qui rendent difficile un partage paisible de l'espace auquel la densité forte d'habitants et le sentiment de proximité permanente lié aux défauts constructifs des bâtiments sont loin d'être étrangers.

- Les bailleurs doivent équilibrer leur budget, entre des loyers dont le plafond est fixé par l'Etat et qui représentent leur ressource principale, des dépenses comprenant leur propre gestion, les remboursements d'emprunts et l'entretien de leur patrimoine bâti, seul poste compressible. La limitation autoritaire des loyers par l'Etat, au nom de l'accomplissement de leur mission sociale, a eu des effets désastreux pour les bailleurs dont une grande partie des biens est constituée de logements de faible valeur locative et dont la vitesse de dégradation est d'autant plus rapide que la qualité du bâti est médiocre. La logique du gestionnaire se traduit par une réduction des coûts d'entretien, ce qui accentue encore les tensions avec une population attachée à son quartier et qui en accepte mal l'abandon : ce sentiment d'incompréhension se traduit par des dégradations des espaces collectifs et un retranchement dans l'intériorité de leur appartement.

- Pour les municipalités, le problème est complexe car elles doivent faire face à une concurrence des urgences à inscrire sur leur agenda : la plupart sont confrontées aux attentes pour la reconquête de leur centre-ville dont l'habitat est vétuste ; et l'importance des demandes de leurs électeurs pour un habitat individuel les presse de créer les conditions foncières répondant à ce besoin fortement incité par l'Etat. Les villes qui ont fait le choix d'accompagner la politique de solidarité nationale envers les plus démunis, comme celles qui l'ont subie à travers des politiques de peuplement difficilement maîtrisables, héritent d'enclaves territoriales qui échappent en grande partie à leur savoir faire. De plus, l'échelle à laquelle la question de la surdensité se pose pour elles est l'échelle communale et non pas, comme pour les bailleurs et ses habitants, à l'échelle d'un ensemble particulier : son parc de logements pour le premier, son immeuble et ses proches alentours pour les seconds. Formulé ainsi, le problème d'un équilibre socio-spatial de la commune doit passer par une diversification de son offre de logements et se traduit par la mise en œuvre de nouveaux programmes d'habitats collectifs et individuels, en locatif et en accession. Construits le plus souvent dans le cadre de ZAC, ils permettent ainsi de solliciter la participation de fonds privés et le financement des équipements nécessaires. Les immeubles de conception plus récente bénéficient ainsi de normes actualisées, sont plus attractifs et font l'objet d'une attention soutenue de la municipalité aux attributions en définissant le peuplement.

Cette démarche rencontre l'adhésion des bailleurs qui voient ainsi l'opportunité d'une diversification patrimoniale indispensable à leur survie, mais génère en contrepartie une situation concurrentielle entre les différents ensembles de logements dont la logique de l'arbitrage est aisée à deviner : dans les immeubles les plus récents, une population « triée » et solvable ; dans les plus anciens, une population « moins sûre » ... Les conditions des démolitions futures sont en train de se mettre en place.

A la lumière de ces trois exemples, il semble clair que la formulation locale du problème de la gestion de l'héritage des Trente Glorieuses associe étroitement les dysfonctionnements sociaux révélés par les nombreuses dégradations, aux déficiences structurelles d'un bâti « ayant essuyé les plâtres » de l'innovation technique de l'industrialisation de ses composants et aux contraintes gestionnaires des bailleurs sociaux les privant d'un entretien suivi. La forte concentration dans un même espace d'une population de plus en plus homogène dans sa composition sociale et dont la forme urbaine et architecturale massive de leur habitat met en visibilité la spécificité, construit un consensus autour de la notion de dédensification socio-spatiale. Celle-ci se décline aux trois échelles : celle de l'immeuble lui-même comme réponse au malaise des habitants face à la question de la densité, celle de la cité pour des bailleurs HLM dont l'image et les ressources se dégradent et celle de la commune pour des municipalités qui assistent, impuissantes ou démotivées, à un processus de concentration progressive de la pauvreté sur une partie de leur territoire communal qui rejailit sur l'attractivité même de leur commune pour des populations plus solvables et attendues.

La dédensification socio-spatiale, comme réponse à la dégradation sociale, patrimoniale et urbaine de certaines cités apparaît bien dès cette époque comme le résultat d'une expertise locale qui a bien identifié l'interdépendance de ces facteurs dans les dysfonctionnements constatés de ces territoires bâtis densément peuplés. Les rares opérations de démolition ou de réhabilitation lourde sont d'ailleurs constatées dans les deux cas où un partenariat local s'est constitué entre municipalité et office HLM, chacun trouvant dans cette réponse l'amorce d'une solution partielle à leurs problèmes respectifs.

Comment cette formulation locale d'une dédensification socio-spatiale permettant d'adapter un patrimoine social aux contextes urbains locaux dans lesquels il se situe, rencontre-t-elle l'expertise de l'Etat et de ses services ?

Après avoir représenté un large pan de la politique de relance économique du pays par le développement de l'industrialisation du logement social au nom de l'urgence sociale, la politique du logement est assimilée à une politique sociale d'intérêt général au regard de laquelle les enjeux urbains locaux n'ont aucun poids et sont même plutôt suspects, portés qu'ils sont par des notables locaux considérés comme peu compétents pour mettre en œuvre une politique sociale du logement. Nous sommes bien ici dans

l'héritage du modèle français de politiques publiques des années 60/70 décrit par P.Muller et caractérisé par la primauté de l'élite administrative et la dévalorisation de la représentation politique locale¹⁴⁴.

Les services de l'Etat ont une représentation despatialisée des effets urbains de cette politique de construction massive de logements sur un territoire communal et ce constat se trouve illustré par le travail du groupe en charge de la réflexion stratégique et de la mise en œuvre des premières opérations HVS.

L'hypothèse de déni de légitimité accordé aux demandes de démolitions associées à un enjeu urbain est confirmée lors d'un entretien avec une chargée de mission du groupe HVS en 1979. Dirigé par M.Millier, ingénieur des Ponts, le groupe HVS est animé par Pierre Jullien, jeune énarque au discours volontariste et humaniste. Cinquante quartiers étaient alors retenus et devaient faire l'objet d'actions expérimentales dont le contenu des actions et les objectifs à servir sont définis au sein du groupe de réflexion. *« A cette époque, la démolition a commencé à émerger comme une option possible et notre structure l'a prise en considération. La demande émanait conjointement des organismes HLM et des municipalités. L'analyse plus fine des dossiers a révélé que le thème de la démolition apparaissait là où le foncier prenait de la valeur du fait de l'évolution de la ville. Le métro devait arriver, le quartier devenait central. (...) Les derniers mois, le thème de la démolition était même central dans les quarante quartiers de la seconde génération HVS¹⁴⁵ »*. L'identification de la démolition de logements sociaux comme acte d'aménagement urbain est considérée *« avec méfiance »* par ce groupe fortement marqué par une culture administrative de gauche : *« Toutes les villes ont un déficit de logements modestes. Comment justifier la démolition d'un tel habitat, lorsqu'en plus les logements anciens ont les loyers les plus bas, sont mieux placés que les logements plus récents et en financent l'équilibre ? (...) De toute façon, le choix d'une démolition n'est pas tenable au regard du ministère des Finances ! Les encours de prêts ne sont pas remboursés et démolir une « valeur » est inadmissible. Il faut imaginer l'énormité de ce que cela représenterait pour l'Etat alors que réhabiliter ne coûte pas plus cher, études à l'appui, et que ces logements ont une vraie valeur pour des gens très pauvres »*.

Pour cette équipe, la formulation retenue du problème des dégradations est celle de la manifestation d'une situation sociale et économique fragilisée de la part d'habitants vivant dans un habitat de relégation. La réponse doit passer par une implication des habitants dans leur cadre de vie en association avec la municipalité, le bailleur et les différents services sociaux locaux et déconcentrés afin d'améliorer les logements et les services

¹⁴⁴ MULLER P., « L'administration est-elle en crise ? », 1992, L'Harmattan, p.19, in MAURY Y., 2001, opus cité, p.64.

¹⁴⁵ Entretien personnel avec Colette DEMEULENARE, secrétaire générale du FAU et en charge d'HVS.

collectifs. La politique de rénovation urbaine menée dans les années 60 dans Paris et sa banlieue a trop marqué les esprits pour que la démolition ne soit plus suspectée d'être une stratégie de déportation des populations les plus fragiles hors les murs.

Le témoignage de Dominique Figeat¹⁴⁶, chargé de la commission du Plan et responsable du rapport du VII^{ème} Plan à la Direction de la Construction de 1972 à 1979, permet de confirmer le constat amorcé précédemment d'une démolition indicible lorsqu'on confronte le discours recueilli aux terrains observés et aux dossiers soumis au groupe HVS : « *La question des démolitions ne se posait pas, à l'exception de rares dossiers concernant des programmes de logements locatifs datant des années vingt et se comptant sur les doigts de la main. Elle n'a donc pas été incluse dans la réflexion menée sur la politique de réhabilitation* ». D.Figeat définit les raisons du silence de l'Etat sur la question des démolitions dans la formulation de la Loi de 1977 selon trois approches complémentaires marquées par leur caractère macro-social et macro-économique. La première est d'ordre contextuel : « *L'âge moyen du patrimoine social est d'environ vingt ans, le pic ayant été atteint à la fin des années soixante ; on est dans un cycle de croissance avec un besoin en logements sociaux en augmentation, même si une inflexion est notée dans les années soixante-dix ; et enfin jusqu'en 1974, on est dans les Trente Glorieuses avec un nombre de chômeurs inférieur à 100 000 !* ». La seconde approche est d'ordre économique et financier : « *Les logements sont financés sur plus de quarante ans et sont donc à cette époque à peine à la moitié de leur temps d'amortissement. Ils doivent aller jusqu'à la fin de leur période d'amortissement, il aurait été inconcevable de passer cet investissement par pertes et profits !* ». Le dernier argument, qualifié de « social », concerne la réponse formulée au vu des premiers signes de difficultés, « *encore réduits* » dans des ensembles ou des immeubles donnés : « *Il s'agit des premières politiques d'amélioration essentiellement tournées vers le gros entretien et une mise aux normes en matière d'économie d'énergie, financés par la PALULOS. Très peu de démolitions ont d'ailleurs été réalisées dans le cadre d'HVS* ».

Cette distorsion entre les propos prudents d'un ancien membre éminent de la Direction de la Construction et le témoignage qui les a précédés sur l'existence ou non d'un « problème démolition » concret, est révélatrice du choix manifeste de tenir cette question hors du débat. Les premiers signes et sollicitations sur ce sujet de la part de quelques municipalités et bailleurs sociaux sont encore jugés trop marginaux et surtout trop spécifiques de situations locales particulières pour être relayés au niveau central.

¹⁴⁶ Entretien personnel réalisé en octobre 2003. Dominique FIGEAT est responsable du Rapport du VII^{ème} Plan à la Direction de la Construction de 1972 à 1979 ; très impliqué dans la politique DSQ, il sera président de la SCET de 1989 à 1995, et en 1998 il prend la direction du Programme Renouvellement Urbain à la CDC, poste qu'il a quitté en 2003.

A cet état des lieux marqué par la rationalité financière et le marquage social de cette politique peuvent également être adjoints une certaine culture française de l'intangibilité de la pierre et le reliquat d'une forme de « mauvaise conscience » des rénovations urbaines passées. D'autre part, il ne faut pas oublier que la culture urbaine de notre pays est alors fortement marquée des théories de la sociologie urbaine relayées par les communistes pour lesquels une politique d'Etat de construction massive de logements sociaux est une victoire politique essentielle qui va marquer durablement les grands organes du service public et leurs hauts fonctionnaires.

L'écart constaté est important entre d'une part, des demandes, même encore discrètes, d'opérations de démolition et de restructuration lourde du bâti, les dossiers montés par le groupe HVS avec l'adhésion étroite de la majorité des élus et des bailleurs sociaux, et d'autre part les réalisations concrètes opérées dans ce cadre. Cet écart a d'ailleurs été maintes fois souligné dans les différentes évaluations de cette forme encore embryonnaire de la future « politique de la ville » : trop grande centralisation des décisions, interventions limitées au rattrapage d'entretiens insuffisants, travaux liés aux économies d'énergie, la critique est dure au regard de l'énergie dépensée par ces premiers « missionnaires » d'HVS qui s'attaquaient là à un des plus grands chantiers des quatre décennies à venir.

La réponse, suggérée au cours de l'entretien réalisé auprès de Colette Demeulenare, secrétaire générale adjointe qui succéda à Pierre Jullien, se trouve peut-être dans la procédure HVS elle-même que l'on pourrait qualifier de système de « *fausse décision* » et dont nous faisons ici l'hypothèse qu'il appartient à un processus non-décisionnel à la fois conséquentiel et conscient. Conséquentiel, au niveau local comme à celui de cette structure intermédiaire, dans le sens où l'absence d'antécédent conduit à l'activation de procédures routinières de nature administrative, mettant en œuvre des règles existantes qui, par définition, ne permettent pas de formuler légalement des réponses opérationnelles novatrices et opposables. Le temps de l'invention de nouveaux référentiels permettant de rendre légitime une action publique adaptée aux réalités du terrain n'est pas venue. Confrontée à l'absence d'antécédent de la problématique de la démolition, la recomposition des systèmes d'action accuse un retard se traduisant par une « tenue à l'écart » de ce problème de l'espace du débat public. Conscient dans le sens où ce retard de la reconnaissance du « problème démolition » comme relevant du débat et de l'agenda public permet aux services de l'Etat de procéder à un ajustement, entre des demandes extérieures jugées non légitimes mais dont il n'est pas possible de feindre d'ignorer l'existence, et le « politiquement correct » issu de l'arbitrage final de l'Etat banquier.

Les équipes du dispositif HVS sont au cœur de cette « fausse décision » : « *on travaillait avec les élus locaux, les organismes HLM, les habitants et les*

différentes directions déconcentrées, de l'Education Nationale, des Affaires Sociales, de l'Equipeement avec lesquels des conventions étaient passées. On arrivait à tout écrire et à obtenir la validation du FAU (Fonds d'Aménagement Urbain). Mais cette inscription n'avait pas le statut d'une décision ¹⁴⁷». Ainsi, après avoir travaillé environ cinq ans sur un dossier, chaque maître d'ouvrage doit faire sa demande de crédits en suivant la voie normale : les dossiers de crédits de réhabilitation à la DDE, ceux concernant l'aide sociale à la DDAS, etc ... Chaque ministère annonce chaque année ce qu'il va demander d'inscrire dans le budget de l'Etat pour les années à venir et cette démarche de programmation des crédits est suivie par celle des autorisations de programme définissant les opérations dont l'inscription doit être faite dans la Loi de Finances. « Chaque ministère agit pour son compte et HVS n'a pas le pouvoir de « parler » au ministère des Finances. Ils doivent donc veiller à la programmation des actions puis veiller à leur inscription. Les maîtres d'ouvrage croient que leur action est connue, mais le FAU ne supprimait rien des procédures normales. Aucune barrière n'est levée, rien n'est allégé : « Il faut vraiment les refaire ces fenêtres » ?, etc ... ». Cette banalité des procédures, donnant lieu à de nouveaux filtrages selon les logiques sectorielles des différentes administrations de l'Etat et tenues au final sous la coupe du contrôleur financier, a largement contribué à « vider » les accords locaux de leur substance interpartenariale, réduisant les interventions publiques aux priorités de l'expertise macro-sociale de l'Etat et résumées plus haut par D.Figeat : travaux d'entretien lourd sur le bâti et d'économie d'énergie.

Le groupe HVS n'est pas dupe de ce dictat du ministère des Finances pour lequel « il n'y a rien de pire que d'inscrire des dépenses » et il fait le constat que la question essentielle permettant que cette action publique soit mise en œuvre n'a pas été posée : « Quand tout le monde est d'accord, par quels mécanismes ça passe ? Le système des financements publics est essentiel, la régulation budgétaire est réalisée par une bande d'inspecteurs des finances et des énarques qui n'ont pas envie que les politiques « lèvent » ces systèmes. Ces fonctionnaires ont une certaine défiance de la légèreté des hommes politiques et protègent leur territoire au nom de l'intérêt général ». L'autocritique accompagne ce constat : « Personne n'a pris le temps d'aller voir de près ces problèmes complexes de financement qui étaient vraiment très ingrats. On préférerait travailler avec les acteurs locaux, négocier, construire un consensus, c'était plus agréable. De plus, malgré la présence des contrôleurs financiers au niveau local, des services de la Préfecture, les règles sont plus souples et il y a des mécanismes permettant de les contourner grâce à des connivences locales. Et il y a moins de compétences. Dans les services de l'Etat au niveau central, il y a un gisement de gens de qualité d'une grande compétence, qui prend un vrai plaisir professionnel à appliquer les procédures, c'est comme un jeu ». Le constat est douloureux et quelque peu désabusé : « Ces procédures sont ridicules, elles prennent des

¹⁴⁷ Entretien avec Colette DEMEULENARE.

décisions sur des choses sur lesquelles elles n'ont pas de prise, comme si demain, je décidais de voler ... ».

Difficile de trouver une illustration plus claire du contexte décisionnel dans lequel pouvaient se trouver pensés et traités des dossiers comportant des opérations de démolition dans les projets de réhabilitation soumis aux autorités centrales. Cette question est purement et simplement tenue hors de l'agenda au nom de son caractère injustifiable selon les critères de la rationalité sociale et financière, et l'opprobre est jeté sur les municipalités soupçonnées de stratégies électoralistes ou d'instrumentalisation de la question du logement social au profit de leur politique de développement urbain. Il est décidé de ne pas décider, et pour cela l'activation des savoir-faire en matière de procédures administratives est une précieuse ressource...

Cet interface national/local créé par la procédure HVS est marqué également par un processus non-décisionnel, qualifié de « fausse décision » et expliquant au moins en partie le bilan de ces opérations HVS réalisé en 1981. Il montre, entre autres, que l'ambition première, sauf exceptions, n'a pas été atteinte et que l'engagement des partenaires locaux a souvent été jugé inégal et le plus souvent marginal. L'instrumentalisation des fonds publics d'HVS par les organismes HLM vers des actions de rattrapage d'entretien lourd de leur parc peut se lire comme une participation compensatoire déguisée de l'Etat vis-à-vis de bailleurs durement marqués par un héritage patrimonial qui met en danger leur équilibre comptable.

Au niveau local, seul un partenariat actif entre des municipalités politiquement sensibilisées au double aspect social et urbain de la question de la dégradation accélérée de certaines parties de leur territoire et des organismes HLM possédant des fonds propres et un vaste patrimoine a permis de lever très partiellement le tabou de la démolition. La plupart des systèmes d'action locaux, limités dans leurs outils et compétences d'action, sont cependant restés passifs, déléguant aux organismes HLM la gestion sociale et urbaine de ces territoires, cette attitude de gestion « au fil de l'eau » ne faisant que dégrader la situation à laquelle il leur faudra faire face dans les temps à venir.

Pour certains lieux, il est déjà trop tard.

En 1980, les premières « violences urbaines » ont lieu. Mais c'est sous l'appellation médiatique de l'« été chaud de 81 » qu'un véritable tournant est pris. Le processus d'appauvrissement social et immobilier du parc HLM ne se déroule pas dans le même temps que celui des diagnostics et du choix des soins à administrer, et dans certains sites sensibles les organismes HLM doivent faire face à un phénomène de vacance qui se révèle exponentiel et structurel. A grand renfort de slogans alarmistes, « rodéos de la peur », « juillet noir des ZUP », « septembre noir », les médias font découvrir aux

Français la cité des Minguettes¹⁴⁸ : la violence est dans la cité, aux portes de la ville. « *Pendant plusieurs jours, les jeunes de cette cité de la banlieue lyonnaise organisent des rodéos avec des voitures –de luxe– qu'ils ont volées, et les brûlent au final de leurs exploits devant les caméras de télévision et une police incertaine de sa mission, déconcertée par la nouveauté du genre et du contexte de l'événement. On croyait ces pratiques réservées aux Etats-Unis et à l'Angleterre, sanction des excès d'un libéralisme dont nous préservait nos traditions sociales. (...) La violence des jeunes des Minguettes fait peur parce qu'elle n'est l'expression d'aucune revendication particulière. Elle démontre l'absence de capacité de répondre de la société ... en même temps que l'urgence d'en trouver une*¹⁴⁹ ». Dominique Figeat confirme que la découverte en 1981 de la violence urbaine aux Minguettes et à La Courneuve va entraîner au niveau central une nouvelle réflexion sur la corrélation entre ce type d'habitat et la violence qui s'y déploie.

Quinze ans après leur inauguration, l'organisme HLM de Vénissieux doit fermer deux tours aux Minguettes, les appartements étant désertés et la sécurité des habitants menacée. Charles Hernu, maire de Villeurbanne, minimise le problème et se veut rassurant. Pour lui, « *une causalité purement urbaine : la dégradation visible du grand ensemble* » est à l'origine de cette dérive sociale, « *une énergique « réhabilitation » en viendra à bout* ». Dans cette perspective analytique de nature « exorciste », « *deux barres sur six ont déjà été détruites et le quartier sera évacué d'ici 1982*¹⁵⁰ ».

Le temps du « silence politique » arrive à sa fin, les « oubliés » du débat ont violemment rendu visible un malaise social jusque-là considéré comme un dysfonctionnement pouvant se contenter de quelques ajustements basés sur des dispositifs participatifs aux contenus aussi variés qu'imprécis, et portant encore la marque d'un certain paternalisme. En cherchant à éviter le débat et une logique de conflit avec les habitants de ces cités sociales, les autorités publiques, peu préparées, découvrent une logique de confrontation liée au verrouillage du système politique. Cette « niche oubliée » de l'action publique va entraîner les premières « violences urbaines » inscrivant durablement la question sécuritaire sur l'agenda politique de l'Etat et des municipalités.

¹⁴⁸ Cette cité de la banlieue lyonnaise de Vénissieux dont son maire Marcel Houel « prophétisait qu'elle incarnerait l'urbanisme de l'an 2000 », n'a pas eu droit aux honneurs de la presse spécialisée lors de son édification. Il lui faudra attendre pour cela d'être « à la une » des journaux télévisés de 1981. BLANC Jean-Noël, BONILLA Mario, TOMAS François, VALLAT Daniel, « Les Grands ensembles d'habitations et leur réhabilitation (1952-1992) », 2^{ème} partie : l'apogée des grands ensembles (1958-1977), septembre 1997, rapport intermédiaire, Ecole d'Architecture de St Etienne, Ministère de la Culture, Direction de l'Architecture.

¹⁴⁹ DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, « L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville », 1994, Editions Esprit, coll. ville et société, Paris, p.37-38.

¹⁵⁰ BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, « Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville », 1996, Ed Albin Michel, p.332. Il s'agit de deux immeubles de la cité Olivier-de-Serres à Villeurbanne.

Ces démolitions exorcistes sont les premières d'une longue série et font écho aux propos tenus par Robert Lion en 1978 : « *La réhabilitation n'est-elle pas « une course perdue contre le rejet fondamental d'un type d'habitat qu'il ne serait possible de modifier radicalement qu'à des coûts exorbitants ? La destruction de ce patrimoine n'est-elle pas en définitive préférable, sur les plans social et économique ? (...). Pour la revalorisation de l'image de marque des HLM, à quand de grandes actions plus spectaculaires, comme la destruction et la reprise à zéro de La Courneuve* »?

Selon sa propre temporalité, depuis sa première évocation publique comme « impensable républicain » en 1975 à sa mise en visibilité par l'association d'un double phénomène de vacance structurelle et d'émeute urbaine en 1981, ce « carnaval des banlieues tristes » selon la belle expression de C.Bachmann et N.Le Guennec¹⁵¹, la question de la démolition des ensembles de logements sociaux fait son entrée sur l'agenda public de l'Etat.

Le débat public, jusque-là évité, peut se constituer.

¹⁵¹ BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, « Autopsie d'une émeute », 1996, Albin Michel, Paris.

CHAPITRE II : La réhabilitation contre la démolition. La mise en forme du problème : 1981-1988.

L'Etat se trouve en grand désarroi devant une violence urbaine qu'il n'attendait pas.

« A peine arrivée au pouvoir, la gauche est confrontée à l'explosion sociale dans les banlieues des tours et des barres : on tire à vue sur des adolescents à la Courneuve, on met le feu aux voitures à Vénissieux¹ ». Le grand ensemble Olivier-de-Serres à Villeurbanne, défraie les chroniques judiciaires et journalistiques depuis 1979 ; surnommé « le ghetto » par les lyonnais, les policiers y sont « accueillis à jets de pierre et parfois des coups de feu » au point que « le parti communiste demande que les élus rasant la cité² ».

Le « malaise des grands ensembles » et son cortège de dégradations quotidiennes ont conduit les autorités publiques nationales et locales, depuis plusieurs années, à mener diverses études pour en comprendre les mécanismes sociaux³ et spatiaux afin d'en inverser le cours : ces manifestations de la persistance de situations sociales inégalitaires et contraires à l'idéal républicain, sont des révélateurs par trop visibles des effets dysfonctionnels des politiques économiques d'un Etat Providence défini comme libéral, intégrateur et démocratique. Mais encore circonscrits au domaine des faits divers, ces signaux d'alerte n'apparaissaient pas comme une remise en question radicale du pacte républicain ; leur traitement chirurgical par un effort supplémentaire au nom de la lutte pour plus de justice sociale devait pouvoir en atténuer les causes.

Dans cette logique, la démolition d'ensembles de logements sociaux, évoquée sous l'éclairage des caméras et considérée comme une issue fatale, reste un point de vue inacceptable pour beaucoup, et la Direction de la Construction n'est pas la dernière à considérer la démolition comme un acte scandaleux.

Plusieurs motifs à cela : la politique du logement social, domaine exclusif de l'Etat depuis plus de trente ans se trouverait ainsi visiblement désavouée ; les logements sociaux appartiennent au patrimoine national, ils ont été construits avec l'argent public dont les services de l'Etat sont comptables vis-à-vis des Français. Au nom de ce système de croyance propre à la culture du service public, il ne peut être question de les faire disparaître. D'autre part, il est socialement et financièrement inacceptable de démolir alors que

¹ Le Monde Aujourd'hui, supplément au n° 12458 du dimanche 17 et lundi 18 février 1985.

² BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, 1996, opus cité, p.331. Ces derniers situent de façon erronée le grand ensemble à Vaux-en-Velin.

³ Le rapport d'Alain Peyrefitte de 1976 cherchait déjà à cerner les composantes du phénomène de violence urbaine ainsi que les solutions les plus adaptées pour y faire face et préconisait la recherche d'une réponse locale par la création de comités départementaux. « Réponses à la violence », 1977, La Documentation Française.

les logements sociaux font défaut et qu'en parallèle il faut continuer à construire des logements neufs. Selon cette logique de la « politique des moyens », l'Etat comptable considère qu'il n'a pas les ressources nécessaires au financement de démolitions et de reconstructions, particulièrement lorsque les immeubles mis en cause ne sont pas financièrement amortis. Enfin, la logique de succession à la tête de la Direction de la Construction d'une alternance d'ingénieurs des Ponts et Chaussées et d'Inspecteurs des Finances⁴, dont certains ont également laissé leurs marques à l'UNFOHLM⁵, semble avoir contribué à développer dans ces institutions le syndrome des « trois petits cochons⁶ » : construits en dur, « *il n'y a aucune raison pour que ces immeubles tombent en ruine* ». Leur réalité physique fait d'eux des bâtiments durables, « *quand on voit les gros piliers de béton qui les soutiennent et les structurent, il est clair qu'ils sont faits pour durer. Dans les années 70, la SCIC a essayé de construire des programmes de bâtiments non durables, mais cela n'a pas marché⁷* ». Peu importe la force et la nature du souffle qui tente de les emporter !

Cependant, malgré la force rationnelle de ces positions, une faille est là, bien présente : il n'existe aucun cadre légal concernant les démolitions de logements aidés par des fonds publics, l'éventualité que cela arrive n'ayant jamais été évoquée et, paradoxalement, cette situation de vide réglementaire empêche les services de l'Etat d'interdire formellement les démolitions ...

L'« été 81 » va porter un « coup de canif » à la dimension illégitime donnée à la démolition et jusque-là soigneusement cantonnée dans son caractère inadmissible.

Pierre Mauroy, Premier ministre du nouveau gouvernement d'union de la gauche sous la présidence de François Mitterrand, évoquera la question problématique des démolitions de certains immeubles de logements sociaux aux « Assises des cités d'habitat social » du 28 octobre 1981 : « *Il convient de ne pas écarter, car il faut être lucide et courageux, la perspective de destruction de certains immeubles pour les remplacer, bien entendu par d'autres logements sociaux ; et je crois que, sur ce plan-là, il ne faut pas hésiter : ou bien on réhabilite parce qu'il vaut la peine d'entreprendre une réhabilitation, ou alors on démolit pour reconstruire. En France, on manque un peu de hardiesse pour démolir. (...) Vous avez le devoir de penser la redéfinition de ces quartiers en fonction de ce qu'ils sont aujourd'hui, et non de ce que nos générations voudraient parfois qu'ils soient⁸* ». Le message

⁴ Robert LION est issu du corps des inspecteurs des Finances, Georges MERCADAL appartient au corps des Ponts.

⁵ C'est le cas de Robert LION et de Georges MERCADAL.

⁶ Rappelons-nous : maison de paille, maison de bois, maison de briques ...

⁷ Entretien avec Georges Mercadal réalisé en octobre 2003. G.Mercadal a été Directeur de la Construction de 1978 à 1984, et délégué général de l'UNFOHLM de mars 1993 à 1999.

⁸ Assises des cités d'habitat social du 28 octobre 1981. Revue « h », n°70, janvier 1982, p.47.

politique a le mérite de la clarté ! On peut supposer que la présence de Robert Lion aux côtés du Premier Ministre dans son nouveau costume de directeur de cabinet n'est pas étrangère à ces propos ... Certains organismes HLM, durement confrontés à la vacance et qui n'osaient formuler d'eux-mêmes ouvertement cette opportunité, vont démarrer avec l'administration centrale une longue période de bras de fer avec l'appui encore fragile et velléitaire des collectivités territoriales auxquelles ils sont rattachés.

Le temps de l'impensé vit ses dernières heures, celui de la légalisation de l'impensable commence ... à reculons ! Il aboutira en 1986 et 1988 à la mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire pour des démolitions d'ensembles de logements sociaux, « événement » qui peut être interprété simultanément comme une « cession » faite à la réalité et une « remise à la main⁹ » d'un phénomène dont il s'agit de contrôler le risque d'emballement.

A) La démolition entre bannissement officiel et prescriptions marginales.

Avec le grand chantier de la décentralisation, qui va donner aux communes la responsabilité institutionnelle des politiques locales d'aménagement de l'espace, on va assister progressivement à une reformulation des logiques sectorielles qui font la ville –transports, habitat, équipements, etc...- en terme d' « enjeu urbain », c'est-à-dire sous-entendant la continuité dans le temps et l'espace d'une action publique d'aménagement qui est censée en assurer la cohérence et dont les municipalités se trouvent à la fois dépositaires et responsables devant leur électeurat. La question de la démolition des ensembles de logements sociaux va progressivement enregistrer cette évolution et se voir lentement investie d'un enjeu d'organisation et de gestion stratégique de l'espace au service de la constitution de ce nouveau territoire de l'action publique locale.

Les acteurs, centraux et locaux, politiques, administratifs et techniques, impliqués dans la programmation et la gestion des ensembles sociaux vont développer des stratégies spécifiques leur permettant de poursuivre la défense de leurs propres logiques en assimilant progressivement cette nouvelle dimension. Des mécanismes de résistance et d'intégration vont se développer simultanément dans ce contexte. Elles sont révélées par l'évolution des formulations du « problème démolition » au niveau central, marquées par une oscillation entre un accord discret donné « du bout des lèvres » et un quitus à valeur symbolique et médiatique pour cause de « cas d'urgence appelant une action exceptionnelle ». En parallèle, des systèmes

⁹ Le recours à ces deux expressions plus familières aux cavaliers qu'aux aménageurs a pour objet d'illustrer la nature du processus en cours, fait d'une alternance de rapports de force et de stratégies d'apprivoisement, où le « maître » n'est pas toujours celui qui le souhaite ...

d'action locaux concrets vont mettre en œuvre des démolitions de plus en plus nombreuses selon des systèmes d'argumentation de plus en plus variés, liés aux particularités de leur contexte politique, économique et socio-spatial les conduisant à formuler des enjeux urbains propres basés sur une expertise qui cherche son indépendance dans un contexte qui ne lui en reconnaît pas encore la légitimité.

Au niveau local, c'est à la fois le temps de l'apprentissage et des expériences. Le transfert aux maires ayant un Plan d'Occupation des Sols (POS) approuvé, de la compétence de délivrance des permis de construire est inscrit dans la loi du 7 janvier 1983 (n°83-8) et le dernier train des décrets d'application du 1^{er} avril 1984 leur transfère également le permis de démolir jusque-là instruit par les DDE et délivré par le Préfet. Le pouvoir local longtemps considéré comme « *un pouvoir résiduel dans la mesure où le centre étatique accapare l'espace politique et où l'influence de l'appareil administratif de l'Etat se manifeste sur l'ensemble du territoire*¹⁰ » doit conquérir une légitimité politique pour fonder son action publique à partir de la construction de son propre agenda. Un apprentissage politique et technique (au sens de capacités d'expertises autonomes), doit se constituer pour une gestion urbaine marquée par une mise à distance des normes de fonctionnement imposées par le gouvernement central et par les premiers signes d'un recul économique et démographique, dont la nature structurelle et durable ne sera vraiment admise qu'au milieu des années 80¹¹.

Au niveau central, c'est également le temps des expérimentations institutionnelles marquant le passage d'un Etat providence à un *Etat animateur*, selon l'expression de Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, qui plutôt que « *d'imposer un programme, cherche à susciter des projets*¹² » par une démarche prônant une approche globale des problèmes portée par des dispositifs de « *missions du deuxième type*¹³ ». Le modèle français d'administration publique fondé durant les Trente Glorieuses sur un « référentiel modernisateur », selon l'expression de Pierre Muller, a contribué à la constitution d'un leadership de l'élite administrative dans la prise en charge du développement économique et social du territoire français par l'Etat. Mais ce référentiel a vécu. Les « grands corps » qui contrôlaient l'agenda politique « *à travers l'affirmation sans partage de la légitimité de son expertise technique ou administrative, qui détermine la grille des problèmes*

¹⁰ MABILEAU Albert, « Le système local en France », 1994, (2de édition), Montchestien, Paris, p.17.

¹¹ Voir à ce sujet l'ouvrage de Pierre GREMION, « Le pouvoir périphérique », 1976, Le Seuil, Paris.

¹² DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, « L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville », 1994, Editions Esprit, coll. ville et société, Paris, p.40.

¹³ DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, 1994, opus cité. Ces auteurs différencient ces missions du deuxième type par leur capacité à « faire de l'incapacité relative du pouvoir central le moyen d'une mobilisation des forces locales (électives, administratives et associatives) » de celles du premier type dont « la DATAR a fourni dans les années soixante l'exemple le plus éclatant ». p.40

*pris en compte par les politiques publiques*¹⁴ » sont en perte de repères. Les années noires de la crise pétrolière ont mis à mal les recettes mises en œuvre par les dirigeants politiques et économiques provoquant « *une crise cognitive qui se traduit par une plus grande difficulté à comprendre le monde, par la nécessité de produire de nouvelles images du monde capables de rendre compte du réel et de redonner une marge d'action sur lui*¹⁵ ». Ce sont, d'une part la réintroduction de la norme du marché, négligée jusque-là, et la décentralisation qui sont les manifestations les plus fortes du changement entraîné par cette crise et dont l'effet sera le plus manifeste dans notre temps d'analyse.

Cette période de la spécification et de la mise en forme du problème de la démolition est complexe car c'est le temps des débats, des perspectives et expertises, divers et contradictoires. Elle fait suite à la période précédemment étudiée de l'émergence d'une démolition identifiée, mais non admise, comme une action dysfonctionnelle de traitement d'urgence de situations de dégradations socio-spatiales jugées irréversibles et considérées comme exceptionnelles. Cette émergence constatée s'est jusque-là cantonnée à une formulation générale et limitée à des cas spécifiques. La période ici étudiée va voir se constituer une controverse, alimentée de réflexions, de propositions, d'interprétations aussi variées qu'il y a de systèmes d'acteurs concernés, et qui révèlent pour l'observateur la réalité de son inscription dans un débat public, annonçant une reconnaissance du problème de la démolition comme un problème public et permettant ainsi son entrée discrète dans le système formel de la décision publique.

Suivant l'hypothèse centrale de cette recherche du passage d'une démolition tabou à une démolition comme prescription selon une construction progressive de l'action publique fortement marquée par son appartenance à un processus non-décisionnel, qu'il nous faut caractériser dans sa nature et ses constituants, nous avons choisi d'interroger trois champs de ce débat qui caractérisent le contexte d'action et de pensée de la période étudiée.

Le premier est le champ du changement culturel qui résiste à la formulation d'une forme architecturale et urbaine pathogène ; le second est celui du

¹⁴ MULLER Pierre (ss.dir.), « L'administration française est-elle en crise ? », 1992, L'Harmattan, col. Logiques politiques, Paris, p.14.

¹⁵ MULLER Pierre (ss.dir.), « L'administration française est-elle en crise ? », 1992, p.19. Avec B.JOBERT, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », avril 1992, Revue Française de Science Politique, dont P.Muller partage l'analyse, « Cette idée de crise du référentiel renvoie à plusieurs processus :

- a- une crise cognitive, c'est-à-dire un doute sur les mécanismes d'explication du monde ;
- b- une crise normative, c'est-à-dire une remise en cause des normes d'action qui commandent la définition des politiques publiques (celles qui déterminent la « désirabilité » de l'action publique) ;
- c- une crise de légitimité, c'est-à-dire de la confiance accordée à l'Etat et au-delà à la classe politico-administrative pour « résoudre les problèmes » ;
- d- une crise de médiation, à travers une panne des mécanismes qui organisent le dialogue entre les groupes sociaux et l'Etat ». p.20.

changement de l'approche du financement du logement locatif social qui consacre les organismes HLM en gestionnaires durables d'un patrimoine dont la vocation sociale est renforcée. Enfin le troisième est le champ du changement institutionnel des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales qui va consacrer, de façon encore voilée, l'entrée de la démolition dans des problématiques d'aménagements urbains. Par ce biais, les rationalités successives et juxtaposées des acteurs du système d'action seront mises en visibilité dans leurs interactions et leurs stratégies respectives de légitimation. De même on recherchera les effets ainsi produits sur la « carrière de la controverse¹⁶ » qui s'ébauche autour de la question de la démolition de logements sociaux par le biais de « *procédures d'étiquetage qui la qualifie comme relevant de la sphère de compétence des autorités publiques* », pour la mener progressivement vers une traduction légale ... et minimaliste.

C'est au travers du filtre de ces trois domaines, culturel, financier et institutionnel, que va progressivement se constituer une représentation dominante, à défaut d'être totalement partagée, d'une certaine coalescence entre ce que l'on commence à nommer le « malaise des banlieues » avec les formes architecturales et urbaines des grands ensembles sociaux, leurs modes de financements et de gestion et l'échelle territoriale à laquelle cette question doit être pensée. Nous verrons qu'associés de façon systémique, ces espaces de problématisation vont donner à l'intervention publique en faveur de la démolition une première existence légale, à défaut d'être légitime. Celle-ci est liée d'une part à l'ampleur du débat suscité appelant des actions « visibles », et d'autre part à l'absence d'un système explicatif rationnel aux questions de la vacance structurelle de certains ensembles sociaux et de l'insécurité urbaine qui y règne, faisant de la démolition une réponse par défaut, mais acceptable à la marge, dans un univers cognitif marqué par l'incertitude. Une incertitude qui est elle-même entretenue par un contexte économique contraignant créant des priorités autres, comme la relance du secteur économique de la production.

¹⁶ Au sens de Jean G.PADIOLEAU, « L'Etat au concret », 1982, PUF, col. Sociologies.

1) Le « cadre de vie » giscardien comme héritage.

La nomination de Michel d'Ornano, ministre de la Culture et de l'Environnement du président Giscard d'Estaing jusqu'en 1978, à la tête d'un ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire sous le titre de ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie¹⁷ est un indicateur fort de la volonté présidentielle de donner à son projet politique de renouvellement du paysage quotidien des Français les moyens financiers, politiques et techniques de sa mise en œuvre¹⁸.

Le transfert de la Direction de l'Architecture du ministère des Affaires culturelles vers ce ministère fait suite à la création de la MIQCP (mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques), la préparation d'une loi sur l'architecture imposant l'obligation du recours à un architecte pour les constructions¹⁹ réalisées sur le territoire français, des CAUE (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement) et la création du CECA (Centre d'études et de création architecturales). Cet acte réformateur qui vise à rapprocher les préoccupations architecturales de celles de l'urbanisme au sein du ministère le plus directement impliqué dans la définition des politiques d'aménagement de l'espace et intégrant les préoccupations environnementales est une véritable révolution culturelle. « *Le Quai de Passy*²⁰ *perd la direction des Routes* (transférée au nouveau ministère des Transports) *et conserve la direction du Personnel, fief de gestion et de reproduction du corps* (des Ponts) », mais c'est à ce prix que « *le corps des Ponts et Chaussées est en passe d'acquérir les moyens d'une légitimité administrative en phase directe avec les enjeux contemporains*²¹ ». Après maints débats, la Direction de l'Architecture sera articulée à la Direction de la Construction par l'intermédiaire d'une délégation générale à l'Architecture et à la Construction sous la houlette de Jean-Michel Bloch-Lainé, inspecteur des Finances et jusque-là directeur de la Construction²². Ce choix a pour visée de permettre « *aux architectes de véritablement produire de l'architecture sans être dans l'espace unique du contrôle de l'urbanisme* ». La DAFU (Direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme) dirigée par Pierre Mayet, cheville ouvrière de cette délicate

¹⁷ Ministère qu'il dirigera jusqu'en mai 1981.

¹⁸ « Les certitudes de l'idéologie giscardienne se consacrent dès 1974 à la critique d'une modernité architecturale accusée d'avoir engendrée les grands ensembles et commis l'irréparable (...). Elles rejoignent ainsi, explicitement, les adversaires du fonctionnalisme et de la Charte d'Athènes ; elles rejoignent aussi, directement, les réformateurs de l'enseignement de l'architecture qui fustigent l'amnésie de l'effet créateur et la prétention du geste architectural ». LANGEREAU Eric, « L'Etat et l'architecture. 1958-1981, une politique publique ? », 2001, Picard, Comité d'histoire du Ministère de la Culture, p.310. Un ouvrage de référence sur le sujet ...

¹⁹ Au-dessus de 180m² de surface hors œuvre nette.

²⁰ Siège du Ministère de l'Équipement.

²¹ LANGEREAU Eric, 2001, opus cité, p.349 et 350.

²² Jean-Michel Bloch-Lainé est à la tête de la Direction de la Construction de mi-1976 (à la suite de Robert Lion) à mi-1978.

recherche de perméabilité entre les grandes administrations, devient la DUP (Direction de l'Urbanisme et du Paysage) et Jean-Eudes Roullier²³ lui succède comme nouveau directeur. Georges Mercadal, ingénieur des Ponts, quitte la SCIC pour la Direction de la Construction qui retrouve ainsi à sa tête un leader issu du sérail.

L'outil politique et administratif pour relayer les propos publics du président Valéry Giscard d'Estaing visant à réconcilier *tous* les Français avec leur cadre de vie est en place, rénové. Ils traduisent clairement la volonté de mettre fin au dictat des normes unificatrices au profit d'une démarche qualitative et différenciée : « *L'aménagement et la construction de la cité ont été livrés à une spécialisation abusive. L'art de la cité s'est perdu, victime du scalpel des techniciens qui l'a disséqué et fragmenté jusqu'à l'oublier ; comme si une route était seulement affaire de circulation sans considération des riverains et de l'environnement ; comme si un équipement collectif était seulement affaire de normes décidées de loin ; comme si un immeuble ou une maison étaient seulement affaire de modèles à projeter à l'identique, au Nord ou au Sud, à l'Ouest ou à l'Est de la France ; comme si la beauté était seulement affaire de taux d'intérêt et de règle à calcul. (...) Le fonctionnalisme et l'hygiénisme ont exercé une emprise simpliste. Ils ont servi, eux aussi, la course au gigantisme, la recherche à tout prix de l'efficacité, le règne de l'anonyme*²⁴ ».

Deux documents vont marquer ce temps d'une « réflexion publique approfondie sur l'habitat d'aujourd'hui et de demain » :

- Le premier document est établi en 1980 sous la direction de Jean-Michel Bloch-Lainé et porte un titre qui est à lui seul tout un programme, développant les conditions d'un habitat amélioré : « Un espace pour la vie²⁵ ». Son objet affiché est de mener une réflexion sur les liens existant entre les formes d'habitat et la qualité de vie résidentielle. Cette initiative de la part du responsable de la délégation générale à l'Architecture et à la Construction n'implique ni le Plan Construction, ni la MIQCP « *car ni la direction de l'Architecture, ni la direction de la Construction, ne sont concernées par la mise en œuvre d'une démarche analytique, un état des lieux susceptible d'apporter la matière d'une réflexion préalable à l'action*²⁶ ». Relégué dans un espace d'action marqué par un « *manque de concertation*

²³ Jean-Eudes Roullier est le secrétaire général du Groupe central des villes nouvelles. Toutes ces informations aussi précieuses que précises sont issues de l'ouvrage d'E.Langereau cité plus haut.

²⁴ Académie d'Architecture, « Pour une politique de l'architecture », 1978, actes du symposium du 20 octobre 1977, Maison de l'UNESCO, Paris, Ed.CRU, in LANGEREAU Eric, 2001, opus cité, p.335.

²⁵ BLOCH-LAINÉ Jean-Michel, « Un espace pour la vie. Réflexion publique sur l'habitat en France », 1980, rapport au ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, La Documentation française, 159 p. (dont annexes). Ce travail est le fruit d'une consultation nationale décentralisée à laquelle participent les municipalités.

²⁶ LANGEREAU Eric, 2001, opus cité, p.398.

entre les milieux politiques et administratifs chargés de l'aménagement de l'espace », dépourvu de tout pouvoir administratif concret, « *seule une mission de réflexion d'ordre général (...) peut donner sens* » à la fonction occupée par J.M.Bloch-Lainé.

- Le second document fait la synthèse des travaux de la commission « *Habitat et cadre de vie*²⁷ » constituée en octobre 1979 dans le cadre du Commissariat Général du Plan pour la préparation d'un VIIIème Plan (1981-1985) fortement marqué par les difficultés de l'emploi, les contraintes énergétiques et financières et le défi de la concurrence internationale auxquels le pays doit faire face. Pour Myriam Ezratty, présidente de cette commission, ce contexte contribue à centrer le VIIIème Plan essentiellement sur les problèmes économiques et lui fait craindre que le programme « *habitat et cadre de vie* » soit conçu comme l'« *œuvre sociale* », l'« *alibi social* » du VIIIème Plan visant à aider les plus démunis à affronter la crise. « *Il doit, il peut se proposer un objectif apparemment ambitieux : celui d'assurer à chaque habitant de ce pays un minimum de choix de son lieu de vie et, surtout, lui donner, même s'il ne l'a pas choisi, la possibilité d'y réaliser son « projet de vie »*²⁸ ».

Mais avant de procéder à leur analyse, il nous faut regarder dans un premier temps sur quelle expertise se fondent ces rapports. Deux logiques y apparaissent de façon manifeste : la première qui, posant la question du malaise social comme cause première du dysfonctionnement constaté des grands ensembles, fait de la dégradation du cadre bâti un effet induit ; la seconde, au contraire, qui pose comme cause première du « problème » le caractère déficient du bâti et le malaise social comme sa conséquence.

a- L'expertise des années 70 : une problématique à double entrée aux arguments d'une troublante actualité.

Le choix est fait ici de rappeler en préalable les études concrètes réalisées pour tenter dans les années 70 de comprendre l'évolution des grands ensembles en fonction de leur conception, de leur situation dans l'agglomération et des changements dans la structure socio-démographique de la population.

En effet, les données de la complexité du problème qu'elles révèlent nous permettent de faire un constat essentiel : en 2004, ces données « expertes »

²⁷ Rapport de la commission « Habitat et cadre de vie », juillet 1980, Préparation du VIIIème Plan 1981-1985, Commissariat général du Plan, La Documentation Française, 2 tomes, 140 et 239 p. 14 instances, commissions et comités, composent le dispositif général du Plan : commission du Développement, de l'Energie et des Matières Premières, de l'Industrie, de l'Agriculture, etc ...) chacune de ces instances étant composée de représentants des partenaires sociaux, de membres des administrations publiques concernées et d'experts indépendants. Les recommandations qui en sont issues sont censées orienter le contenu des politiques publiques à mener dans les cinq années suivantes.

²⁸ Rapport de la commission « Habitat et cadre de vie », juillet 1980, opus cité, p.10.

n'ont pas évolué, la connaissance des causes du phénomène de la ville « à deux vitesses » est acquise dès cette époque, partagée par tous les acteurs de la fabrication de la ville, ainsi que par ses habitants. Ce constat, auquel nous sommes conviés, est une pierre de plus à l'édifice de ceux pour lesquels l'aménagement urbain est politique et culturel, cognitif diront certains, mettant en dynamique des représentations du monde, des systèmes de valeurs différemment organisées entre elles et fortement contextuelles, et une pierre de moins à l'édifice de ceux qui pourraient encore se faire, -mais en reste-t-il vraiment ?-, les apôtres d'une rationalité « non-limitée » et seule légitime, apte à représenter durablement un intérêt général inscrit dans le granit.

A des causes similaires, à des questions durables, sont apportées des réponses différentes, liées à des formulations successives et parfois simultanées qui, en qualifiant le problème, vont conduire à la mise en œuvre de politiques spécifiques - ou de non-politiques- suivant le temps et le contexte dans lesquels elles se situent, face à une réalité inchangée, montrant une fois encore que la formulation des problèmes se définit bien à l'aulne des réponses et des outils pré-disponibles dans le « panier » des décideurs. On ne perçoit guère alors de « projet politique », dans son sens le plus noble de « pensée du changement », mais une politique des moyens abusivement formulée comme une politique des problèmes. On peut qualifier cette attitude de « pragmatisme », sa finalité étant de créer les conditions de pouvoir faire « quelque chose » plutôt que rien. Cela est réalisé dans un esprit de maintien du contrôle du système en vue d'une continuité des conditions, des règles et des valeurs de l'action publique et du système constitué par ceux qui en sont les acteurs et responsables.

Le changement sans changement en quelque sorte.

A chaque grand ensemble, ses problèmes ...

Plusieurs observations, menées sur des sites concrets sont réalisées dès le milieu des années 70 sur la demande du GRECOH et du Plan Construction par le GSU, l'OTAM, et le CRESAL. L'URBAME et l'IAURIF²⁹ y joignent leurs voix, générant un foisonnement de diagnostics dont le principal point commun est de souligner la diversité et la complexité des facteurs concourant au « malaise des grands ensembles », et son impossible réduction à une formulation suffisamment claire pour permettre la mise en

²⁹ Le GRECOH : Groupe de Recherche et d'Etudes pour la Construction et l'Habitat appartient au service de la politique technique de la Direction de la Construction ; le GSU : Groupe de Sociologie Urbaine ; l'OTAM : Omnium Technique Aménagement, filiale de l'OTH (Omnium Technique de l'Habitat) (attitude des adolescents face aux grands ensembles) ; CRESAL : Centre de Recherches et d'Etudes Sociologiques Appliquées de la Loire (Les processus d'évolution des grands ensembles) ; URBAME est un Bureau d'Etude pluridisciplinaire composé d'architectes, d'urbanistes et de sociologues ; l'IAURIF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France (Vivre dans les grands ensembles).

place d'un corpus de mesures susceptible de produire des effets prévisibles et efficaces. En effet, synthétisées en 1975 ces études montrent « *l'évolution différentielle des grands ensembles, et même parfois de certains bâtiments à l'intérieur du grand ensemble, en fonction des caractéristiques architecturales, de la population et de la gestion*³⁰ ». Le GSU souligne le fait qu'entre deux ensembles ayant fait l'objet du même type de réhabilitation, l'évolution que chacun suivra sera différente selon les caractéristiques de la population, de l'organisation des lieux et de l'entretien des bâtiments. De son côté, les études du CRESAL et de l'IAURIF montrent que des difficultés et des contraintes du même ordre que celles rencontrées dans les grands ensembles existent également dans le pavillonnaire..., constat réaliste (et non confirmé) mais augmentant encore le degré de confusion général.

Pour le CRESAL, le phénomène de dégradation est d'origine sociologique...

Sur les sites de grands ensembles, le CRESAL est sollicité pour mener une recherche sur les causes des dégradations physiques constatées dans de nombreux immeubles sociaux, qui mettent en hypothèse et en visibilité des dysfonctionnements majeurs dans la mise en œuvre de la politique du logement social.

Le CRESAL identifie deux familles causales à l'origine des dégradations : des causes de nature technologiques et des causes de nature sociologiques dont le caractère interdépendant et l'absence d'outils de mesure pertinents ne permettent pas de tirer de conclusions analytiques opératoires³¹. Si certaines particularités architecturales, prises sous l'angle fonctionnel, ont une incidence sur l'évolution négative de certains immeubles, le CRESAL conclut cependant sans ambiguïté sur le fait que « *le phénomène de dégradation de certains HLM ne peut donc pas être expliqué par les seuls facteurs technologiques. Il apparaît au contraire essentiellement sociologique, et intimement lié au problème de l'intégration sociale. En effet, les phénomènes de dégradation coïncident dans la majorité des cas avec la présence parmi d'autres groupes sociaux, d'une population aux limites de la « normalité » en matière d'habitat et de consommation*³² ».

... et la solution de la diversification des « produits logements » sur un même site n'est pas une solution.

³⁰ « Les grands ensembles. Résumés d'études », mars 1975, n°7, Les cahiers du GRECOH.

³¹ Ainsi, des « correspondances entre les phénomènes de dégradation, certaines caractéristiques architecturales, la situation sociale et résidentielle des habitants de tel ou tel sous-espace (exemple des cages d'escaliers) et la place qu'avec le temps ce sous-espace était amené à occuper dans la totalité du grand ensemble » sont constatées. Les cahiers du GRECOH, 1975, opus cité, p.25.

³² Les cahiers du GRECOH, 1975, opus cité, p.31.

La piste de la mise en œuvre d'une diversification de la nature du patrimoine social sur un même site par « *la juxtaposition d'opérations de types différents (en accession, en location, de standing variable) ou par une moindre spécialisation des immeubles selon la taille des logements* » qui se profilait alors comme moyen de lutter contre la ségrégation socio-spatiale est mise à mal dans cette étude au nom des « effets pervers » que cette diversification peut représenter pour les plus défavorisés. Cette moindre ségrégation « *ne peut que renforcer l'évolution actuelle qui tend à faire du logement un des signes les plus importants du statut social. Il entérine donc l'image du marché immobilier comme système de classement. Or si ce système de classement peut effectivement jouer un rôle d'intégration pour ceux qui y participent, il joue un rôle inverse pour tous ceux qui se trouvent condamnés, de par leur situation objective, à en être écartés, serait-ce à rester immobile sur le premier échelon*³³ ». Cette hypothèse jette le doute et le flou sur une possible solution qui alliait logique sociale et logique patrimoniale et semblait à ce titre pertinente aux yeux des bailleurs et des autorités publiques.

L'IAURIF dénonce la politique du logement social dans sa conception et sa mise en œuvre.

Alarmée par la dégradation du climat social de plusieurs ensembles, l'administration régionale sollicite en 1976 le service de l'équipement de la région Ile-de-France et l'IAURIF pour « *étudier la façon dont le cadre de vie offert (pris dans le sens large d'une organisation sociale et technique dynamique insérée à la fois dans un système urbain et une société globale) affectait les conditions de vie des habitants et structurait la vie quotidienne et l'organisation sociale de l'ensemble*³⁴ ». L'étude de l'IAURIF, de même que la précédente, conclut à une réalité complexe : « *Mauvaise qualité technique du logement et de son environnement, mauvaise insertion urbaine et sociale dans la commune d'accueil et manque de liaisons avec les zones d'emploi et de service de l'agglomération, concentration d'une population diversifiée dans un cadre pauvre et homogène et regroupement dans les sous-quartiers des ménages les plus démunis sans qu'il existe entre eux d'éléments de cohésion sociale, gestion administrative et politique autoritaire, éloignée des habitants, qui bloque le développement d'une dynamique sociale autonome et parfois renforce les clivages sociaux. (...) S'il y a spécificité du grand ensemble par rapport aux autres zones d'habitat, c'est dans ce fréquent cumul de caractéristiques urbaines et sociales défavorables à l'intégration de groupes sociaux variés et souvent démunis. La forme urbaine en elle-même n'est qu'une contrainte supplémentaire. Et il est à prévoir que des ensembles*

³³ Les cahiers du GRECOH, 1975, opus cité, p.31.

³⁴ « *Vivre dans les grands ensembles* », mars 1977, volume 45, Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de l'Ile-de-France. Etude réalisée par des observateurs formés aux sciences sociales qui ont vécu pendant un an dans neuf grands ensembles de la grande région parisienne.

de maisons individuelles chargés de loger le même type de population et issues du même type de développement urbain (séparation des activités, priorité des objectifs économiques, absence de maîtrise du marché foncier, fractionnement et centralisation des décisions, modalités de financement qui induisent la ségrégation sociale et n'assurent pas la maintenance du parc, ...) engendreront le même type de problèmes³⁵ ». La logique qui hiérarchise l'enjeu d'un traitement de la dynamique sociale comme premier et celui de la dimension physique comme second et conséquentiel conduit à cette hypothèse dont la non confirmation dans les années qui vont suivre (par évitement volontaire de mener sur ce sujet des études qui pourraient se révéler gênantes dans un temps d'incitation à l'accession à la propriété en maison individuelle ?) justifiera une réflexion de plus en plus marquée vers la mise en avant de la forme urbaine et architecturale comme cause du malaise au même titre que la dynamique sociale.

La forme responsable pour l'URBAME.

L'étude réalisée par l'URBAME en novembre 1976 part du postulat suivant : *« alors qu'il est possible, dans le patrimoine ancien, de sélectionner les logements à rénover, à réhabiliter ou à restaurer et de détruire les plus mauvais pour les remplacer, il faut, dans les rénovations de patrimoine récent accepter tous les logements dans l'état où ils se trouvent ; aucun d'eux ne peut être détruit ni remplacé³⁶ »*. Ce faisant, malgré le constat de la grande pauvreté des concepts sociaux et architecturaux des grands ensembles, et du manque de flexibilité de ce patrimoine récent, dont *« l'inadaptation aux besoins d'une société qui en moins de vingt ans, s'est transformée »* est patente, leurs propositions permettant de faire de cette accumulation de logements des espaces de vie se déclinent dans un premier temps selon les pistes traditionnelles et déjà expérimentées sans grand succès : réalisation d'équipements socio-culturels pris en charge par les habitants, traitement des espaces extérieurs et abords des immeubles, signalétique et colorisation des façades, traitement technique des questions d'isolation thermique et phonique.

Face au constat des difficultés techniques de transformation des appartements, leur apport principal est de proposer la construction d'immeubles plus bas accolés aux barres, permettant de casser l'effet de masse et la construction d'une trame légère en avant de la façade principale *« pouvant permettre la réalisation de surfaces extérieures que les habitants pourraient s'approprier suivant leurs goûts et leurs besoins »*. Cette densification de l'espace par le recours à des formes architecturales

³⁵ « Vivre dans les grands ensembles », mars 1977, p.55. Le Livre Blanc des HLM de 1975, l'étude de E.Préteceille, des études sur les ensembles de pavillons Chalandon, sont cités en appui de cette hypothèse.

³⁶ LUCAIN Pierre, « Peut-on rénover les grands ensembles ? », Métropolis n°23, novembre 1976.

diversifiées, associée à « *un processus de rénovation (qui) pourrait améliorer les conditions physiques des constructions tout en les adaptant aux habitudes et besoins présents* », processus que l'on peut qualifier de « *réhabilitation lourde* », annonce les interventions réalisées dans le cadre de la mission Banlieue 89 dans les années 80. Cette proposition permet de répondre au sentiment de révolte ressenti contre les formes architecturales dont la pesanteur est renforcée par l'homogénéité sociale et démographique de la population et la très mauvaise intégration de l'ensemble dans le reste de la commune, sans pour autant remettre en cause le « *politiquement correct* » de la réhabilitation contre la démolition.

Le point commun de ces études brièvement présentées ici est de souligner la difficulté à généraliser la problématisation de ce malaise dont les caractéristiques sont différentes selon les ensembles concernés, et appellent donc des solutions de nature particulière. Les premières institutionnelles et la troisième émanant de la sphère privée, inégales en moyens d'investigation et de démonstration sont cependant révélatrices des deux grands courants de pensée de l'époque³⁷ qui lient causalités sociales et spatiales dans l'élucidation du malaise des grands ensembles.

La grande oubliée de ces analyses en quête des raisons de la dégradation accélérée des immeubles sociaux, pourtant si souvent évoquée par les habitants eux-mêmes, est la réalité très simple du manque d'entretien des bâtiments par leurs gestionnaires. Quand une seule cage d'escalier est utilisée par près de 300 personnes chaque jour, comment ne pas penser qu'un entretien renforcé soit nécessaire pour maintenir les lieux en état « *respectable* » ? L'IAURIF évoque la question de l' « *abandon*³⁸ » de son patrimoine par les bailleurs, comme réponse à la dégradation répétée des lieux par ses habitants sans faire l'hypothèse que ces dégradations puissent avoir comme origine un défaut d'entretien : « *un môme qui pisse dans un ascenseur où il y a de la moquette, ça pue et d'autres font pareil parce que personne n'est venu nettoyer. Et avec cette puanteur, on a honte et on n'ose plus inviter nos amis à venir nous voir, et au bout d'un moment, on a envie de se barrer*³⁹ ». La logique patrimoniale des bailleurs y est pourtant largement évoquée dans son mode de gestion autoritaire où la vie sociale

³⁷ « Une société malade qui concentre ses victimes dans les grands ensembles » et au contraire, « des grands ensembles qui sont pathogènes par eux-mêmes et qui rendent la société malade ». La dernière posture, qualifiée d'environnementale est illustrée par les travaux d'Alice Coleman dans son ouvrage « *Utopia on trial* » de 1985.

³⁸ La réponse des bailleurs sociaux est alors une oscillation entre une « *politique d'abandon et de ségrégation de certains îlots et (une) politique d'attribution favorisant les locataires aux ressources proches des plafonds* ». « *Vivre dans les grands ensembles* », mars 1977, volume 45, Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de l'Ile-de-France.

³⁹ Extrait de LEBEL Jean-Patrick, « *Notes pour Debussy. Lettre ouverte à Jean-Luc Godard* », 1987, cassette vidéo.

des habitants des ensembles sociaux est « *encadrée par des institutions déterminées par des stratégies étrangères au grand ensemble* ».

C'est le règne de l'empirisme qui succède à celui de la rationalité et du cartésianisme aménageur et qui validera le recours à des dispositifs déconcentrés, souples et adaptables aux spécificités locales afin de sortir d'une formulation aléatoire et généralisatrice du problème et être ainsi en mesure de pouvoir appliquer un traitement « sur mesure », gage de son efficacité. Nous verrons que ces formulations empiriques se heurteront à l'inertie des outils traditionnels d'intervention, tant financiers qu'humains et structurels, car elles sont soumises en permanence à une re-formulation banalisatrice dès lors qu'elles doivent passer sous les fourches caudines de la loi et des savoir-faire de l'administration centrale, comme sous celles des routines locales. La construction des solutions se plie alors à l'éventail des réponses possibles.

Politique des moyens et non politique des problèmes à nouveau.

b- Un « espace pour la vie ». La construction n'est pas l'habitat : l'habitant comme expert de son cadre de vie.

L'objet de l'étude menée sous la direction de J.M.Bloch-Lainé concerne les formes de l'habitat de la société française pour les années 80 dans un souci affiché d'intégrer les attentes des habitants au regard de leur cadre de vie. Le terme de « formes » recouvre ici des données de nature typomorphologique, les valeurs d'usage et la notion d'identité chère aux chercheurs en sciences sociales de l'habitat, la conviction affirmée étant que « *sur la manière de bien habiter, c'est l'habitant qui en sait le plus. Il détient des connaissances qui sont indispensables à ceux qui font l'habitat. Il a besoin, en sens inverse, que ces derniers l'informent et l'éclairent sur leurs techniques. C'est grâce à un tel échange que disparaîtra la pratique d'un trop fréquent double langage : celui de la démagogie et du paternalisme côté salle ; celui du cynisme et de la suffisance côté coulisses*⁴⁰ ».

En donnant la parole aux architectes, aux sociologues et administrateurs⁴¹, cette consultation conduit son auteur à désigner trois obstacles majeurs à la complémentarité de leurs savoirs au service d'une pensée partagée sur la nature d'un « habitat pour les habitants » : « *l'obsession de l'œuvre originale et grandiose chez l'architecte ; la crainte du déferlement des intérêts particuliers et des ignorances chez l'administrateur ; et le refus global de l'explicite chez le sociologue*⁴² ». Face à l'incurie des professionnels du cadre de vie, la constitution de l'usager en « expert » de son habitat apparaît comme le recours légitime « pour une politique de l'habitat dans un pays

⁴⁰ BLOCH-LAINÉ Jean-Michel, 1980, opus cité, p.119.

⁴¹ Sous la catégorie des administrateurs sont ici rangés les fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales et des maîtres d'ouvrage du secteur social.

⁴² BLOCH-LAINÉ Jean-Michel, 1980, opus cité, p.36.

démocratique » d'autant plus que les énergies dispersées se heurtent à une constante : dans pratiquement tous les pays d'Europe « développée », 80 % de la population « *revendique comme habitat la maison individuelle dans la verdure* » ! La recommandation persistante d'une plus grande humilité de tous face aux besoins exprimés par les usagers⁴³ s'accompagne de propositions concrètes : déréglementation du bâti domestique, investissement dans la création architecturale par une juste rétribution des architectes, déconcentration des politiques d'expérimentation tel le Plan Construction permettant ainsi à l'Etat « *que les progrès qu'il prime soient mis en œuvre* », une gestion plus sélective de l'aide à la pierre demandant une meilleure formation des maîtres d'ouvrage. Cette étude dont le mode de rédaction frôle parfois le pamphlet, règle leur compte à l'architecte démiurge, au sociologue hermétique et à l'administrateur, despote éclairé, légitimé par le « *dogme de l'intérêt général (...), fortifié dans sa conviction que pour concevoir et construire l'habitat, il n'y a d'autre voie que le gouvernement des techniciens*⁴⁴ ». Ces propos d'un ancien Directeur de la Construction⁴⁵ ont de quoi surprendre, à moins que cet Inspecteur Général des Finances, identité qui lui a valu d'être mis à l'écart du nouveau dispositif ministériel par le corps des Ponts, n'ait saisi ici l'occasion de mettre à jour les différences conceptuelles existant au sein d'une même administration centrale, entre les tenants d'une politique du logement et ceux d'une politique de l'habitat, hypothèse que nous choisissons de retenir.

Les phrases qui concluent le rapport semblent aller dans ce sens : « *Les problèmes du logis ne se réduisent pas à ceux d'une coquille où sont distribués les fluides, ou à des dispositifs de financement. (...) Ce n'est pas avec les tournures de la programmation, de la facture ou de la norme, qu'on peut parler de la joie et de la peine des hommes dans l'espace de leur vie*⁴⁶ ».

Nulle trace ici de quelconques propos sur la question de la démolition d'ensembles architecturaux et urbains, pourtant reconnus dans le rapport comme des « culs-de-sac » en terme de « cadre de vie ».

Mais l'utilisation de ce travail dans le cadre de notre recherche n'avait pas un objectif aussi direct : il nous permet cependant de faire le constat d'une difficile, voire impossible, constitution d'un consensus autour d'un référent

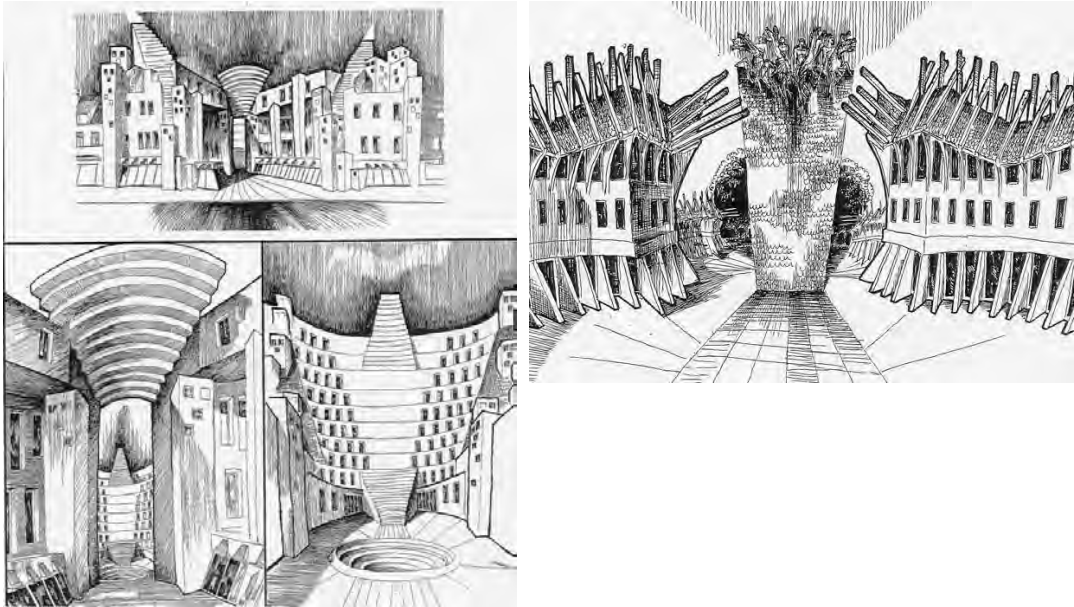
⁴³ « Ce n'est pas une bonne manière de respecter la liberté des habitants que de les engager, malgré eux, dans une succession de Munich architecturaux. D'ailleurs, il y aura aussi, tôt ou tard rejet populaire. Cet avertissement fait hausser certaines épaules. Mais il y a des demandes qu'il faut interroger sans ironie : les petits nains, les puits en pneus, les cheminées de style dans les F4, les papiers peints façon Scarlett O'Hara peuvent faire rire : or, à tout prendre, les personnes qui les ont posés chez eux sont dans quelque chose. Les décideurs qui disent ce qui est beau sont abusifs. Ceux qui prônent le rien sont démissionnaires. Ils risquent tout au plus de favoriser une architecture poilue, perdue dans la verdure ». BLOCH-LAINÉ, 1980, opus cité, p.87.

⁴⁴ BLOCH-LAINÉ J.M., 1980, opus cité, p.36.

⁴⁵ 1976-1978.

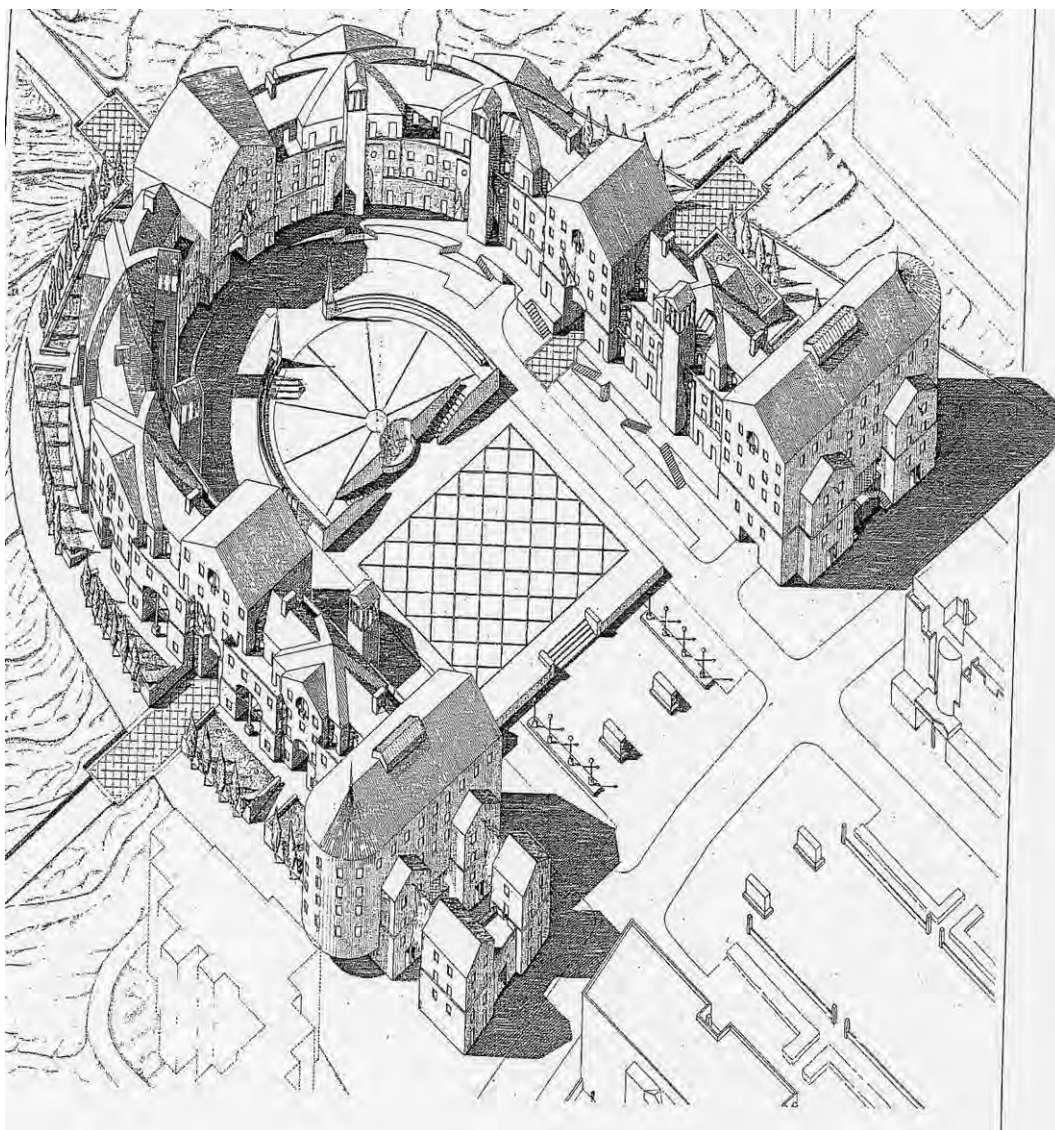
⁴⁶ BLOCH-LAINÉ J.M., 1980, opus cité, p.120.

partagé entre les acteurs de l'aménagement de l'espace sur les formes de substitution possibles de formes urbaines et architecturales qualitatives à celles tant décriées de la production quantitative. La ressource du recours à la maison individuelle, seul référent commun, légitimé par les usagers et par une politique économique et sociale d'incitation à l'accession à la propriété, n'est certes pas à l'échelle des problèmes soulevés par la dégradation accélérée de milliers de logements collectifs sociaux. Mais les réponses architecturales alternatives proposées par un milieu de l'architecture en recomposition, avec la présence de plus en plus bruyante d'une nouvelle génération d'architectes « post-68 » qui ne se sentent nullement solidaires de la production urbaine des années 60-75, ni héritiers respectueux de la Charte d'Athènes et encore moins du dictat des « Grands Prix de Rome », sont trop nombreuses et contradictoires pour qu'une tendance se dégage clairement.



Projet de Ricardo PORRO de 35 logements à Calais⁴⁷.

⁴⁷ Architecture d'Aujourd'hui, juin 1981, n°215.



Projet de Fernando MONTES de 157 logements à Puisseux, Ville Nouvelle de Cergy Pontoise⁴⁸.

Pour illustrer ce propos, un échange de points de vue entre Louis Morel, Directeur Général de l'Office Public d'HLM de la ville de Paris, et Robert Lion, alors président de l'UNFOHLM, nous éclaire sur la teneur du débat qui anime en 1980 la sphère des maîtres d'ouvrage sur la place de la création architecturale dans la construction sociale. Le premier « peste » contre la politique des concours portée par le Plan Construction, en quête de nouveaux référents architecturaux, qui ne lui semble pas répondre à l'enjeu du renouvellement patrimonial des organismes: *« Qu'on fasse des concours pour quelques grandes opérations, quelques grands monuments, peut-être, (...), mais qu'on en fasse pour construire 25 logements PLA, quelle farce ! (...) Un bon maître d'ouvrage doit pouvoir distinguer entre une bonne et une mauvaise architecture, qui ne doit pas être seulement une affaire de goût personnel ou de mode, mais l'expression authentique des aspirations*

⁴⁸ Architecture d'Aujourd'hui, juin 1981, n°215.

(recherche de la lumière, du soleil, etc...), des techniques et des contraintes (isolation) de notre époque. Hélas, ce ne sont pas les concours qui vont sortir la construction de l'ornière où elle se trouve actuellement. Les techniques ne progressent plus. On se contente de perfectionner dans le détail les techniques anciennes. Il n'y a plus de politique technique de la construction. (...) Et puis enfin, l'architecture, ce ne sont pas les architectes qui la font... Ce sont les fonctionnaires, les commissions irresponsables, les règlements, les normes, les prix-plafonds, les entreprises, etc... La crise de l'architecture, c'est la crise de la liberté⁴⁹ ». En retour, Robert Lion met sa foi, à travers la politique des concours, dans le retour de l'imagination : « Les références sont pauvres, alors que les idées, parfois utiles, dorment dans des cerveaux ou des cartons. Sans concours, comment les en faire sortir ? », et affiche sa défiance vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage : « La médiocrité générale de l'habitat produit pendant les années 50 et 60, et pour une grande part les années 70, s'explique largement, à mon sens, par une défaillance de la maîtrise d'ouvrage. Ou plutôt sa dilution, c'est-à-dire son éclatement entre plusieurs acteurs, parmi lesquels l'administration jouait, en décidant, en interdisant ou en normalisant, un rôle aberrant. (...) Ne comptons pas trop sur l'administration, mais faisons confiance aux maîtres d'ouvrage pour savoir, en ne reculant pas devant des procédures qui dérangent un peu, tirer l'architecture de ses hésitations et de ses flottements ». Il s'appuie sur une étude de la SOFRES commandée par la Direction de l'Architecture sur « les Français et l'architecture » qui révèle que ce qui se construit aujourd'hui n'est plus considéré comme digne du « label architecte » par 64% des Français⁵⁰. Robert Lion qualifie cette période (1968-1978) de « période du refus et du rejet » et note « qu'à ces attitudes négatives, des réponses positives ne sont pas à ce jour clairement données. Contestations et aspirations s'entremêlent et se contredisent, et les pouvoirs publics cristallisent généralement trop tôt ces contradictions, en les traduisant en lois et règlements⁵¹ ». Les concours du PAN, salués par les architectes et les professionnels pour leur contribution au renouvellement de la pensée sur les formes architecturales et urbaines de l'habitat, sont l'espace qui leur est offert par l'Etat pour susciter les réponses innovantes que la commande traditionnelle n'autorise pas.

⁴⁹ « h », revue de l'habitat social, n°56, octobre 1980, p.83.

⁵⁰ La non-architecture est symbolisée par la construction préfabriquée (78%), les HLM (68%), les magasins, bureaux, écoles.

⁵¹ « h », revue de l'habitat social, n°48, janvier 1980, p.63.

c- « Habitat et cadre de vie » : une démolition « envisageable » sous couvert de rationalité budgétaire et de logique du marché.

Dans le contexte de crise économique, baptisée encore pudiquement en cette fin des années 70 « ralentissement du rythme de croissance », la mission que se donne la Commission « Habitat et cadre de vie » d'un VIIIème Plan fortement marqué par de fortes contraintes budgétaires et monétaires, est de construire un argumentaire sur la valeur ajoutée d'une « *politique active de l'habitat (qui) va ainsi dans le sens d'une croissance à fort contenu d'emplois* ». En effet, le constat du recul, pour la première fois depuis 25 ans, de la construction de logements résultant « *principalement du ralentissement de la progression du pouvoir d'achat des ménages, aggravée par une évolution des coûts et des prix sans précédent*⁵² » alerte la Commission sur le danger d'un système qui court le risque de se scinder entre une politique d'aide au logement et une politique d'assistance aux plus démunis⁵³. Vision, oh combien prémonitoire !

Si l'effort public d'amélioration du parc de logement y est salué, particulièrement dans son action en direction des constructions neuves, le retard de la France en ce domaine par rapport aux autres pays européens est souligné. La Commission préconise le renforcement des actions déjà engagées vers l'amélioration des ensembles d'habitat récents dont les signes de dégradation physique et sociale sont considérés comme inquiétants au point que « *compte tenu de l'état de certaines cités et du coût disproportionné d'une action pour en faire un habitat correct, la Commission a estimé que la destruction de certaines constructions, même récentes, ne devrait pas être exclues*⁵⁴ ». Elle chiffre à environ 1 500 000 le nombre de logements HLM nécessitant une restauration, non seulement du bâti mais des conditions d'une vie sociale assurant sécurité et stabilité à des familles menacées par les risques d'extension du chômage, l'augmentation du coût du logement et les difficultés d'insertion professionnelle des jeunes.

« On construit en général pour un siècle, ce qui a un triple effet : les marques infligées à l'espace sont durables et difficilement rattrapables ; l'infrastructure réalisée doit être capable de s'adapter aux besoins des futurs occupants ; enfin ceux-ci supportent une partie du coût global de l'investissement par l'intermédiaire des coûts de fonctionnement. C'est pour ne pas avoir tenu compte de ces divers éléments, sous la pression de la pénurie, que l'on a

⁵² Rapport de la commission « Habitat et cadre de vie », juillet 1980, Préparation du VIIIème Plan 1981-1985, Commissariat général du Plan, La Documentation Française, 2 tomes, p.19. Volume de logements mis en chantier en 1975 = 576 000 (dont 278 000 collectifs et 238 000 individuels) ; en 1979 = 429 000 (dont 147 000 collectifs et 282 000 individuels). Source : statistiques de la Construction, Ministère de l'environnement et du cadre de vie.

⁵³ « Comment éviter la marginalisation des catégories sociales exclues du progrès et la constitution de ghettos réservés à ceux qui n'auraient d'autres ressources que celle de l'assistance par la collectivité ? ». « Habitat et cadre de vie », juillet 1980, opus cité, p.20.

⁵⁴ « Habitat et cadre de vie », juillet 1980, opus cité, p.32.

bâti, il y a vingt ans, des logements que l'on doit aujourd'hui rénover, voire même parfois détruire, alors qu'ils ne sont même pas amortis⁵⁵ ». L'expertise causale désigne les défauts d'une conception peu soucieuse de préoccupations spatiales, difficilement adaptable à l'évolution des besoins et coûteuse en entretien. La formulation reste générale même si le bâti est ici clairement désigné comme « coupable » dans ses trois dimensions urbaines, fonctionnelles et constructives, mais l'évocation de son éventuelle destruction, posée comme la condamnation d'une erreur devant servir de leçon à la génération suivante des bâtisseurs, n'est porteuse d'aucun projet de substitution. C'est donc en terme de discontinuité et de fatalité condamnant à des réhabilitations plus ou moins lourdes que le bilan est tiré. L'évolution notable se limite à l'évocation de démolitions « envisageables » sous couvert de l'irrationalité financière que représenterait une remise en état inapte à réinsérer ces bâtiments dans un marché dont les critères d'habitabilité ont évolué.

Cette approche est fortement marquée par le souci de privilégier l'approche financière du problème et s'exprime dans les travaux du groupe de préparation de ce rapport consacré aux coûts de gestion du patrimoine existant. La démolition est ici nettement envisagée sous l'angle de la rationalité budgétaire : *« des coûts parfois excessifs proviennent de la réalisation de travaux lourds de réhabilitation qu'une étude de rentabilité aurait condamnée au profit de la destruction et de la construction. À l'exception de bâtiments à valeur architecturale qu'il convient de conserver, il est impératif d'éviter de sacrifier à une nouvelle mode en réhabilitant tout dans n'importe quelles conditions. (...) Une réhabilitation légère à l'inverse est souhaitable sur le plan social, mais n'aura jamais un rendement très élevé en terme de renouvellement du patrimoine⁵⁶ ».*

Le temps des certitudes est loin. Alors, démolir ? La question formulée dans une optique de rationalité budgétaire pose clairement la question du risque d'un « tout réhabilitation » qui prenne la forme du tonneau des Danaïdes. Mais démolir, pour mettre quoi à la place ? L'effervescence critique du milieu des concepteurs est encore trop récente pour que se dégagent des modèles de référence suffisamment stables et probants pour rassurer des décideurs encore échaudés par le dogmatisme de la génération précédente. Et la démolition, reconnue comme une ligne possible de l'action publique, permettrait-elle d'apporter dans ce cas une contribution vraiment significative à ce « malaise des banlieues » qui se profile de façon de plus en plus manifeste ?

⁵⁵ « Habitat et cadre de vie », juillet 1980, opus cité, p.23.

⁵⁶ « Habitat et cadre de vie », juillet 1980, opus cité, annexes, p.29. (Le bémol à introduire ici est cependant que cette observation est globale, intégrant dans la notion de patrimoine existant aussi bien les ensembles sociaux récents que les immeubles anciens).

Avec la mise en cause de la capacité architecturale et urbaine des ensembles d'immeubles sociaux à constituer un « cadre de vie » au sens républicain du terme, c'est-à-dire porteur de valeurs intégratrices et égalitaires, le constat des sociologues d'une « proximité spatiale » génératrice de « distance sociale⁵⁷ », la conscience de plus en plus commune, si ce n'est collective, d'un « logé » en passe d'acquiescer un statut d'habitant « toujours invoqué et jamais convoqué » et qui valide par ses choix, lorsqu'ils peuvent s'exprimer, la maison individuelle contre l'habitat collectif, c'est bien l'argumentaire d'une forme pathogène qui se dégage. En 1978, une étude de la Fondation pour la recherche sociale⁵⁸ (FORS) va appuyer son diagnostic du malaise du logement social et de sa dégradation sur la notion d'« obsolescence » du bâti dont la causalité est aussi bien technique et architecturale qu'urbanistique. *« Selon une logique assez paresseuse (...), le grand coupable, c'est le bâti. Certes le FORS mentionne aussi l'« obsolescence sociale ». Mais pour l'enrayer, un seul remède : toujours le bâti. (...) En luttant contre la non-conformité du logement avec les normes contemporaines en matière de surface et de confort, tout se redressera. Du moins on l'espère⁵⁹ ».*

Dans le même temps, cet argument se confronte à l'expertise des sociologues pour lesquels *« il ne faut pas confondre la qualité de la construction et la qualité de l'habitat. (...). Si l'habitat construit ces trente dernières années n'a guère permis à chacun de différencier son logement vis-à-vis des autres, (...), que les bâtisseurs (...) ont confondu maison et ruche, société et régiment (...), et qu'on a généralement « logé » des gens déracinés qui, n'ayant pas choisi leur habitat, se sont recroquevillés dans la crainte du voisin. (...). C'est seulement quand il y a impossibilité d'exercer les pratiques sociales que les formes d'habitat sont prises en considération, à défaut d'autre chose, par les habitants⁶⁰ ».*

De leur côté, les représentants de l'« intérêt général » que sont les différentes administrations centrales ou déconcentrées, opposent à l'émergence de ce nouveau monde de la pensée qui tente le passage d'une politique du logement à une pensée sur l'habitat et l'habiter, la rationalité d'un raisonnement quantificateur et normatif. Celui-ci est le seul référent jugé légitime et opposable permettant de servir de garde-fou aux tentations d'une discrimination positive contraire aux principes constitutionnels d'une même république « pour tous ». Cette représentation du problème engendre une double réaction de raidissement face à des approches empiriques qui soulignent l'aspect spécifique des situations et de méfiance à l'égard des

⁵⁷ Voir le célèbre article de CHAMBOREDON J.C. et LEMAIRE M., « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », 1970, Revue française de sociologie, volume n°1, p.3-33.

⁵⁸ ABBALEA François, « De la crise du logement à la crise de l'habitat social », 1978, Fondation pour la recherche sociale.

⁵⁹ BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, « Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville », 1996, Ed Albin Michel, p.319.

⁶⁰ BLOCH-LAINÉ J.M., 1980, opus cité, p.32.

acteurs locaux, élus et bailleurs, soupçonnés d'une stratégie de détournement de la « réalité » au profit d'une recherche de « bénéfice » au service de leurs logiques propres, urbaine et patrimoniale.

La diversité de ces approches, dans leur nature comme dans leurs conclusions, située dans un contexte politique marqué par la proximité d'une décentralisation annoncée et l'inquiétude d'une crise économique durable, inscrit la perspective de « démolitions envisagées » dans un climat d'incertitude générale peu propice à la formulation claire de cette option comme un problème public en soi. Cette situation de gestion de l'incertitude, qui va rapidement prendre la forme non moins problématique d'une situation de gestion de la complexité, génère une forme d'inertie décisionnelle qui se traduit par une stratégie d'évitement de la question, prenant la forme de traductions diverses comme l'invocation des vertus d'une régionalisation des formes architecturales et urbaines, plus proches des usagers et des pratiques culturelles de la population, ou le choix d'une politique des P.I.P. (Produits industriels Performants), de l'expérimentation de formes de logements « énergétiquement économiques », (utilisation de l'énergie solaire, constructions de terre, etc...), perspective développée et relayée par la Direction de la Construction. Leurs développements seront particulièrement évidents dans les programmes d'habitat individuel mis en œuvre par les organismes HLM dans les années suivantes, aidés en cela par le Plan Construction, mais peu en phase avec la nature monolithique et contraignante des grands immeubles sociaux tramés et maçonnés. La réhabilitation du bâti par les solutions techniques traditionnelles, diagnostic fortement relayé par les toutes puissantes entreprises du bâtiment dont Bouygues n'est pas la moindre, reste donc la seule solution aux désordres sociaux-spatiaux qui y sont constatés.

Si la pérennisation d'une enveloppe publique destinée à des interventions de plus en plus lourdes sur le bâti est révélatrice d'une représentation négative partagée de ces ensembles, ainsi condamnés au « replâtrage », l'absence d'un projet public de recherche, poussé et spécifiquement orienté dans le sens du renouveau d'une création architecturale alternative à la construction industrialisée, semble promettre encore de beaux jours au « papi-recta⁶¹ » (parallélépipède rectangle) des grands ensembles. Les propositions de quelques architectes inventifs et provocateurs qui cherchent malgré tout à apporter des réponses différentes au logement collectif social sont jugées peu convaincantes, marginales, coûteuses et pour certaines idéologiquement marquées le plus souvent par les idées d'un Parti Communiste engagé dans la critique de l'« anti-ville ».

Tel est l'héritage.

⁶¹ Terme employé à l'époque par les « allergiques » déclarés à l'architecture glacée des barres et tours industrielles et repris par Raymond PASSANT dans « Banlieue de banlieue ! », 1986, Ramsay, Paris. « Raymond Passant », est en réalité le nom de plume de Jean-Pierre Lefèbvre, directeur de la SODEDAT. Nous ferons la connaissance de ce militant haut en verbe et en couleur plus loin dans notre étude.

C'est durant les années 80 que l'incertitude sur les origines et les moyens d'intervenir sur le problème social et urbain d'une ville « à deux vitesses », révélé par la désaffection et la dégradation des ensembles sociaux, va se muer en une découverte de la complexité de ce même problème à travers la multiplication d'expertises et d'articles savants, commandés ou spontanés, qui vont décliner de façon continue les connaissances du phénomène acquises pendant les années 70, sans pour autant parvenir à constituer un corpus analytique suffisamment homogène d'une part, et suffisamment légitime d'autre part, pour entraîner un changement significatif dans la priorité officielle donnée à une politique de réhabilitation contre une politique de démolition raisonnée en vue de la substitution progressive d'un patrimoine actualisé dans ses formes et son objet à un patrimoine déqualifié et pesant tant sociologiquement pour ses habitants que politiquement, particulièrement au niveau local, et financièrement pour tous.

2) Des expertises sectorielles qui perpétuent le principe d'un système causal complexe.

Forts de l'héritage d'un système d'explication complexe au « malaise des banlieues » dont la principale faiblesse est d'échouer dans l'identification claire de ses causes et de ses effets, mais dont l'apport majeur est l'interdépendance des facteurs évoqués et le constat de la concentration de l'exclusion sociale dans des sites urbains particuliers, les acteurs de l'énonciation et de la mise en œuvre de la politique du logement social vont procéder à l'étiquetage du problème selon des logiques sectorielles à prétention généralisatrices.

Attachés dans cette recherche à identifier ces logiques concurrentielles qui sous-tendent les différentes formulations du problème public d'une ville à deux vitesses en passe de s'inscrire sur l'agenda politique de l'Etat sur le thème de la menace à l'ordre public qu'elle représente, et la place que celles-ci occupent dans la constitution du processus décisionnel –et/ou non-décisionnel- conduisant à mettre en œuvre des démolitions concrètes, il apparaît nécessaire d'analyser le contenu des différents débats qui ont précédé, puis accompagné les démolitions médiatiques du début des années 80 réalisées au nom d'une « forme pathogène ».

Des « camps » se forment, chacun cherchant à instituer sa position particulière en référent collectif par le recours à un argumentaire émis au nom de l'intérêt général. La confusion est aussi grande que les propositions sont riches et que la volonté de changement et de sortie de l'impasse est manifeste. Dans ce désordre cognitif, qui souligne les limites de l'action publique traditionnelle et de la capacité de ses acteurs historiques à proposer des solutions efficaces à défaut d'être innovantes, des nouvelles voix vont se faire entendre et participer à un débat dont l'ouverture rend visible la crise du

système centralisé et routinier de la décision publique en matière de politique du logement social.

Le temps de la complexité est venu.

a- La logique des constructeurs, une approche macro-économique.

Cette nouvelle étape de l'expertise est portée par des architectes, des bureaux d'études et des sociétés de construction qui tentent de faire la démonstration de la faisabilité financière des démolitions, et de leur moindre coût par rapport à des réhabilitations structurantes, c'est-à-dire intervenant sur des chantiers de redistribution des logements dans un même immeuble.

Alors que l'étape préliminaire logique du « faut-il démolir » ? n'est pas encore franchie par absence de consensus sur le sujet, la question ici posée est « que faut-il démolir et comment ? ». Le contexte du passage de la question du traitement du malaise social à la question du traitement de la délinquance, formalisée après les explosions de violence urbaine de 1981 en problème de sécurité intérieure, semble autoriser ce saut problématique... Mais dans cette famille de propositions, la présence des concepteurs et des constructeurs, loin de représenter une garantie de sérieux, apparaît visiblement aux yeux des autorités publiques comme une démarche opportuniste de la part de professions intéressées à l'ouverture d'un nouveau marché de la construction, et jugée de ce fait illégitime.

C'est ici la littérature « grise » des revues spécialisées dans l'aménagement de l'espace qui est explorée afin de saisir la nature des opinions dans le temps de leur expression et situer leur impact, ou leur absence d'impact pour certaines, sur la formulation politique du problème de l'alternative réhabilitation/démolition face à un constat partagé de l'existence d'un problème social spatialement situé.

Une association à caractère privé lance la première sur le devant de la scène médiatique un pavé dans la mare des opposants et des incertains face au recours à la démolition d'immeubles sociaux des grands ensembles comme outil possible d'une action publique légitime en direction des banlieues socialement défavorisées. L'association ADOC (Association pour le développement de la Communication –cadre de vie et collectivités locales), par la voix de son secrétaire général, l'architecte Jean-Claude Ribaut, présente les premiers résultats de son étude sur le coût de la démolition durant la célèbre émission de télévision « Droit de réponse », animée par Michel Polac. Ce journaliste polémiste est friand de sujets d'actualité brûlants, et le titre de ce 23 janvier 1982 est prometteur : « Faut-il détruire les grands ensembles » ?

Dans un contexte où Hubert Dubedout, président de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers (DSQ), affirme qu'il « *serait anormal de détruire des appartements qui disposent des éléments essentiels au confort. (...) La démolition ne devrait être qu'une exception* », Jean-Claude Ribaut défend la thèse de la validité macro-économique de la démolition de 300 000 logements sociaux inadaptés sur cinq ans, fondant celle-ci sur les travaux de préparation du VIIIème Plan qui avaient entrebaïllé la porte de démolitions « souhaitables pour une minorité d'immeubles » et fait le constat de la poursuite de la baisse de la construction de logements risquant d'entraîner une situation de pénurie et donc d'inflation face à des besoins démographiques d'ici 1985 réclamant un potentiel de 450 000 logements par an dont 150 000 besoins de renouvellement et 220 000 nouvelles constructions⁶². Il s'appuie également sur les déclarations publiques de personnalités reconnues comme Robert Lion et Pierre Mauroy faisant référence à leur évocation en 1976 puis en 1981 au recours à la démolition comme une fatalité envisagée. Enfin, il affirme comme irréaliste le fait de « *nier toute influence du cadre bâti sur les comportements sociaux* », attitude qu'il dénonce et qui conduit à « *des solutions partielles : augmentation des effectifs de police, développement du nombre des travailleurs sociaux, fermeture des logements inhabités (25% aux Minguettes) ou réhabilitation arbitraire* ». Ainsi, se basant sur le fait « *qu'une centaine de grands ensembles, sont des « verrues » du tissu urbain et comportent des risques de tensions sociales graves, ont des taux de vacance élevés (10 voire 20%, alors que la moyenne nationale est de 4 à 5%), sont des foyers de délinquance parfaitement identifiés et présentent un état de délabrement irrémédiable* », il propose la mise en œuvre d'une véritable politique publique de démolition associée à une politique de construction plus importante de 60 000 logements par an que les prévisions du VIIIème Plan.

Selon une logique macro-économique dont il fonde la légitimité sur le mot d'ordre très clair de la politique économique du VIIIème Plan en faveur de la reconquête du marché intérieur, Jean-Claude Ribaut fait la démonstration chiffrée du réalisme économique de sa proposition par la « *création de plus de 100 000 emplois en cinq ans, relance de l'appareil productif du secteur de l'habitat. En outre, les recettes fiscales provenant de l'opération au terme de ces cinq années (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA) se révèlent supérieures de 8 à 10 milliards de francs à l'argent public investi et autofinancent l'opération* ». Cette simulation est développée en détail huit mois plus tard dans la même revue⁶³. Par la destruction programmée d'une centaine de grands ensembles, il s'agit de reconquérir le secteur de « *l'habitat abandonné trop longtemps aux mécanismes du profit et de la technique triomphante* » et d'offrir « *l'occasion d'une amélioration des conditions de vie dans un habitat nouveau, mieux conçu et mieux réalisé. La*

⁶² « Grands ensembles : on rase gratis », Architectes n°126, mars 1982, p.8-11.

⁶³ « La reconstruction des logements sociaux », Architectes n°132, novembre 1982

programmation concertée et une nouvelle forme de communication au niveau local pourraient mettre fin à l'urbanisme des chemins de grue et à l'architecture du mépris ».

C'est à un argumentaire de même nature que se livre COTEBA (Coordination Technique générale) International⁶⁴, un bureau d'étude en ingénierie de la construction, maîtrise d'œuvre et assistance à maîtrise d'ouvrage en février 1986. « *Voici plus de dix ans que la destruction de centaines de milliers de logements HLM est évoquée, ici ou là. Depuis lors on a beaucoup réhabilité et peu détruit* ». La démolition de la tour Debussy à la Courneuve à cette même date est l'occasion pour COTEBA de rendre publique son expertise en faveur d'une démolition massive présentée sous le titre toujours provocateur « Faut-il détruire les grands ensembles » ? De même que pour l'association ADOC, la perspective est la démolition et la reconstruction programmées sur cinq ans de 300 000 logements HLM : « *Le bilan économique d'une telle opération, développée sur cinq ans, se solderait par un excédent financier pour l'Etat, mettrait fin aux difficultés actuelles des offices d'HLM et créerait 90 000 emplois* ». La vétusté du parc immobilier HLM, due majoritairement à la médiocrité des techniques de production et des matériaux mis en œuvre lors de leur construction, est dénoncée de même que son inadéquation aux attentes des habitants du fait de l'exiguïté et du manque d'équipements des espaces proposés, qui, associés aux nombreuses dégradations « *le rend souvent pratiquement inhabitable* ». Vacances et impayés sont interprétés comme les manifestations directes du rejet d'un patrimoine décalé qui mettent en péril l'équilibre financier des organismes HLM ; la délinquance qui s'y développe est également « *pour une part, liée à l'état des logements, à leur exigüité, à la dégradation de l'urbanisme* ». Le bureau d'étude souligne l'irrationalité économique et technique d'une politique de réhabilitation devenue systématique alors qu'elle devrait, pour ces mêmes raisons, être le plus souvent exclue au regard de la dégradation du gros œuvre qui rend les coûts excessifs : « *On évalue à 1 600F au mètre carré hors-œuvre le coût moyen de la réhabilitation, soit les deux tiers du prix du mètre carré de logement HLM neuf. Ce coût est hors de proportion avec la valeur résiduelle de la plupart des logements dont la réhabilitation doit être envisagée* ». Yves Tayssier, PDG de COTEBA International renchérit : « *On dépensera donc les 2/3 d'une reconstruction pour avoir une architecture dépassée et un plan-masse d'une trop grande densité, autrement dit ces HLM rénovés resteront un gouffre financier pour les offices qui les gèrent*⁶⁵ ». Pour ce dernier, la réponse ne fait aucun doute : il est préférable de détruire ce qui a été mal construit, choix réalisé sans état d'âme depuis plusieurs années aux Etats-Unis. Il prend appui sur l'expérience de sa société dans le domaine de la

⁶⁴ « Faut-il détruire les grands ensembles » ?, Dossier d'information, Clichy, le 14 février 1986, COTEBA International.

⁶⁵ Interview donnée par Yves Tayssier au Quotidien de Paris le lundi 3 mars 1986.

construction et sur sa réputation de fiabilité dans le domaine du chiffrage et de la réalisation pointilleuse d'opérations lourdes⁶⁶ pour crédibiliser sa position et, sur la base d'estimations techniques, économiques, financières et fiscales, montre noir sur blanc le bénéfice que l'Etat pourrait tirer d'une telle politique : création d'emplois y compris dans le monde de l'ingénierie et de l'architecture dont « *il n'est pas à cet égard utile d'insister sur la crise qui les frappe* », un excédent financier pour l'Etat de 30 milliards de francs au bout de cinq ans, un patrimoine modernisé dans sa conception et attirant pour de nouvelles classes sociales, des organismes HLM n'ayant plus à faire face à des logements vides puisque redevenus attractifs. La différence entre le coût estimé de démolition-reconstruction et de réhabilitation (78,8 milliards contre 48 milliards de francs pour 300 000 logements), dont sont déduits les économies d'énergie, de gestion, entretien et maintenance du fait d'une conception renouvelée des logements, serait financée par un grand emprunt à quinze ans de l'ordre de 28 milliards de francs émis par « *un organisme financier ad-hoc, ou par le groupe de la Caisse des Dépôts, dans les deux cas avec la garantie de l'Etat* ». La condition sine qua non d'un tel projet est soulignée : la continuité sur cinq ans des financements et engagements, une continuité sans laquelle les objectifs annoncés ne peuvent se réaliser. La revente progressive des logements à leurs occupants par le développement des formules de location-accession, la participation du 1% construction au programme de démolition-reconstruction sont évoquées comme d'autres possibilités ... Peu de différences avec l'actuel dispositif mis en place à partir de 2002 par Jean-Louis Borloo, si ce n'est son affichage politique plus à même de satisfaire un ministre des Finances qu'un ministre en charge de la politique de la ville !

La presse fait un large écho à cette étude, d'Urbapress, aux Echos, le journal La Croix, Le Figaro, le Quotidien de Paris, Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment, etc ..., non pas dans leurs pages « société », mais majoritairement dans leur supplément ou leur rubrique « économie », révélant pas ce biais la nature sectorielle du raisonnement dont la dimension sociale est exclue. Si le scepticisme est perceptible l'intérêt est réel et la réprobation absente de ces articles ; quelques commentaires emblématiques résument la portée générale de cette proposition sur la société civile non professionnelle : « *Etude implosive ou pétard mouillé ? Aux experts et dirigeants politiques de l'après-mars d'en décider* » (Les Echos du 19 février 1986), « *Un projet ambitieux mais qui a peu de chance d'être adopté pour les raisons psycho-sociologiques évoquées ci-dessus*⁶⁷. Pourtant ne serait-ce

⁶⁶ « Pour apprécier cette opinion, il faut savoir que COTEBA, c'est le nouveau Drouot, le quartier de la gare à Saint-Quentin-en-Yvelines, c'est la tour Maine-Montparnasse, la tour Assur à la Défense, la tour Manhattan et bien d'autres réalisations ». Yves Tayssier.

⁶⁷ « Raser des immeubles est difficile à faire passer en France où la maison a une valeur affective particulièrement forte. En outre, multiplier les destructions revient à sanctionner de façon très explicite les constructeurs de ces ensembles. Un désaveu qui fait trop mal pour être généralisé ». La Croix Economie, jeudi 20 février 1986.

pas le moyen radical d'effacer les erreurs d'urbanisme des années 60 ? » (La Croix du 20 février 1986). Le Figaro ne se risque pas à prendre position, notant cependant que « le débat est engagé » et donne la parole à l'Union HLM qui « estime que cette analyse est pour le moins brutale : cela nous semble une appréciation simpliste de dire qu'il faut détruire 300 000 HLM. Si c'était aussi rentable que cela, nous l'aurions déjà engagé. Apprécier les besoins de destruction demande des études beaucoup plus approfondies et locales. (...) Nous n'avons pas a priori contre la destruction. Mais c'est une solution parmi d'autres que l'on doit étudier au cas par cas » (Le Figaro, supplément économie du 24 février 1986).

L'affaire est claire, cette proposition ne suscite guère l'adhésion de l'Union HLM dont on est en droit de s'interroger sur la véritable motivation à engager une étude approfondie de la question, dont d'ailleurs nulle trace n'est connue à ce jour. Les arguments de COTEBA International avaient pourtant de quoi réveiller les morts du ministère des Finances et de la Direction du Trésor ! Mais son statut de société privée à vocation de bâtisseur ne lui donne visiblement pas la légitimité de penser l'intérêt général et tend à la rendre plutôt suspecte aux yeux de ceux qui sont censés en être les garants. Le plus étonnant est cependant que l'Union ne prenne pas l'argument social pour formuler sa réponse, seul argument théoriquement en sa possession permettant de discréditer l'argument financier. Au lieu de cela, le raisonnement est le suivant : les chiffres annoncés ne plaisent pas, ils sont donc faux !

L'Union aurait-elle quelques difficultés à passer de l'analyse macro- à l'analyse micro- et à montrer que ce qui peut sembler acceptable et logique dans le macro est en fait bien loin du « problème » réel et local ?

L'appel à une relance de l'aide à la pierre dans un contexte où l'Etat a fait un choix politique inverse quelques années auparavant ne peut être entendu. Le principe d'un grand emprunt d'Etat mené au nom d'une politique contraire à celle lancée en 1977 n'est pas envisageable, l'affichage serait par trop risqué politiquement, et il est probable qu'une contre-étude, trop éloignée dans ses questionnements de l'actualité d'une pensée collective farouchement opposée au principe même de la démolition de logements sociaux, n'a jamais été menée au sein des services des ministères de l'Équipement et des Finances. Pour les organismes HLM, l'utilisation de la PALULOS s'inscrit plus aisément dans leur savoir-faire traditionnel, nous le verrons clairement lors de l'analyse des cas concrets sur lesquels s'appuie cette recherche.

De plus, c'est une fois encore sous la forme d'une politique du logement et non de l'habitat que l'opportunité financière des démolitions est posée, position que l'« esprit du temps », marqué par la culture DSQ, a fort heureusement dépassé. Si la logique financière de cette politique macro-économique aurait mérité quelque attention, elle arrive 10 ans trop tard et le problème ne se pose plus en ces termes. Point n'est besoin de la résistance

des dinosaures de la Direction de la Construction pour y faire échec. La décentralisation associée à une conscience de plus en plus ouverte à des solutions orientées vers l'aspect social du problème y suffit. Pour des municipalités nouvellement pourvues de compétences en matière d'aménagement de l'espace et du cadre de vie, il est préférable de conquérir une légitimité par des choix stratégiques de politiques plus consensuelles, comme la valorisation des centres villes, et moins dangereuses électoralement. Pour celles majoritairement constituées d'immeubles sociaux et conscientes que le temps de leur gestion par leurs propriétaires bailleurs a montré ses limites, la violence sociale que représente une transformation volontariste des espaces de l'habitat social est un facteur de risque politique important et qui nécessiterait un coût très lourd de la concertation pour permettre une action adaptée à la population concernée. Or cette politique ne peut se mettre en place sans leur engagement actif, tant politique que financier, les organismes HLM ne pouvant réaliser de tels programmes sans leur aide concrète, « sonnante et trébuchante ».

b- La voix des communistes pour le droit à la ville.

Les 19 et 20 novembre 1982, le Parti communiste organise « Les Rencontres pour la ville ». L'intervention d'Henri Lefebvre donne le ton. Chef de file charismatique, il y dénonce l'annexion de l'espace par le mode de production capitaliste et prône le droit à la ville « *contre une tendance anti-ville, anti-urbaine* ». Pour lui, « *la gestion de l'espace en tant que produit et producteur, (...) exige une conception globale, donc stratégique de l'espace (dans un temps où) l'espace et le temps ont une valeur d'usage et une valeur d'échange (ce qui) implique un projet qui doit réunir les niveaux ou dimensions trop souvent séparés : l'architectural et le niveau urbanistique, c'est-à-dire l'organisation de l'espace urbain et enfin l'organisation générale de l'espace, les transports, les relations entre les centres et les périphéries. (...) Un tel projet a nécessairement un esprit politique*⁶⁸ ».

Plus de 1000 participants et deux cents intervenants sur le thème de la ville et de ses changements, issus d'horizons professionnels multiples, constituent les bases d'un débat riche et foisonnant à l'occasion duquel la question de la démolition des ensembles de logements sociaux prend sa place parmi les perspectives tracées en direction de la politique urbaine à concevoir pour « *répondre correctement aux questions nouvelles posées par le développement social* » face à un capitalisme en crise qui, à leurs yeux, n'a visiblement pu en relever le défi. Cette politique urbaine « nouvelle », dans laquelle apparaît la démolition comme mode d'action publique, se situe dans un contexte général inscrit dans le droit fil des propos d'Henri Lefebvre, pour qui le mot d'ordre est la défense du droit à la ville, propos repris par le

⁶⁸ Cahiers de l'Institut de Recherches Marxistes, « Rencontres pour la ville », 19 et 20 novembre 1982, Société Française, cahier trimestriel, supplément au n°6, p.14-15.

bureau politique au nom de la lutte contre la ségrégation urbaine : « *Quand nous disons droit à la ville pour tous donc aussi pour les ouvriers, il ne s'agit pas pour nous d'exclure qui que ce soit des villes – hormis la spéculation !- D'ailleurs, les quartiers d'habitat social dont la politique giscardienne a fait des ghettos de population la plus pauvre, la plus exploitée, nous vaccinerait, s'il en était besoin, contre toute intention ségrégative dans un sens ou dans l'autre*⁶⁹ ».

La boîte à outils marxiste s'appuie sur plusieurs points : l'impulsion donnée à une politique des transports qui soit « *l'un des points stratégiques de la cohésion et du développement urbain* », une relance de la construction « *pour répondre aux immenses besoins en ce domaine* », une réforme du financement du logement pour un retour de l'aide à la pierre « *qui est le financement le plus efficace, le plus sain* », et sur une autonomie communale « *qui rendra les élus locaux pleinement maîtres des décisions essentielles concernant la ville ; en avançant vers l'autogestion urbaine* ». Le constat est ainsi fait que la crise du logement s'est transformée en crise urbaine, elle-même liée à une crise globale de la société et plus précisément du système capitaliste qui a entraîné le « *décrochage social de l'urbanisation* ». L'affaiblissement du pouvoir communal, la mise à mal de la vocation d'intégration sociale et culturelle de la ville par des « *mécanismes et des instances financières et technocratiques* », sont constatées appelant l'engagement « *d'un processus anti-ségrégatif, (...) en agissant conjointement sur les prix de terrain, les coûts de construction, les financements, les modalités d'affectation des sols et des logements. Il est aussi vital d'urbaniser et de relier les zones périphériques, de revaloriser les secteurs aujourd'hui marginalisés en agissant conjointement sur les transports, les équipements, la qualité du logement et l'implantation d'activités nouvelles*⁷⁰ ».

Désenclavement et déspecialisation socio-spatiale, développement des transports, relance de l'aide à la pierre, politique de municipalisation des sols, accroissement du pouvoir politique local dans les domaines du social et de l'aménagement, participation active des « *acteurs sociaux* » à l'action urbaine, investissement dans la recherche architecturale, c'est dans ce contexte prescriptif quelque peu surabondant que s'inscrit la revendication de certains participants pour une démolition massive d'ensembles sociaux associée à la reconstruction d'immeubles collectifs selon des concepts architecturaux et urbains novateurs. Cet appel émane principalement de Maurice Bernard, responsable de l'Amicale CNL des « *4000* » de La

⁶⁹ Intervention de Mireille BERTRAND, membre du Bureau politique du Parti communiste français. Cahiers de l'Institut de Recherches Marxistes, « *Rencontres pour la ville* », 19 et 20 novembre 1982, Société Française, cahier trimestriel, supplément au n°6, p.6-7.

⁷⁰ Intervention de Felix DAMETTE, Professeur de Géographie à la Sorbonne, membre du CC du PCF, Député à l'Assemblée européenne. Cahiers de l'Institut de Recherches Marxistes, « *Rencontres pour la ville* », 19 et 20 novembre 1982, opus cité, p.12-13.

Courneuve en Seine-Saint-Denis, et de Jean-Pierre Lefebvre, chargé de mission aménagement à la SCET. Habitants et maître d'ouvrage sont ici unis dans une même revendication. *« Mon expérience de militant d'Amicale de locataires et d'habitant d'un grand ensemble m'a convaincu profondément qu'il faut transformer au prix de destructions importantes certains grands ensembles. La gestion sociale de ces quartiers dégradés accompagnée de quelques replâtrages est illusoire comme solution. (...) Construire avec une priorité à l'aide à la pierre sur l'aide à la personne de nombreux logements HLM, détruire en totalité ou en partie les cités dégradées pour les transformer, ne plus faire des machines à dormir ; équilibrer emplois, commerces, plus de lieux clos, mais des quartiers de ville comme les autres⁷¹ ».*

Reprenant la notion de droit à la ville, Jean-Pierre Lefebvre⁷² considère pour sa part que *« c'est dans une large mesure dans la qualité de son urbanisme qu'on saura si la majorité de gauche a convenablement agi contre l'inégalité, pour le progrès démocratique et l'avancée culturelle. Notamment sur ce qui aura changé dans les banlieues, les grands ensembles⁷³ ».* La réponse giscardienne au malaise des grands ensembles : développement du pavillonnaire et opérations habitat et vie sociale ne permettent pas de rendre aux habitants des grands ensembles cette ville qui en est si absente. Lutte contre la monofonctionnalité, différenciation des logements, programmes de continuité urbaine associés à des *« destructions partielles ou totales d'immeubles »* dont de *« nombreux dossiers proposant de casser des centaines de logements sont en attente sur le bureau du Ministère »*, construction de parkings en silo permettant de libérer le sol pour y réaliser des aménagements publics, sont les solutions préconisées par Jean-Pierre Lefebvre, critique virulent des dogmes de la Charte d'Athènes et fervent défenseur d'une veine d'architectes créatifs⁷⁴ et préoccupés par la standardisation et la répétitivité de la « cellule » de logement considérées comme le facteur essentiel de la déshumanisation des ZUP⁷⁵.

⁷¹ Intervention de Maurice BERNARD, responsable de l'Amicale CNL des « 4000 » La Courneuve (93). Cahiers de l'Institut de Recherches Marxistes, « Rencontres pour la ville », 19 et 20 novembre 1982, Société Française, cahier trimestriel, supplément au n°6, p.61-62. Dans la pensée marxiste, l'« habitant » est un être déterminé dans un rapport de force économique et aliéné dans son statut de travailleur et dans sa revendication d'un droit à l'espace.

⁷² Jean-Pierre Lefebvre a développé ses activités professionnelles au sein de la SODEDAT, société départementale d'aménagement dont le maire de Bobigny est le vice-président et le maire d'Aubervilliers le président. Son terrain d'action est principalement la Seine-Saint-Denis. Il sera à la SODEDAT de 1974 à 1980, puis à la SCET de 1980 à 1984, puis prendra la direction de la SODEDAT en 1984 jusqu'en 1994. Nous le retrouverons lors de l'analyse du projet de La Courneuve.

⁷³ Intervention de Jean-Pierre LEFEBVRE, Cahiers de l'Institut de Recherches Marxistes, « Rencontres pour la ville », 19 et 20 novembre 1982, Société Française, cahier trimestriel, supplément au n°6, p.67-68.

⁷⁴ Dont Jean Renaudie, Renée Gailhoustet et Ricardo Porro ne sont pas les moindres.

⁷⁵ « Tu sais combien cette orientation officielle de la Direction de la Construction peut continuer à faire des ravages dans la production quotidienne de la ville (Habitat 88 et les marchés cadre) ». Lettre de J.P.Lefebvre à Roland Castro du 27 juillet 1983.

Rejet du pavillonnaire, de réhabilitations systématiques de bâtiments niés par leurs occupants eux-mêmes⁷⁶, valorisation de la recherche architecturale, de l'investissement qualitatif de l'espace public, de la continuité urbaine, les communistes défendent la ville agrégée contre la ville de la ségrégation sociale et fonctionnelle, les valeurs d'usage contre les valeurs d'échange, l'habitat collectif contre l'habitat individuel, la culture contre la technique, l'aide à la pierre contre l'aide à la personne qui crée un système d'assistanat jugé peu valorisant pour les catégories sociales dont ils sont les représentants. Ne se considérant pas comme les héritiers conceptuels de l'urbanisme et de l'architecture des grands ensembles des Trente Glorieuses, purs produits d'une dynamique capitaliste qu'ils combattent⁷⁷, la question du recours à une démolition massive, associée à une politique de reconstruction, n'est en rien taboue à leurs yeux, tout au contraire, elle se présente comme une réponse légitime et porteuse d'espoir au regard des enjeux énoncés de toute part d'une politique qualitative du cadre de vie. Un discours quelque peu contradictoire avec l'accueil chaleureux réservé aux ZUP par les maires communistes lors des premières implantations d'immeubles collectifs de logements sociaux sur leur commune ! Cependant les moyens politiques volontaristes et fortement interventionnistes qu'ils préconisent sont peu compatibles avec les principes de la décentralisation en marche qui éclate les compétences entre plusieurs collectivités territoriales et au cœur de laquelle la fragilité politique des municipalités les rends peu capables de mener des actions aussi périlleuses, particulièrement dans l'attaque des fondements du droit privé de la propriété des sols, y compris dans les villes communistes...

Les fondements de la logique communiste sont mis à mal par la montée du chômage et la désindustrialisation du pays, faisant des « travailleurs » des « ayants droits sociaux » et menant à la xénophobie des gens au travail contre ceux qui n'en ont plus et sont « assistés ». Jean-Marie Le Pen n'a plus qu'à investir Dreux et la rhétorique du racisme se substituer à la réalité

⁷⁶ « Les habitants qui quittent les grands ensembles ne sont pas fous : ils procèdent pour leur compte à une excellents critique urbanistique : ils refusent le sous-investissement dans la ville, ils refusent le logement répétitif, dupliqué à des millions d'exemplaires, les espaces publics non définis, l'absence de continuité bâtie, les hors d'échelle, l'inconcevable pauvreté des espaces publics, la monofonctionnalité ». J.P.Lefebvre, Cahiers de l'Institut de Recherches Marxistes, « Rencontres pour la ville », 19 et 20 novembre 1982, Société Française, cahier trimestriel, supplément au n°6, p.68.

⁷⁷ Il s'inscrit en cela dans la critique de la production urbaine de la « ville capitaliste » réalisée, entre autres, par des chercheurs comme François Ascher qui, en 1975, collaborant aux travaux de la section économique du Comité Central, dénonce l'hypocrisie de la circulaire Guichard parti en guerre contre les grands ensembles « comme si leur taille était responsable de leur qualité. Alors que la responsabilité incombe à la politique du pouvoir depuis des années, à l'insuffisance des financements, (...) à l'absence d'une véritable politique sociale du logement, à l'autoritarisme croissant à l'égard des municipalités (...). En fait, les grands ensembles illustrent fort bien en France les aspects fondamentaux de la crise du logement, inhérente au système capitaliste ». ASCHER François, GIARD Jean, « Demain la ville ? Urbanisme et politique », 1975, éditions sociales, Paris, p.84.

de la ségrégation socio-spatiale. Dans ce contexte, la proposition d'un recours à des démolitions massives au nom du « droit à la ville », ouvertement soutenue par certains maires et militants communistes, alliés encombrants dont François Mitterrand cherche à se libérer⁷⁸, a du mal à construire sa légitimité et ne convainc personne.

Les élections législatives perdues par la gauche et qui verront le chef de file du RPR, Jacques Chirac, nommé 1er ministre en mars 1986 dans une cohabitation politique complexe, contribuent à son enterrement.

c- UNFOHLM et Direction de la Construction, un même combat : le logement contre la ville au nom du social.

Pour le Mouvement HLM, les années 80 sont les années de la remise en cause de la « tentation technocratique » qui a jusque-là marqué leur gestion patrimoniale et sociale. La situation à laquelle les organismes se trouvent confrontés est marquée par l'augmentation du coût des crédits et des coûts de la construction, la concurrence du marché privé dans le locatif comme dans l'accession à la propriété, une pression de la demande orientée vers le qualitatif (bâti, localisation, équipement), un risque de vacance important et le poids d'une image négative.

Le blocage des loyers décidé par l'Etat de 1976 à 1979, et non compensé par ailleurs, les a privés de fonds propres leur permettant d'assurer l'entretien minimum et nécessaire de leur patrimoine social, le choix central de l'aide à la personne au détriment de l'aide à la pierre les empêche de procéder à un réajustement de leur production et accentue leur statut de gestionnaire vis-à-vis de celui de constructeur pour lequel ils avaient été missionnés à l'origine⁷⁹. L'insuffisance des moyens dont ils disposent en termes d'hommes, de matière grise et de finances, la lourdeur des routines et le statut public de leur comptabilité les contraignent à parer à l'urgence sans en avoir les moyens structurels et sans pouvoir réaliser une mutation jugée nécessaire, du moins au niveau de l'Union.

Pendant ce temps, la vacance des logements s'accroît, ainsi que le taux annuel de résiliation des baux locatifs et le taux de rotation de familles par logement ; le haut niveau des loyers⁸⁰ et des charges entraîne des taux

⁷⁸ F.Mitterrand, avait annoncé l'échec de 86 : « On prend les communistes dans un gouvernement d'union en 81, on perd les élections en 86, et on remporte les présidentielles de 88 sans eux ». Témoignage de Jacques Chérèque rapporté par Francis Cuillier en entretien.

⁷⁹ Une vocation illustrée par les qualifications techniques type « bureau d'étude » de la plus grande partie de leur personnel.

⁸⁰ « En locatif, un PLA à 6,18%, c'est très favorable, comparé avec les taux du secteur privé, mais un loyer de 1300F c'est considérable et c'est aussi insupportable pour des familles modestes. Souvenons-nous que le loyer moyen en HLM ancienne se situe actuellement entre 400 et 600F, soit le tiers ou la moitié au moins », « h », n°66, septembre 1981, 42^{ème} Congrès HLM, p.76.

d'impayés importants sans parler des grèves de loyer de plus en plus fréquentes. Inféodés à une politique du logement largement déterminée par sa participation attendue aux priorités affichées du redressement économique et industriel du pays, et servant de vase d'expansion à ses variations, les organismes HLM font valoir sans relâche leur vocation sociale sans toutefois parvenir à construire celle-ci en enjeu prioritaire aux yeux d'un Etat qui en instrumentalise les ressources. L'exemple du blocage des loyers décrété unilatéralement au nom de la participation des organismes HLM à l'entreprise d'intérêt général de lutte contre l'inflation est à cet égard édifiant. L'urgence d'une mise en adéquation de l'offre HLM avec le marché du logement conduit les organismes à relayer fortement le principe d'un « habitant expert », du moins dans les intentions mais avec une certaine méfiance⁸¹, et la participation des habitants à l'amélioration de leur habitat « *car le gestionnaire ne peut plus gérer seul. Mais le mouvement fait peur car il s'agirait plutôt d'une certaine prise de pouvoir de ces habitants sur leur propre cadre de vie*⁸² ».

L'occasion d'une vaste politique de réhabilitation est ainsi considérée comme l'opportunité d'engager de nouvelles relations avec les habitants des grands ensembles. L'enjeu d'un dialogue, jusque-là soigneusement écarté, est de fait peu compatible avec des démolitions éventuelles. Pourtant, la question reste lancinante : « *L'architecture, les formes physiques et spatiales ne renforcent-elles pas les processus de ségrégation et d'exclusion des groupes sociaux ?*⁸³ » dans une prise de conscience du monde HLM de la réalité de la présence « *d'un conglomérat de groupes sociaux variés que les pratiques d'attribution ont créé sans discernement, des groupes dont les perspectives d'ascension sociale sont différentes, les vécus et les comportements sont différents (...) et créent la contrainte d'une cohabitation intolérable* ». Progressivement, les organismes HLM mettent au point des outils d'analyse plus fins afin de se rendre capables d'une expertise fondée à l'échelle concrète de leurs immeubles et non plus à celle, abstraite, de leur parc et leur permettant de comprendre les raisons de leur dégradation : des tours empilant des T5, abritant de fait des familles nombreuses, pour la plupart d'origine étrangère (politique d'immigration familiale), entraînant la présence de nombreux enfants, générant une sur-occupation des appartements et de l'immeuble, facteur de dégradations et de refus par d'autres familles d'intégrer l'immeuble, créant le cercle vicieux de la spécialisation sociale et

⁸¹ « L'habitant constitue le 4^{ème} partenaire indispensable (avec la trinité élu, maître d'ouvrage et architecte), mais combien complexe et difficile à cerner. Objet depuis peu de toute la sollicitude des autres, il donne lieu trop souvent à une phraséologie sociologique qui forme écran par rapport à son propre discours ; quand il n'est pas qu'un otage habilement manipulé : c'est à celui qui saura le mieux parler en son nom et défendre ses intérêts ... pour mieux faire pression sur les autres. Propos démagogiques, participation trompeuse ; contraintes financières, barrages administratifs : autant de pièges qui parsèment le difficile parcours d'une entreprise fondée sur la concertation ». « h », n°63, mai 1981.

⁸² « h », n°62, Avril 1981.

⁸³ « h », n°62, Avril 1981.

de l'exclusion, d'où les phénomènes de vacance, d'impayés, etc ... Si le rééquilibrage sociologique est recherché, il se heurte à l'attitude conservatrice des attributaires, à l'existence d'autres cités, moins excentrées, moins chères car plus anciennes, mais protégées et recherchées.

Enfin, le fait que le périmètre des solutions dépasse celui des problèmes est dorénavant bien perçu. La dévalorisation de certains quartiers sociaux déborde le cadre du périmètre de la ZUP ou de la ZAC et nécessite une intervention municipale volontariste, encore bien faible⁸⁴. « *Dans un contexte où tout se gèle, où l'espérance de mobilité sociale est faible, avec un parc qui vieillit, sans moyens financiers d'entretien, de réparation, de démolition et reconstruction, les organismes doivent adapter leur gestion à la réalité, les municipalités doivent accepter l'idée que ces secteurs font partie de leur ville et se comporter de façon positive et non neutre ou négative, l'Etat doit accepter de mettre en œuvre les moyens d'une mise à niveau de ces quartiers en termes d'équipements ou d'amélioration du patrimoine* ». L'APL est considéré, au même titre que les bureaux d'aide sociale, comme une « *politique d'assistance et de contrôle social* » ne répondant pas aux demandes d'une population « *qui trouvera des moyens illégaux d'exister* ». Nous sommes en avril 1981.

Le choix de la réhabilitation contre la démolition est également dicté très directement par les choix économiques et politiques d'un Etat qui se désengage progressivement du financement de la construction à finalité sociale pour favoriser les reconquêtes des centres urbains, en recherche d'innovations technologiques susceptibles de relancer la machine économique⁸⁵, le credo du progrès technique comme vecteur du progrès social ayant la vie dure. L'augmentation des crédits PLA et la normalisation des loyers qui soumet leur montant à la date de livraison du bâtiment et engendre des montants trop élevés pour une population paupérisée, s'associent à l'effet d'aubaine des PALULOS qui permettent aux organismes de faire passer en réhabilitation des travaux d'entretien courants qu'ils n'ont pu assumer en leur temps⁸⁶. Le coût élevé des prix à la construction entraîne

⁸⁴ « On a cru, au niveau des organismes que cette population (issue de l'immigration familiale et de la rénovation des centres urbains) resterait marginale, on l'a isolée encore plus et localisée dans un certain nombre d'endroits. Les responsables des politiques d'attribution n'ont pas toujours pris conscience que des concentrations allaient se constituer et qu'il serait ensuite difficile soit de les disloquer soit de les gérer. (...) Les municipalités n'ont pas considéré ces nouveaux quartiers comme partie intégrante de leur ville ; il s'agissait de secteurs relevant de l'extra-territorialité. Ces quartiers étaient perçus comme des concessions dans lesquelles elles n'avaient pas à intervenir ». SARAGOUSSI Pierre, « h », n°62, avril 1981, p.8 ;

⁸⁵ La procédure REX permet ainsi aux organismes de bénéficier de subventions du Plan Construction pour des réalisations expérimentales. Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, note d'information de la Direction de la Construction du 7 janvier 1981 sur la politique locale d'innovation et de progrès dans l'habitat.

⁸⁶ Et cela malgré une définition qui se veut précise de la différence entre entretien courant, qui concerne des travaux de remise en état avec les mêmes prestations et la même définition, et réhabilitation, qui concerne une amélioration et un changement de définition. Mais un point est cependant litigieux : les mises aux normes selon les critères actuels,

un alourdissement des montants remboursables et s'ajoute à cette liste déjà fort dissuasive vis-à-vis de l'idée de démolitions éventuelles.

Dans le cadre de la politique régionale de l'habitat, les organismes HLM se tournent vers les Etablissements Publics Régionaux pour trouver des budgets complémentaires à ceux de l'Etat, de moins en moins engagé du fait de la réduction de l'aide à la pierre, qui, s'ils ne peuvent se substituer à celui-ci dans l'octroi de droits à construire du logement social dont il garde la prérogative exclusive, peuvent cependant participer financièrement à l'amélioration du patrimoine HLM existant. Dans la logique de l'époque où l'« initiative » des régions, considérées comme « le bon niveau pour une politique locale de l'habitat », se résume au renforcement du choix politique de l'Etat central⁸⁷ pour la réhabilitation, cette aide supplémentaire ne laisse guère aux HLM de choix alternatif. La déclaration de Pierre Mauroy, alors président du Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, en décembre 1980 au cours du débat entre les organismes HLM et les présidents de Région, invités par ces derniers, est éloquente du degré de coalescence entre les attendus régionaux et nationaux par rapport à la politique du logement : *« Les Etablissements Publics Régionaux sont confrontés à de graves difficultés industrielles et ont cherché à avoir une action efficace au plan social. Après une première intervention sur les transports, nous avons choisi l'habitat, ce qui nous a permis de stabiliser 4000 emplois⁸⁸ »*.

La messe est dite, les organismes HLM restent la « courroie de transmission » de la politique économique nationale, leur vocation de pourvoyeur d'emplois rivalisant avec celle de logeur social, et cela malgré la connaissance de besoins devenus spécifiques. Le logement reste dominant, l'habitat est encore bien secondaire.

Suite à l'élection de François Mitterrand à la Présidence de la République en mai 81, les HLM sont désormais représentés au cœur du pouvoir politique avec la nomination de Robert Quilliot, alors vice-président de l'Union et président de la Fédération des Offices, à la tête du ministère de l'Urbanisme et du Logement, laissant présager la bonne volonté d'écoute de l'Etat en direction des demandes de l'Union HLM.

Six mesures immédiates sont annoncées par le nouveau pouvoir à l'occasion du 42^{ème} Congrès HLM à Lyon : la relance de la construction avec la programmation de 100 000 nouveaux logements dont 50% en locatif, le

concernant les installations électriques par exemple, sont considérées comme une réhabilitation. Ce flou est un espace d'opportunité très largement saisi par les organismes HLM.

⁸⁷ Les 22 EPR (plus 4 pour les DOM-TOM) ont été institués par la loi de 1972 comportent une présence massive de parlementaires dans les conseils régionaux, députés et sénateurs étant membres de droit pour la durée de leur mandat parlementaire. « Autrement dit, la moitié des conseillers est désignée, non sur un programme d'action régionale, mais au cours d'un débat national, dans le cadre d'une campagne dépassant largement les limites de la région ». « h », n°69, décembre 1981.

⁸⁸ « h », supplément au n°59, janvier 1981.

lancement d'un grand programme de travaux sur l'habitat ancien et la réhabilitation de l'ensemble des logements HLM sans obligation de conventionnement, la création de 200 000 emplois dans le bâtiment, l'augmentation de 50% de l'aide au logement au 1^{er} juillet 81⁸⁹ et la revalorisation de l'APL. Neuf autres mesures sont proposées dont la réforme foncière permettant d'augmenter l'offre de terrains constructibles et la réforme du système des aides au logement avec l'engagement du maintien durable de l'aide à la pierre pour les logements sociaux ; la liberté du choix des logements et la réforme du droit des locataires ainsi que la prise en compte des charges pour l'attribution des aides constituent l'esquisse prometteuse d'un « droit au logement » attendu par tous.

L'espoir est au rendez-vous et l'harmonie semble régner entre l'Etat et l'Union qui réitère ses attentes par la voix de son vice-président Jacques Richard : « *Nous voulons que le logement, l'habitat soient très largement décentralisés et que cette décentralisation soit réelle. Rendre aux régions, aux départements, aux communes la maîtrise de leur cadre de vie, c'est faire œuvre utile. (...) Nous ne pourrions accepter toute solution bureaucratique et autoritaire*⁹⁰ ».

C'est dans cette dynamique que se tiennent les « Assises des cités de l'habitat social » le 28 octobre 1981 en présence de Pierre Mauroy, Premier ministre, Robert Quilliot et Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité, sur l'initiative de l'UNFOHLM qui souhaite cerner les problèmes spécifiques se présentant dans les grands ensembles.

La situation y est identifiée comme critique, nécessitant une intervention prioritaire au niveau du bâti, du traitement des espaces extérieurs et de l'action sociale, et devant concerner d'ici les deux ans à venir 300 000 nouveaux logements. L'Union est bien décidée à poser aux responsables politiques nationaux la question de confiance du devenir de l'héritage lourd et pesant d'une politique du logement social centralisée menée pendant vingt ans, et prendre la mesure de l'engagement de l'Etat pour les aider à y faire face. Jusque-là, habitat des centres-villes et habitat des grands ensembles sont confondus dans les mesures de financement du logement, PLA et PALULOS s'appliquant indifféremment selon les sites, comme dans les mesures d'aide à la personne comme l'AL et l'APL, (hormis dans les procédures d'exception HVS). A ce titre, la réhabilitation a nécessairement le vent en poupe par rapport à des démolitions de sinistre mémoire, et étant donnée la valeur patrimoniale reconnue des immeubles urbains, valeur jugée inexistante dans la majorité des grands ensembles conçus, selon Georges

⁸⁹ Cette mesure, préconisée par Robert Lion, directeur de cabinet de Pierre Mauroy est fortement critiquée par Georges Mercadal : « La Direction du Budget a mis cinq ou six ans à résorber cette mesure et dix à douze ans à s'en remettre, la contrainte budgétaire obligeant celle-ci à repasser au-dessous de son seuil de 78 ». Entretien réalisé auprès de Georges Mercadal en septembre 2003.

⁹⁰ « h », n°66, septembre 81.

Mercadal, « *sous la forme de tours et de barres, c'est-à-dire comme une réponse technique à une logique financière* ». Cette logique financière fait de la Direction du Trésor un acteur essentiel du logement social, « *expliquant en cela la loi de 1977, et un mécanisme que la politique de la ville ne parviendra pas à déplacer*⁹¹ ».

Dans ce contexte, « *Le Mouvement HLM a vécu 1981 comme le succès de la réhabilitation du patrimoine existant, les crédits à la réhabilitation ont été multipliés par dix*⁹² » marquant la fin de l'abandon par l'Etat de la gestion de ses erreurs aux organismes bailleurs ayant eu la mission de les bâtir, reconnaissant ainsi à ces ensembles si décriés leur valeur sociale et un statut patrimonial, réhabilitant de fait les organismes eux-mêmes dans un statut de bailleurs sociaux n'ayant pas à rougir d'avoir développé cette politique sans distance critique.

Réhabiliter les grands ensembles, c'est réhabiliter le Mouvement HLM dans son entier, et les situations locales qui auraient nécessité une intervention évidente de destruction du fait d'un état désastreux du bâti, rendant la réhabilitation surréaliste, vont prendre de plein fouet cette orientation générale, volontariste et incapable de discernement, la faiblesse des comptes d'exploitation des organismes ne leur donnant aucune autonomie décisionnelle. L'aide que les municipalités auraient pu apporter est pratiquement inexistante, les comptes des communes étant exsangues et leurs compétences trop récentes pour être efficaces. L'organisation volontaire de la vacance pour les organismes les plus intrépides ou les attributions aléatoires pour « combler les trous » pour les plus hermétiques à la question sociale restent les seuls outils d'actions concrets de ces « oubliés » de la politique du tout-réhabilitation. Seules certaines démolitions symboliques, décidées directement par le 1er Ministre, menées dans des sites phares, médiatiquement parlant, au nom d'une nécessaire visibilité de l'action publique en direction de ces quartiers et de leur population, peuvent être mises en œuvre dans ce contexte, non sans mal également, la puissance de la machine administrative réagissant fortement à la pression, même lorsqu'elle émane du sommet de l'Etat politique.

Cependant, la prise de position de l'institution HLM, l'UNFOHLM, d'apparence lisse, est contredite par les organismes HLM eux-mêmes qui, sur le terrain, réclament la mise en place de financements leur permettant de procéder à des démolitions qu'ils programment dans une proportion croissante. Pris dans sa diversité, en situation d'action concrète de gestion patrimoniale et non plus à travers son organe représentatif et ses « arrangements » politiques avec le pouvoir central, le « monde » HLM apparaît agité et pris dans un débat contradictoire que la revue officielle de

⁹¹ Entretien réalisé auprès de Georges Mercadal en septembre 2003.

⁹² Entretien réalisé auprès de Georges Mercadal en septembre 2003.

l'UNFOHLM ne relaie pas clairement mais qui transparaît dans certaines prises de position. On assiste à un processus de séparation entre la logique de l'Union et celle des divers organismes, la première étant dans une situation de coalition d'intérêts avec le pouvoir central et les seconds se trouvant bien seuls sur leurs terrains respectifs et face à de graves difficultés financières. Le consensus apparent autour de démolitions symboliques qui satisfont l'administration centrale et l'UNFOHLM, enfermées dans un mode de raisonnement macro-, ne répond guère aux questions et inquiétudes pragmatiques des organismes, gestionnaires au quotidien de la dégradation sociale et spatiale de leur patrimoine et qui assistent, impuissants, aux tergiversations théoriques de leurs responsables⁹³.

Lorsque les voix du Premier ministre Pierre Mauroy et du ministre de l'Urbanisme et du Logement Roger Quilliot expriment en octobre 1981 leur opinion en faveur de la démolition de certains des ensembles les plus rejetés, celles-ci sont prises à contre-pied par la Direction de la Construction. L'étude réalisée par Sylvie Arditti-Harburger⁹⁴, chargée d'études au Bureau des Etudes Economiques et du Plan de la Direction de la Construction est à ce titre intéressante à analyser car elle nous apporte des clés de lecture essentielles permettant de mieux comprendre la position de son administration basée sur « *la conviction que les problèmes que l'on cherche à résoudre sont des problèmes économiques et sociaux et non des problèmes de « bâti* » ». Face au risque d'une démolition qui se banaliserait au sein d'une politique de réhabilitation, prise dans le sens du recouvrement de ses droits par une population ou/et un espace donné, S.Arditti-Harburger, en harmonie avec son employeur, construit un argumentaire tendant à fonder la nature du problème posé aux autorités publiques sur la base de l'opposition entre le « mal » produit par la pauvreté et l'exclusion sociale, et celui provenant des caractéristiques du bâti. En n'hésitant pas à rappeler à ceux qui l'auraient oubliée la rime funeste « rénovation-déportation » de la fin des années 50, l'éradication des bidonvilles par la loi Debré de 1964, puis la politique de suppression de l'habitat insalubre de la loi Vivien de 1970, l'intervention radicale sur un bâti déficient comme réponse porteuse de progrès social est discréditée : il ne peut être question de poursuivre une politique de destruction dans les années 80 alors que l'histoire témoigne que « *les démolitions ne font que déplacer les problèmes* » et qu'« *en 1981, on est convaincu que le problème ne vient pas principalement du bâti puisque les constructions concernées sont des immeubles récents* » ! Les considérations en faveur de démolitions, y compris celles souhaitées sur des ensembles particuliers, sont donc jugées irresponsables et issues d'un autre temps au nom d'un bâti social aujourd'hui légitime puisque récent, quelles

⁹³ Ce constat sera illustré dans la deuxième partie de ce chapitre à travers les exemples étudiés, et plus particulièrement à partir de celui des Minguettes.

⁹⁴ Sylvie ARDITTI-HARBURGER, « Rien ne sert de démolir ? », revue « h » n°70, janvier 1982, p.26-29. Cet article est fondamental pour comprendre la posture d'expertise de la Direction de la Construction en ce début des années 80.

qu'en soient ses caractéristiques architecturales et urbaines⁹⁵. La conclusion de ce raisonnement quelque peu manichéen et sectoriel est sans appel : « *Il faut donc reconnaître que c'est la place de ces populations dans la société actuelle qui constitue « le problème » ; l'habitat n'en est qu'une manifestation. C'est la place relative de cet habitat, à un moment donné, dans un lieu donné qui rend le problème « visible ». (...) Ne risque-t-on pas, en évoquant la démolition, d'aller tant sur le plan idéologique qu'économique, à l'encontre des intentions exprimées par ailleurs quant à la nouvelle politique d'intervention dans les quartiers d'habitat social ?* ».

A aucun moment de l'argumentation, la matérialité programmatique (tours regroupant en grand nombre des appartements de type 5), technique (construction industrialisée), et urbaine (formes bâties et mode d'implantation en rupture avec la ville) des grands ensembles n'est mise en cause comme participant de près ou de loin au phénomène de désagrégation sociale et immobilière des quartiers sociaux.

L'expertise de la Direction de la Construction définit les raisons de l'état dysfonctionnel de ce patrimoine selon deux grandes familles causales : la première correspond à des « effets de structure » exogènes d'origine démographique, liés principalement aux modifications des structures familiales françaises (baisse du nombre d'enfants) et à la spécificité des familles étrangères (grand nombre d'enfants), et d'origine économique, la récession ayant des effets pervers sur le phénomène migratoire et accentuant les différenciations sociales. La seconde famille causale évoquée et considérée comme un « effet de structure » endogène au parc HLM, concerne les modifications du marché du logement identifiées comme étant à l'origine de la vacance constatée dans certaines parties de ce parc. Une vacance sélective, liée à un marché plus fluide, c'est-à-dire plus concurrentiel⁹⁶, à un trop grand nombre de logements construits sur certains sites urbains aujourd'hui marqués par la crise économique (exemple donné de Grande-Synthe), et à la pratique d'une politique de non-attribution par certains organismes HLM. L'honneur est sauf ! A aucun moment la politique

⁹⁵ « Donner un chiffre (10% du parc HLM, 20 grands ensembles), c'est espérer conjurer le sort, limiter le problème en le délimitant ; c'est malheureusement ignorer les lois du fonctionnement du marché et les causes profondes des phénomènes. Cette tentation du « comptage » a toujours existé ; on a compté le nombre de bidonvilles et on les a peu à peu tous éliminés ; une des premières entreprises du GIP en 1970 a été le lancement d'un recensement de l'habitat insalubre... Les problèmes que l'on croyait en partie résolus apparaissent 5 à 10 ans plus tard ailleurs, aujourd'hui dans le parc HLM, demain, ailleurs encore ». Sylvie ARDITTI-HARBURGER, « Rien ne sert de démolir ? », revue « h » n°70, janvier 1982, p.26

⁹⁶ « C'est en fait du côté des phénomènes de non-entrées qu'il faut plutôt chercher les causes des phénomènes de vacance constatés aujourd'hui dans certains bâtiments. On peut formuler l'hypothèse que l'offre locative destinée aux ménages dans les tranches de revenu HLM s'est diversifiée par la mise sur le marché de logements locatifs privés récents, de logements anciens réhabilités, de logements anciens en accession, etc... ». Sylvie ARDITTI-HARBURGER, , janvier 1982, opus cité, p.28.

de choix opérée par l'Etat des Trente Glorieuses et relayée par les organismes HLM n'est remise en cause, dans les formes produites comme dans les normes locatives. L'absence de toute dimension auto-critique dans ce discours justifie la situation de non-choix qui pose la réhabilitation comme seul recours possible. Quand la démolition d'immeubles sociaux est évoquée comme hypothèse⁹⁷, c'est pour mieux la rejeter au nom des objectifs sociaux auxquels elle est censée répondre concernant la population à reloger, et qui sont jugés inaccessibles : ne pas reloger les populations précarisées dans des quartiers « à problèmes », faire accepter ces populations par celle des immeubles dont ils étaient absents jusque-là et « *faire que le relogement des personnes délogées soit une promotion sociale et non une exclusion de plus* ». Dans un contexte de faible production d'habitat social et de maintien des normes de calcul des loyers en fonction de l'âge de l'immeuble, ces objectifs sont effectivement bien difficiles à atteindre ! La nature tautologique du raisonnement ainsi tenu conduit la Direction de la Construction à conclure en faveur de son postulat d'origine : « *dans la plupart des cas, ce seront des solutions alternatives à la démolition qu'il faudra imaginer pour résoudre les problèmes. (...) Poursuivre les réhabilitations lourdes, profiter de l'existence de logements vacants pour diversifier la qualité des services rendus par un bâtiment, (...) dans certains cas, densifier afin de créer des « morceaux de ville » là où on a construit exclusivement des logements ; mettre en vente une partie du parc afin de permettre une meilleure appropriation des logements par leurs occupants, banaliser le statut de ces cités en y faisant parvenir tous les services collectifs des villes, enrayer la dévalorisation de ces quartiers que véhiculent abondamment les médias en procédant à une contre-information systématique* ».

Cette analyse est déterminante. Dans un contexte où le « malaise local des grands ensembles » se traduit par une augmentation de la vacance dans les cités les plus « dures », accompagnée de la condamnation par les bailleurs des immeubles rejetés par leurs occupants, comme les exemples étudiés ci-après le montreront, elle conduira à la première légalisation⁹⁸ en décembre 1986 du recours à la démolition qui marque la fin de cette période. Celle-ci révèle la nature de l'arbitrage de l'Etat face à des situations locales jugées dysfonctionnelles et inquiétantes, appelant un assouplissement de la règle par la diversification de l'usage du patrimoine social (vente des appartements

⁹⁷ « La démolition d'immeubles peut dès lors paraître justifiée dans quelques rares cas ; elle ne permettra cependant pas à elle seule et comme par miracle d'enrayer le processus. Les immeubles que l'on envisage de démolir actuellement le sont en effet parce qu'ils abritent des populations telles que les organismes et les collectivités locales éprouvent des difficultés de gestion insurmontables, soit que les populations elles-mêmes soient en situation précaire, soit que l'environnement social et institutionnel les rejette (immigrés) ». Sylvie ARDITTI-HARBURGER, janvier 1982, opus cité, p.29.

⁹⁸ Loi LILAS du 23/12/86 « tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière » portée par Pierre Méhaignerie, ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports de Jacques Chirac, Premier ministre de François Mitterand.

et changement de leur usage). En encadrant le droit de démolir en situation de « vide juridique » depuis 1984, le permis de démolir ayant été transféré aux communes, il va tenter d'en contrôler les conditions d'application, en la réduisant à une réponse acceptable à la marge et concernant les situations de vacance structurelle représentant un danger réel pour l'équilibre financier des organismes HLM. L'enregistrement dans les textes de la prise de conscience par les Commissions locales de Développement Social des Quartiers de l'intérêt, sur certains lieux, de libérer le recours aux démolitions des préjugés pesants qui condamnent des sites sociaux entiers à continuer leur errance, à grand renfort de fonds publics, et sans effets de changements réels si ce n'est la production d'un espoir de courte durée pour les populations concernées, reste très partiel.

Cette réponse ne différencie pas la nature du problème de spécialisation sociale posé à certaines communes ayant un important patrimoine social sur leur territoire, au point parfois d'en être presque exclusivement constituées, de celles qui ne sont que plus marginalement concernées, ou encore de celles qui, en pleine restructuration économique, se trouvent avec du logement social en surnombre. L'Etat réduit la diversité des grandes familles de problèmes à une formulation unique de nature gestionnaire. L'ouverture vers de possibles démolitions formulées de façon généraliste aurait été pour lui la porte ouverte à des « précédents » dont il se refuse à prendre le risque de perdre la maîtrise.

Les positions adoptées par les professionnels du « cadre de vie » en faveur d'une urbanité, prenant certes comme modèle les principes d'organisation spatiale de la ville ancienne, mais surtout majoritairement érigée contre la démolition de ce qu'ils considèrent appartenir au patrimoine culturel du pays vont appuyer cette posture.

Le changement dans la continuité en quelque sorte.

d- Les professionnels du « cadre de vie » en quête d'urbanité : dénonciation du modèle progressiste et promotion de la ville au nom de la qualité architecturale.

Les rénovateurs d'hier se proposent de devenir les raccommodeurs de demain. Les modèles « culturalistes⁹⁹ » posant la culture en paradigme de la ville conçue comme le cadre de vie des groupements humains sont pris en référence par opposition au modèle « progressiste » censé procéder à une mise en ordre normative de la société industrielle et dans lequel le logement standard occupe une position privilégiée. Le rejet de l'héritage, amorcé dans les années soixante par les sociologues et les philosophes principalement, relayés par des architectes éclairés dont le groupe Archigram n'est pas le moindre, se poursuit et le discours est celui d'une nécessaire « réparation

⁹⁹ CHOAY Françoise, « Urbanisme, utopies et réalités » 1965, Seuil, Paris, p.21-28.

des erreurs passées » pour retrouver une ville qui soit une cité et non une « machine à habiter ». Au nom de cette quête, c'est également une démarche visant pour les architectes à retrouver une légitimité à participer à une pensée sur la ville et par conséquent un marché dans lequel développer leur dynamique professionnelle.

Deux grandes tendances critiques apparaissent, toutes deux à caractère dénonciateur. La première véhicule l'idée d'une « architecture urbaine », proche des idées de E.F. Schumacher pour une « recherche d'une société à la mesure de l'homme » exposées dans son célèbre ouvrage « Small is beautiful ». L'architecture est considérée dans ce courant de pensée comme plus à même de changer la ville que la planification abstraite des grands schémas d'aménagement¹⁰⁰ et à ce titre des solutions diverses de « réparation » sont proposées. La seconde, plus axée sur le logement que sur la ville comme enjeu premier d'un changement urgent et nécessaire, prend fermement parti pour la démolition des immeubles collectifs au nom du droit à l'individualisation du logement contre le logement standard privant l'individu de son droit à l'« habiter ».

L'enjeu du traitement urbain des bâtiments par le projet architectural.

« A la recherche de l'urbanité » est le titre prometteur de la première exposition d'architecture de la « Biennale de Paris¹⁰¹. », soutenue financièrement par Joseph Belmont, Directeur de l'Architecture du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie de Michel d'Ornano, dans le cadre des « Mille jours pour l'architecture » qui se déroulent au Centre Georges Pompidou du 24 septembre au 10 novembre 1980. Le terme d'urbanité désigne pour Jean Dethier, architecte et co-réalisateur de l'exposition « le savoir faire la ville et le savoir vivre la ville », associant dans cette définition de l'urbanité son sens premier de « gouvernement d'une ville » à celui d'« agrément, obligeance, civilité ». L'objectif visé par le choix de ce mot-clé est de signifier le retour de l'architecture sur la scène urbaine et d'en valider la dimension de service public, c'est-à-dire la dimension d'intérêt général.

La vieille recette de la désignation d'un ennemi commun comme moyen de fédérer des courants divergents en un mouvement collectif, dont la visibilité est la condition première de sa légitimité, est ici mise en œuvre : « *Un nouvel usage du terme « urbanité » apparaît : il veut désigner diverses qualités de*

¹⁰⁰ Cette position est également celle adoptée par Oriol Bohigas pour la reconstruction de Barcelone à la fin des années 70 et durant les années 80, relayée par celle des « nouvelles centralités » qui portera la municipalité à investir les espaces urbains de périphérie d'un enjeu de traitement qualitatif de l'espace au même titre que les espaces urbains centraux.

¹⁰¹ Voir l'analyse d'Eric Langereau, qui resitue la Biennale de Paris dans l'histoire de la politique de l'architecture et son message à l'aube des élections présidentielles de mai 1981. LANGEREAU Eric, « L'Etat et l'architecture. 1958-1981, une politique publique ? », 2001, Picard, Comité d'histoire du Ministère de la Culture, p.436 et suivantes.

l'organisation ou de la création urbaine développées en réaction contre les ravages dus aux pratiques courantes de « l'urbanisme moderne » (de l'après-guerre jusqu'à nos jours) et contre les déviations technocratiques issues de diverses doctrines fonctionnalistes qui ont privilégié les aspects mécanistes, quantitatifs et matérialistes des villes. Ces procédures d'urbanisme ont en effet engendré la ségrégation des citoyens, la fragmentation des espaces et du temps ; elles ont suscité une véritable aliénation urbaine et entraîné la perte d'identité de la cité. C'est pour se démarquer de ces fâcheuses tendances que l'usage nouveau du terme « urbanité » est proposé en alternative pour désigner une qualité nouvelle de l'usage et de l'aménagement des villes, de leurs potentialités architecturales et humaines. (...) Il n'est plus question de ces grands programmes mégalomaniacs qui, récemment encore, bouleversaient des quartiers entiers en faisant table rase de notre patrimoine historique, culturel et urbain. La nouvelle génération d'urbanistes et d'architectes est plus modeste, infiniment plus respectueuse du contexte urbain où il intervient, plus soucieuse aussi de concilier l'avenir et le passé dans le présent¹⁰² ».

Les projets sélectionnés pour cette exposition correspondent très clairement aux problématiques urbaines de l'époque qui s'organisent autour de trois grands pôles : la question, politiquement et administrativement consensuelle de la réhabilitation des centres anciens, la question plus épineuse et controversée de la réhabilitation des quartiers d'habitat récents et enfin celle, très politique et polémique, de la participation des habitants à l'élaboration de leur cadre de vie.

La valorisation du recours à la composition urbaine, le renouvellement du vocabulaire architectural, la densification et la transformation des vides résiduels en espaces architecturaux, comme réponses au manque de « frottement » social et spatial de l'univers abstrait des grands ensembles, définissent le contenu du message délivré par les architectes de l'exposition au nom de la quête de l'urbanité. *« Parmi les innombrables réalisations architecturales modernes presque totalement dépourvues d'urbanité, il faut hélas citer les grands programmes d'habitat social construits durant les années 1950-1960 et 1970 aux franges des villes. Aussi est-il important de chercher à restructurer, à revitaliser ces immenses secteurs urbains. C'est dans ce but que les architectes français Chauveau, François Dumont et Edmond Lansard ont élaboré leur projet nommé (avec quelle ironie) la « barre annexe ». Il s'agirait de construire parallèlement et très près des anciens bâtiments linéaires d'HLM (les fameuses « barres ») de nouveaux immeubles de manière à créer des rues viables dans ce désert d'urbanité¹⁰³ ».*

La revue Métropolis se fait également l'écho de cette tendance avec la présentation de démarches méthodologiques visant à « corriger, absorber la

¹⁰² Editorial de Jean DETHIER, in supplément à la revue « h » n°56, octobre 1980.

¹⁰³ Supplément à la revue « h » n°56, octobre 1980.

rupture ou pour le moins cette étonnante insertion des ensembles urbains qui nous ont été légués et pour lesquels nous chercherons une méthode d'approche dont le contenu visera à en neutraliser les effets¹⁰⁴ ». Fortement inspirés des travaux de Kevin Lynch sur les conditions de la lisibilité urbaine, comme facteur d'identité de la ville et de son appropriation par ses habitants, ces travaux reposent sur des priorités données au dessin retrouvé d'un tissu urbain¹⁰⁵ dont les supports essentiels sont : « une organisation de schéma urbain, une hiérarchie des espaces et un rapport entre espaces vides et espaces pleins » et à la densification de l'espace par l'adjonction de nouvelles constructions et le traitement architecturé des espaces libres et des sols.

De nombreux projets de réhabilitation des quartiers de grands ensembles réalisés dans les années 80, en référence à ces positions, associeront désormais à une réhabilitation traditionnelle des logements, alliant travaux de gros entretien, remise aux normes de confort et redistribution des appartements qui jusque-là ne franchissaient pas la limite de l'enveloppe extérieure de l'immeuble, des programmes d'adjonction de nouveaux espaces de petites greffes habitables et également de densification au sol par la construction de nouveaux bâtiments, par accolement aux immeubles ou à faible distance. Le souci public d'intégrer les questions d'économie d'énergie, va participer à cette évolution au nom des besoins d'une architecture bioclimatique dont les verrières et vérandas sont l'expression la plus courante et la plus conviviale. Les façades se transforment, le désir des bailleurs soucieux de faire évoluer l'image de leur patrimoine et l'espoir des architectes que ces immeubles fassent enfin « bonne figure » les rend solidaires de ces projets, certes encore timides mais néanmoins significatifs d'une prise de conscience du rôle de l'objet architectural dans le processus de requalification des ensembles sociaux, à défaut d'une volonté de transformation majeure. Dans cette veine, Architecture Studio, agence d'architecture constituée par Martin Robain et Jean-François Galmiche, participe en 1984 au débat et les architectes comparent les grands ensembles « *au château de la Belle au Bois Dormant dormant dans l'attente* », alors que « *l'urbanité, c'est la ville –la ville c'est la vie- c'est la densité : le mélange, la complexité, (...), la réhabilitation du bloc et du logement doit passer par l'urbanité. (...), La marche à suivre se dessine donc : il s'agit d'investir des espaces résiduels des grands ensembles avec un virus qui contamine d'urbanité. En d'autres termes, le grand ensemble*

¹⁰⁴ « Une méthode de restructuration. La ville absente des grands ensembles », Jean-Claude LARGERON, Métropolis n°43, 1980.

¹⁰⁵ « Dès lors, nous ressentons les besoins d'un schéma qui soit moins souvent défini comme étant le solde des dispositions spatiales des volumes bâtis, et des contraintes de V.R.D., mais comme l'organisateur réel d'un terrain à urbaniser ; ceci afin que la lecture et l'utilisation de ses différents composants organisent la vie de tous les jours de l'habitant, processus indispensable à l'établissement de relations intellectuelles de l'individu avec son environnement : relations avec autrui, valorisation individuelle ou collective des espaces ». Jean-Claude LANGERON, Métropolis n°43, 1980, p.14.

doit se réveiller et devenir suffisamment attractif pour jouer son rôle d'espace d'échanges et de pratiques sociales, sous peine de voir les belles opérations HVS d'aujourd'hui faire autant d'effet qu'un vernis sur une jambe de bois¹⁰⁶ ». Rejet des normes et du savoir-faire au profit de l'esprit et de la création, demande de souplesse administrative et de financements pour permettre la densification, condition « d'une masse critique permettant à la ville de s'installer », l'implantation d'équipements publics –mairie, poste, écoles- à la place « d'équipements alibis –centres commerciaux, locaux collectifs, parkings », le brouillage des zones « que des logements investissent les bureaux, que les bureaux soient aménagés dans les logements, que des PME s'installent dans les résidences », la participation, la cooptation « il faut pouvoir choisir ses voisins, c'est un des bienfaits de l'urbanité », telles sont pour Architecture Studio, et bien d'autres avec eux, les conditions de l'entrée « en ville » des grands ensembles.

La réhabilitation de l'image des cités comme vecteur de la restauration d'un statut d'habitant, et non plus de « logé » pour leur population est également mise en œuvre par un autre courant, développé dès la fin des années 70 : celui des « coloristes » pour lesquels le traitement polychrome des façades est une approche plastique permettant de casser la monotonie et l'indifférenciation des immeubles. Pour André Barthélémy, directeur du CREPAH¹⁰⁷, après la première vague de réhabilitations qui a surtout été technique, la seconde vague s'est interrogée sur les causes plus complexes du « désamour » des cités faisant apparaître l'architecture elle-même comme un facteur de rejet, tant pour ceux qui y vivent que pour le reste de la population. « *La couleur sert à montrer qu'une action a été faite, parce que la couleur est visible. (...) Ainsi on a la couleur décor, (...) la fonction d'intégration, plus modeste visant à intégrer un habitat dans un site (...) et le rêve de la couleur, celle que l'habitant se serait appropriée¹⁰⁸ ». Bernard Lassus à Thionville, Jean-Philippe Lenclos à Fos-sur-Mer et à Cergy-Pontoise, Fabio Rieti, ont été les partenaires les plus connus de cette vaste entreprise critiquée par certains comme une forme de « barbouillage » peu en accord avec l'ampleur du problème. Mais, quelles que soient les opinions à ce sujet, il est intéressant de noter au sujet de ces expériences que l'enjeu d'une « intégration » du grand ensemble dans le paysage de la ville en est pour les concepteurs la finalité manifeste, bien au-delà d'un simple procédé de maquillage. Un simple regard porté sur ces réalisations picturales permet de comprendre cependant que la finalité « cachée » est la négation de la forme géométrale des immeubles, et leur déconstruction formelle par un*

¹⁰⁶ Extrait d'un texte de Martin ROBAIN et Jean-François GALMICHE, « Espaces résiduels et activités partagées », écrit en novembre 1984.

¹⁰⁷ Centre de Réalisation et d'Etudes pour la Planification, l'Aménagement et l'Habitat. Créé en 1976 à l'initiative de l'Union Nationale des HLM et du Crédit Foncier de France.

¹⁰⁸ « La couleur au secours de l'architecture sociale », CREE n°171, mai-juin 1979.

déguisement régionaliste dont est mise en hypothèse la capacité à « faire patrimoine » dans le sens premier d'héritage¹⁰⁹.



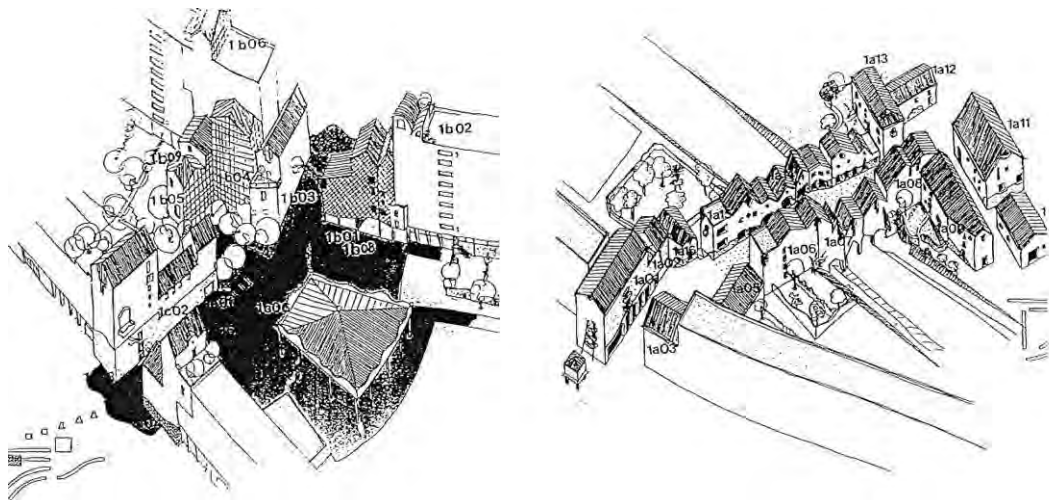
Réhabilitation des immeubles de logements sociaux de Thionville par Bernard LASSUS¹¹⁰.

Dans ce rapide aperçu de la diversité des expérimentations des années 80 réalisées par les architectes qui, chacun selon sa logique a fait émerger la déspecialisation de la forme architecturale et urbaine des ensembles collectifs sociaux comme un enjeu majeur de leur retour à un statut de quartier de ville, et par voie de conséquence de leurs habitants comme citoyens à part entière de leur ville, les travaux de Lucien Kroll ne peuvent

¹⁰⁹ L'actuelle mise en œuvre du projet de « colorisation » des hangars situés sur les quais de Bordeaux, projet confié à Bernard Lassus, procède exactement du même processus de pensée, l'argument social en moins. L'alibi de « l'intégration » dissimule mal derrière un dégradé du beige au marron du meilleur effet (sic) le rejet de formes architecturales peu conformes au « bon » goût local véhiculé par des promoteurs qui en ont fait leur fond de commerce avec la bénédiction de la Ville... Visite conseillée.

¹¹⁰ LASSUS Bernard, « Villes-paysages. Couleurs en Lorraine », 1989, éd. Pierre Mardaga.

être passés sous silence. Pionnier de la concertation et de la traduction spatiale de la diversité des besoins et attentes des habitants, Lucien Kroll a poussé jusqu'à la caricature le concept de l'habitant-expert, en en faisant la source du projet. L'immeuble de la Mémé à Bruxelles en est le symbole le plus médiatisé, et la réhabilitation de la ZUP de Perseigne à Alençon réalisée entre 1977 et 1981 l'aveu d'échec. Des opérations de réorganisation des espaces extérieurs de la ZUP, de traitement paysager et de remodelage des sols, de réalisation d'équipements publics ont été menées avec succès avec l'appui politique de la municipalité acquise aux idées de l'Atelier Kroll avec l'objectif de ressouder la ZUP à son environnement pavillonnaire. Mais dès qu'il s'est agi de mener dans le même esprit la réhabilitation des immeubles à proprement parler, les conflits, oppositions et blocages de la part des bailleurs, Office Public et SA d'HLM, ont atteint leur paroxysme et la volonté de traitement global du quartier et de ses problèmes a volé en éclats au profit d'un retour aux logiques sectorielles¹¹¹.



Projet de Lucien KROLL pour l'aménagement du grand ensemble du Luth¹¹².

Mais le ton est donné, et démonstration est faite que l'espace froidement euclidien des grands ensembles n'est ni une fatalité ni un paramètre négligeable aux yeux de leurs habitants.

Le logement comme enjeu.

Renée Gailhoustet, architecte et membre de la Commission Nationale des Quartiers Prioritaires, épouse de Jean Renaudie, fait le constat en 1983 que si le problème social et urbain de la concentration des problèmes de la pauvreté et de l'immigration, de la délinquance urbaine dans les grands

¹¹¹ Un remarquable dossier sur ce sujet a été constitué par la revue « h » : « L'impossible réhabilitation de Perseigne », revue « h », n°63, mai 1981 et n°65, juillet 81. Voir aussi l'article de Maurice Imbert, « La ZUP de Perseigne à Alençon », in T&A, n°348, juillet 1983.

¹¹² Architecture d'Aujourd'hui, juin 1981, n°215.

ensembles est reconnu par tous ainsi que la nécessité d'intervenir, « *un point reste contesté : l'obligation de passer par une transformation profonde de l'urbanisation, de réfléchir à des interventions sur le logement qui dépassent son rôle fonctionnel, de ne pas confondre cadre de vie et aménagement d'espaces verts. (...) On comprend la difficulté d'envisager des solutions radicales, le gâchis ressenti, l'angoisse aussi d'avoir à faire de nouveaux choix. Cela tient, je pense, aux réalités actuelles de la production du bâti. Contrairement à ce qui est communément admis, il n'est pas évident que les milieux professionnels et leurs administrations de tutelle aient complètement abandonné les méthodes de travail, les modes de pensée d'une période somme toute récente*¹¹³ ». Architecte engagée auprès des élus communistes de la grande banlieue rouge de Paris, Renée Gailhoustet dénonce l'héritage architectural des grands ensembles laissé par « *une poignée d'architectes affairistes sans aucun scrupule face aux difficultés de leurs confrères plus exigeants* » et qu'elle se refuse à cautionner. A mots couverts, et sans évoquer directement le recours aux démolitions, c'est cependant à une réflexion en termes de restructuration urbaine radicale qu'elle invite ses lecteurs par processus d'élimination : insuffisance des propositions architecturales « *plaquées sur le bâtiment rationalisé* », effets pervers d'un rapprochement du grand ensemble de la ville « *qui tend à accentuer par là peut-être le malaise* », des recherches de baisse des coûts de la construction transformant le logement social en « *habitat-produit sous l'alibi de variations gadgets* », etc... L'appel est clair : il faut passer d'une politique du logement à une politique de l' « habiter » en se donnant les moyens de « *produire des logements répondant à la multiplicité des pratiques et des situations personnelles (permettant) la prise en compte des richesses et des contradictions de la vie sociale* » et mener des « *interventions inévitables pour casser la structure invivable des zonings, pour engager les quartiers vers une transformation des modes d'habiter* ». Urbanisme proliférant défiant le zoning, architecture complexe offrant une grande richesse de l'espace intérieur des logements dont la diversité est un défi à la standardisation de la construction ; toitures terrasses formant jardin et espace collectif visuel pour une sociabilité retrouvée, etc ... Le référent du logement standard pour un homme standard « explose » sous l'évidente qualité spatiale et l'ambition de ces propositions avec lesquelles aucune réhabilitation ne peut soutenir la comparaison. Trop ambitieuse peut-être et éloignée des pratiques traditionnelles d'entreprises du bâtiment plus enclines à mettre en œuvre des systèmes constructifs de murs porteurs, peu évolutifs mais au coût connu et donc maîtrisé, qu'un système de poteaux/poutres jugé plus aléatoire et donc risqué ... tout comme le discours de rejet des principes organisateurs de la Charte d'Athènes qui en accompagne le projet et au nom duquel la démolition du modèle aliénant des grands ensembles est revendiqué.

¹¹³ Extrait d'un texte de Renée GAILHOUSTET, « Note générale sur les transformations urbaines des grands ensembles », écrit en 1983 alors qu'elle est membre de la Commission Nationale des Quartiers Prioritaires.



Immeuble de logements sociaux de Jean RENAUDIE à Evry.¹¹⁴

Les deux postures sont révélatrices d'une demande générale de la profession pour sortir les grands ensembles de leur statut dérogatoire considéré comme responsable de leur incapacité à « faire ville ». Mais derrière ce discours d'apparence critique, c'est le choix public de la réhabilitation contre la démolition qui est validé par une grande majorité du corps professionnel des spatialistes qui, hormis R.Gailhoustet, deviennent de fait des « alliés » de la Direction de la Construction. La révolution formelle et constructive prônée par J.Renaudie et R.Gailhoustet n'aura pas d'échos durables, trop éloignée dans son idéologie des préférences nationales, trop connotée politiquement et jugée trop risquée financièrement. La référence à l'urbanité de la ville traditionnelle et à sa capacité à se transformer et se renouveler, offrant par sa diversité un modèle alternatif à celui du « ghetto », permet aux architectes de légitimer leur savoir faire en lui donnant un statut d'intérêt général par la construction du « changement d'image » des grands ensembles comme condition de son intégration socio-spatiale. Pour l'instant encore relativement cantonné dans des interventions limitées aux immeubles eux-mêmes dans le cadre de réhabilitations plus ambitieuses qu'auparavant, ce discours sur la « forme responsable » va cependant réaliser progressivement le passage de l'architecture urbaine au « projet urbain » au nom duquel des démolitions de logements de plus en plus nombreuses seront réalisées dans la décennie suivante. En effet, les municipalités font progressivement l'apprentissage de leurs nouvelles compétences en matière d'aménagement de l'espace et les bailleurs intègrent la question d'un traitement différencié de la forme architecturale et urbaine comme une stratégie de revalorisation de leur image comme de leur patrimoine, au point d'engager dans leurs équipes de jeunes architectes dans le but de construire les conditions favorables à un travail commun.

¹¹⁴ Urbanisme, septembre-octobre 1996, n°290.

3) La réponse officielle des pouvoirs publics : la multiplication de dispositifs spatialisés.

La fin du silence politique des habitants des grands ensembles signe l'entrée du traitement de l'exclusion dans un processus de politique publique à partir du moment où celui-ci devient un problème d'ordre public. Pour la grande majorité des contributions savantes à la connaissance de la question de la politique de la ville, la mise en place des dispositifs de mission, dont la Commission Dubedout est la plus emblématique, signe son acte de naissance et la consacre comme un acte réformateur de l'action politique vis-à-vis de la ville dont la création de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) en 1988 sera la manifestation la plus claire d'une volonté politique de contourner la sectorisation administrative classique et de poser le problème des exclus à tous les niveaux de l'Etat.

Accompagnés du mot d'ordre « solidarité », des membres éminents de la société civile sont chargés par le nouveau pouvoir politique de prendre le relais des hommes de la construction pour proposer des solutions innovantes à la dégradation sociale des banlieues. Ancien directeur de l'Ecole des Mines de Nancy et professeur de sciences de l'éducation à l'université de Paris-Dauphine, Bertrand Schwartz propose ainsi de lier insertion professionnelle des jeunes et insertion sociale par le recours à des « missions locales spécifiques de développement communautaire », qui prendront le nom de « missions locales pour l'emploi » dès 1982. Elles seront animées par les fonctionnaires de diverses administrations et cofinancées par l'Etat et les collectivités territoriales¹¹⁵. Malgré la réticence de son administration, Alain Savary, ministre de l'Education Nationale, se donne pour sa part comme objectif de lutter contre l'échec scolaire concentré sur les territoires les plus pauvres : les Zones d'Education Prioritaire (ZEP) sont créées par circulaire le 1^{er} juillet 1981 et vont mobiliser des fonds publics et des moyens importants. C'est Gilbert Bonnemaïson, maire d'Epinaÿ-sur-Seine, qui est chargé à son tour en mai 1982 de présider une commission de réflexion sur le traitement de la délinquance. Entouré de quatre vice-présidents¹¹⁶ représentant les différentes familles politiques qui animent le débat français, il va s'appuyer sur les élus par le biais de réunions et de questionnaires pour rédiger son rapport « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité » qui aura comme traduction la mise en place de Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) coordonnés et animés au niveau national par le Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD). Ces missions interministérielles dont la prévention est le principal mot d'ordre, oscillant entre assistance et contrôle social, sont placées sous l'autorité directe du

¹¹⁵ « En 1982, on ouvrira 56 missions locales. Il y en aura 77 l'année suivante, 86 en 1984 et 92 en 1985 ». BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, « Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville », 1996, Ed Albin Michel, p.374.

¹¹⁶ Gaspard (PS), Arreckx (UDF), Bayeurte (PC) et Becam (RPR).

Premier Ministre et marquent l'entrée dans une nouvelle conception de l'action publique.

De même que la démarche HVS reprenait les attentes du monde HLM telles que soulignées dans leur Livre Blanc pour en tenter la mise en œuvre, la mission DSQ pour le Développement Social des Quartiers ou Commission Dubedout, du nom de son célèbre premier président, s'inscrit dans la dynamique des Assises pour l'avenir des cités d'habitat social organisées sur l'initiative de l'UNFOHLM en octobre 1981. C'est à cette occasion que Pierre Mauroy annonce la constitution d'une Commission Nationale¹¹⁷ avec l'ambition « *de faire des villes qui soient dignes d'une nouvelle citoyenneté, qui soient dignes d'une nouvelle politique et qui soient dignes d'un nouvel urbanisme*¹¹⁸ ».

L'expertise jugée légitime est celle qui formule le « problème » public des grands ensembles comme un problème d'ordre public et de traitement de l'exclusion. Les causes sont clairement posées comme étant une impossible intégration sociale des habitants liée à des difficultés économiques et culturelles, voire ethniques, faisant d'eux des « citoyens de seconde zone ». Au nom de la nécessaire mise en œuvre d'une action globale, seule capable de décloisonner les pensées comme les actions, les dispositifs interministériels sont mis en place. Le dernier-né, considéré comme « l'enfant terrible » de cette action publique qui défie les routines, est Banlieues 89. C'est lui qui porte en marge du déploiement des missions à caractère social la bannière de la forme urbaine et de l'enjeu d'une « banlieue qui doit être aussi belle que la ville », avec une fougue inversement proportionnelle aux moyens financiers et administratifs qui sont mis à sa disposition ! Le temps est à l'expérimentation et, au-delà, à la mutation des formes de l'action publique. Un « système politico-administratif local¹¹⁹ » est institué, basé sur une contractualisation entre l'Etat et les pouvoirs locaux dans le cadre de la préparation des lois de décentralisation de 1982, qui vont affirmer les « droits et libertés des communes, des départements et des régions ». C'est le temps d'une « *interpellation réciproque* » entre un Etat « *animateur, mobilisateur des énergies* » et des collectivités locales « *fraîchement émancipées (...) et ayant la capacité de suppléer (à ses) défaillances dans la conduite du développement*¹²⁰ ».

a- « Ensemble, refaire la ville » : le choix de la réhabilitation.

¹¹⁷ La Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers verra officiellement le jour le 23 décembre 1981.

¹¹⁸ Revue « h », janvier 1982, « Quel espoir pour les grands ensembles ? », p.49.

¹¹⁹ Voir sur ce sujet MABILEAU Albert, « Le système local en France », 1994, Montchestien, Paris.

¹²⁰ DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, « L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville », 1994, Editions Esprit, coll. ville et société, Paris, p.30.

Il semble possible de résumer les principes de pensée et d'action de la Commission Dubedout par leur appartenance à une double origine : son ancrage dans le credo autogestionnaire de la sociologie urbaine des années 60 tel qu'approprié et adapté par les Groupes d'Action Municipaux (GAM) dont Hubert Dubedout est le porte-drapeau et, dans la continuité de la procédure HVS, le souci d'apporter des réponses concrètes et rapides aux demandes pressantes du partenaire historique de la mise en œuvre de la politique centralisée du logement social, l'UNFOHLM.

Entre un système de croyance dans les valeurs d'un urbanisme démocratique et la nécessité de répondre aux attentes de l'Union pour une revalorisation de son image de premier logeur social légitime, il n'est guère étonnant que le recours à la démolition, comme outil de la panoplie de l'action publique sur les quartiers sociaux dégradés, ne soit pas évoqué au niveau national et soit même repoussé comme impropre à répondre à un problème public dorénavant clairement formulé comme celui de l'exclusion sociale et non plus seulement de la dégradation localisée d'un cadre de vie.

Globalisation, « désadministration », participation et partenariat sont les maîtres mots de ce projet politique et social pour le traitement d'urgence d'une situation d'exclusion socio-spatiale vis-à-vis de laquelle les outils traditionnels de l'action publique se sont révélés inopérants.

Le chômage, l'échec scolaire, la pauvreté, l'isolement, sont clairement identifiés comme les causes du phénomène ennemi des valeurs républicaines, la dégradation du cadre physique en étant la conséquence. La nature architecturale, urbanistique et technique des bâtiments et de leur mode d'organisation spatiale pourtant toujours décriés est absente de la formulation du problème ; si les modes d'attribution des logements à leurs occupants restent durablement marqués par l'idéologie pratique de « l'homme moyen » ils font cependant l'objet d'un murmure réformateur et aux attentes difficilement conciliables : *« les logements sont attribués (et non pas choisis par les occupants) sans qu'une véritable responsabilité territoriale de gestion ne soit assurée. (...) Les municipalités doivent pouvoir maîtriser le peuplement de leur commune ; les organismes HLM doivent maîtriser la gestion de leur patrimoine. (...) Dans le respect des choix faits au niveau de l'agglomération et à partir des configurations sociales existantes, c'est au niveau communal que devraient être reconnues et acceptées les personnalités des différents quartiers¹²¹ »*. Cette position, relayée dans les discours par l'Union, se heurte durablement aux pratiques des bailleurs qui, sur le terrain, considèrent leur prérogative en ce domaine comme une condition de leur existence et un droit.

¹²¹ DUBEDOUT Hubert, « Ensemble, refaire la ville », janvier 1983. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation Française, p.56.

L'argumentaire martelé par l'Union est majoritairement repris pour fonder les principes d'action de cette politique en projet. L'Union désigne depuis longtemps la nature exogène du phénomène en dénonçant le contexte national de déprise économique comme le responsable des maux des banlieues, il constate l'insuffisance des choix antérieurs pour l'amélioration du bâti, l'implantation d'équipements manquants et l'intervention massive des travailleurs sociaux transformant leur « clientèle » en assistés, et enfin rejette le carcan administratif qui enserme les initiatives locales dans un modèle d'action contre-performant.

A l'appui de ces points, André Barthélémy, directeur de l'Union HLM en 1982 tient des propos particulièrement clairs : « *L'innovation et le changement social ne peuvent pas être programmés, budgétés et administrés. Il faut donc désadministrer. (...) Tout est actuellement impossible. La réhabilitation des grands ensembles est enserrée dans une procédure, soumise à des règles, décidée à Paris, et bouclée financièrement dans des programmes non révisables. De surcroît, chaque administration maîtresse de ses crédits introduit au passage ses normes d'utilisation*¹²² ». En écho, le rapport Dubedout, rédigé un an après le lancement de la mission et l'expérimentation de ses principes d'action sur seize sites prioritaires, prescrit une adaptation pragmatique des normes et des règlements : « *La recherche de solutions innovantes et parfois exceptionnelles aux problèmes posés passe par l'émergence de comportements et de pratiques adaptés aux situations rencontrées de la part de tous les acteurs concernés et en premier lieu de l'Etat. Ainsi il a été convenu que ses services admettent la remise en cause de certaines normes ou certains règlements, reconsidèrent les modes de financement traditionnels, substituent progressivement le contrôle a posteriori et l'évaluation des résultats au contrôle a priori, soutiennent en définitive la volonté de cette adaptation permanente et empirique plutôt que d'imposer sans discussion des règles traditionnelles*¹²³ ».

L'Union dénonce encore la « *mythologie* » de la ville qui a guidé les acteurs d'HVS à privilégier l'enjeu de l'intégration urbaine des grands ensembles en érigeant leur statut de « non-ville » « *comme la cause première de la ségrégation. (...) Créer les substituts de la ville ne crée pas la ville* ». En désignant le « *fonctionnement social* » des ensembles de logements sociaux comme le problème public à traiter, l'Union appelle de fait des « *réponses globales* » en direction du traitement simultané de « *l'inadaptation du système scolaire, de l'absence de préparation à l'emploi, du chômage et de la petite délinquance* » associé à la poursuite des réhabilitations dans un cadre requalifié par la notion de « *partage des pouvoirs* ». Ici à nouveau la pensée est commune. Pour H.Dubedout, il s'agit d'agir sur les causes de la

¹²² Revue « h », janvier 1982, « Quel espoir pour les grands ensembles ? », p.40.

¹²³ Hubert DUBEDOUT, « Ensemble, refaire la ville », janvier 1983, rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Documentation française, p.15.

dégradation des quartiers autant que sur la dégradation elle-même : « *L'habitant n'est donc que le réceptacle d'un problème aigu de société. Mais c'est un problème qui porte sur des situations bien réelles (la pauvreté, le chômage, l'échec scolaire, etc...) liées entre elles de manière complexe, auxquelles il faut faire face globalement. Une amélioration du cadre bâti, pour nécessaire qu'elle soit, serait vaine si des remèdes n'étaient pas simultanément apportés aux situations sociales existantes. Il s'agit d'un rééquilibrage des priorités significatif : la solution aux problèmes d'emploi, d'éducation, de formations professionnelle, devient une question essentielle à côté des actions sur le cadre de vie*¹²⁴ ».

Sur le thème de la participation effective des habitants à la transformation de leur cadre de vie, un bémol apparaît cependant dans cette harmonie de pensée. Pour le père du DSQ, il s'agit de « *substituer à une politique d'assistance une politique de développement social et économique* » fondée sur « *la reconnaissance des habitants comme partenaires, dotés d'un véritable pouvoir, sur leur participation réelle aux décisions* ». Pour l'Union, la participation comme substitut à l'assistance, soupçonné de contribuer à l'amplification du phénomène de silence politique dont chacun a pu constater les effets pervers sur l'ordre public, n'est pas seulement un système de croyance, une idéologie humaniste mais recouvre bien une question pratique et immédiate pour des organismes dont la principale activité est passée de la construction à la réhabilitation : l'intervention sur des appartements occupés crée des contraintes coûteuses en temps et réduit l'autonomie décisionnelle dans les choix de travaux possibles. La paix sociale au sein du parc ne peut désormais être garantie en l'absence d'un dialogue permanent entre le bailleur et ses clients, clients auxquels il va falloir de plus faire accepter des augmentations de loyer conséquentes liées au principe obligatoire de conventionnement. Mais la réticence est cependant manifeste quant à un « *partage des pouvoirs* » : « *Une chose est de consulter les habitants, mais une autre est de les reconnaître comme partenaires, dotés d'un véritable pouvoir. (...) C'est une remise en cause difficile pour le maître d'ouvrage qui, tout en déléguant aux habitants un large pouvoir de conception, doit néanmoins garantir l'équilibre financier, la cohérence et la bonne marche de l'opération*¹²⁵ ».

Après la globalisation, la « *désadministration*¹²⁶ » et la participation, le partenariat local est la dernière condition posée pour éloigner le spectre de la ville à deux vitesses.

¹²⁴ Hubert DUBEDOUT, « Ensemble, refaire la ville », janvier 1983, p.12.

¹²⁵ Revue « h », janvier 1982, « Quel espoir pour les grands ensembles ? », p.41.

¹²⁶ Ce principe est directement issu des critiques de HVS : « La contre-partie de la volonté d'obtenir une intervention globale, portant sur de multiples aspects, dans le cadre d'un système administratif centralisé entraîne une procédure administrative lourde et difficile à gérer. Cette difficulté a eu notamment pour effet d'allonger les délais de réalisation, de retarder l'exécution des travaux par les entreprises et au total d'accroître les coûts, ce qui a

L'apprentissage permis par les opérations HVS avait révélé un degré d'engagement des élus locaux jugé inégal et insuffisant. La philosophie DSQ affirme la responsabilité politique des collectivités locales car « *selon l'esprit de la décentralisation mise en œuvre par le Gouvernement, les conditions de la vie locale sont l'affaire des municipalités. L'initiative de toute action leur revient. (...) C'est à leur demande et sur la base de leur diagnostic que doivent être élaborés des programmes d'action. C'est à elles qu'il revient d'en conduire la mise en œuvre et d'assurer la coopération nécessaire de l'ensemble des intervenants* ¹²⁷ ». La participation municipale est également une condition pour permettre un traitement urbain des grands quartiers sociaux par leur intégration dans une politique d'ensemble d'urbanisme et de logement au niveau de l'agglomération. Cet enjeu est posé dans le rapport Dubedout, mais il fait le constat du « *décalage entre les niveaux géographiques des compétences des responsables politiques ou des opérateurs locaux et le caractère intercommunal des phénomènes urbains* » et prône de « *compter sur les partenaires dont la compétence est la plus étendue, qu'il s'agisse de l'ensemble des services de l'Etat ou des structures existantes d'agglomération* » ainsi que l'élaboration d'un plan local de l'habitat à cette échelle. Les municipalités, considérées comme encore adolescentes dans leur rapport à l'aménagement de l'espace, ne peuvent donc se passer des services de l'Etat en l'absence d'une structure de coopération intercommunale que la Commission Nationale se donne pour mission d'initier face aux égoïsmes communaux. Cette forme de dépossession théorique de la capacité des municipalités à formuler un intérêt général communal autour de l'insertion urbaine des grands ensembles, leur laissant la partie ingrate de coordination des acteurs locaux autour de projets qu'elles sont censées devoir initier sans avoir les moyens de les mettre en œuvre d'une façon jugée satisfaisante, intervient au moment où les lois de décentralisation transfèrent les compétences de l'aménagement de l'espace aux communes. Réalisme ou ingérence ? Les deux sans doute mais, de fait, la confiance de la Commission Nationale dans la capacité des municipalités à poser la question de la dimension urbaine des grands ensembles et des conditions de son évolution est loin d'être acquise, risquant ainsi de freiner l'ardeur de certaines d'entre elles dans leur volonté, quand elle existe, d'en initier la transformation. A moins que ce soit justement ce que les initiateurs du DSQ redoutent, leur approche du problème étant en ce temps majoritairement économique, sociale et patrimoniale.

affecté la gestion financière des organismes publics ». FIGEAT Dominique, « Bilan des opérations « Habitat et Vie Sociale », octobre 1982, Correspondance Municipale n°23.

¹²⁷ Cette « décentralisation » va s'effectuer dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions du IXème plan (1984-1988), le nombre de quartiers porté à 148 et le projet formalisé dans des conventions Etat-Région-Ville, l'absence des Départements, pourtant en charge depuis la décentralisation des compétences en matière d'action sociale, mais dont le mode d'action publique n'est pas spatialisé, et le quartier n'est pas son échelle de formulation de sa politique.

C'est dans ce contexte de pensée que la question de la démolition est posée par l'auteur du rapport : « Réhabiliter ou détruire ? Une question préalable ». Le sous-titre à lui seul révèle que le débat n'existera pas, que la question a déjà sa réponse a priori. En opposant ainsi ces deux modalités d'intervention, c'est tout le débat qui est faussé, et qui perd sa chance d'exister. Seules quelques lignes lui sont consacrées, en préambule pour être plus rapidement évacué... et leur sens est clair : *« Cette question présente dans l'esprit de beaucoup de professionnels (organisme HLM, architectes, aménageurs) n'a pas été abordé en termes généraux ou de principe. (...) Il est clair que la résolution des problèmes sociaux induits par la démolition (qui habite ces immeubles, où loger ces couches de populations ?) est préalable à la définition du choix architectural. (...) Rares sont aujourd'hui ceux qui croient que la démolition résoudra les problèmes posés ou interviendra comme une réponse miracle ; l'expérience a montré, dans les quartiers anciens notamment, qu'elle risquait davantage de déplacer les problèmes plutôt que de les résoudre. (...) La Commission n'a cependant pas exclu la possibilité de recourir à la démolition d'immeubles au cas par cas. (...) La question n'est alors pas de savoir s'il faut ou non démolir mais bien plutôt démolir pour quoi faire ?¹²⁸ »*. Le spectre de la rénovation urbaine est encore bien présent à l'esprit du rédacteur et la méfiance à l'égard des errements architecturaux toujours aussi vivace ! De plus, le rapport sur ce point s'écarte très fortement du bilan des opérations Habitat et Vie Sociale réalisé à l'automne 1981 par Dominique Figeat pour le Commissariat au Plan qui a pourtant très largement inspiré le projet de DSQ, au point que la plupart de ses commentaires y sont repris ... à l'exception de celui-ci : *« Cette politique devra être plus souple dans son application mais aussi plus variée et parfois plus radicale dans les mesures proposées. Dans certains quartiers des destructions massives d'immeubles s'imposent pour réduire la densité et rompre l'uniformité urbaine »*.

Interrogé sur cet écart entre deux expertises pourtant si proches par ailleurs, au point de se confondre, Dominique Figeat, qui était alors premier secrétaire de la CNDSQ, confirme en effet que si la question du recours à la démolition ne s'est pas vraiment posée durant HVS, il n'en est pas de même dans le bilan qui en a été tiré pour préparer la relève de cette première mission et en assurer la continuité : *« Les principaux acquis de HVS reposent sur l'implication des élus et des différentes administrations, mais la procédure était encore trop étatique et centralisée. Il restait à se libérer de certains tabous et ne pas éviter la démolition, car si les facteurs économiques et sociaux étaient importants, les facteurs urbains l'étaient aussi. Cette position n'était pas partagée par les institutions, que ce soit le ministère de l'Équipement et ses directions départementales que le ministère des Finances. Pour l'Union HLM, c'était un acte barbare. Quant aux organismes HLM, la grande majorité y était opposée car ils ne connaissaient pas le mode*

¹²⁸ Hubert DUBEDOUT, « Ensemble, refaire la ville », janvier 1983, p.77.

d'emploi...¹²⁹». Dans les commissions locales DSQ, le sujet a été abordé clairement avec certains maires particulièrement touchés par la relégation d'une frange de plus en plus nombreuse de sa population : « On a pu en parler avec des élus comme René Carême à Grande-Synthe, James Marson à La Courneuve et Marc Well à Vénissieux. Les trois sont des maires communistes pour lesquels le logement social est une vraie conquête politique. Pour Marc Well, la situation le mettait dans une position schizophrène : il voyait bien sur le terrain la concentration croissante des familles reléguées et il convenait qu'y mette un terme par la démolition pouvait changer les choses, bien qu'en même temps ce serait démolir sa grande œuvre ...¹³⁰».

Ici encore, la capacité des organes nationaux à formuler une politique générale capable d'intégrer les questions du micro- dans un raisonnement bâti et évalué à l'échelle macro- montre ses limites.

« Ensemble, refaire la ville » est la réponse des années 80 des experts du social au problème public de la ségrégation socio-spatiale de la pauvreté formulée comme la conséquence du dysfonctionnement des structures existantes, économiques, sociales et décisionnelles qui organisent les rapports entre une société et son espace. Mondialisation des échanges économiques, passage de la ville à l'agglomération par une péri-urbanisation continue, désindustrialisation, un ensemble de phénomènes conjoints entraîne la société française dans un processus de transformation dont l'Etat enregistre les effets sans pour autant perdre le fil rouge du progrès social et de l'augmentation du niveau de vie des français pris dans leur globalité. Dans ce contexte, la poursuite d'une politique d'aide à la pierre orientée majoritairement vers l'accession à la propriété reste une priorité, aux dépens du locatif social. L'ajustement des moyens publics consacrés au « droit au logement » se fait par le recours à l'APL, toujours considérée comme une mesure transitoire mais de plus en plus consommatrice de fonds publics.

Le recours à la démolition reste absent de la panoplie possible des outils d'une politique de transformation des grands ensembles, du fait d'une formulation économique, sociale et gestionnaire du problème public de la ville à deux vitesses.

L'ensemble des acteurs se retrouve pour des raisons diverses sur un accord en faveur de la réhabilitation : l'Etat au nom du refus de la remise en question de sa politique passée, de son choix pour l'aide à la personne et en direction de l'accession à la propriété ; les organismes HLM par manque de savoir-faire sont plus à l'aise dans les travaux de réfection que dans la programmation de nouvelles formes urbaines. Ceux-ci sont en grande difficulté financière et le conventionnement lié à la mise en œuvre des PALULOS leur permet d'appliquer une augmentation des loyers pouvant

¹²⁹ Entretien avec Dominique FIGEAT du 6 octobre 2003.

¹³⁰ Entretien avec Dominique FIGEAT du 6 octobre 2003.

atteindre 60%, et compensée par l'APL. Les municipalités encore peu exercées à l'exercice de leurs nouvelles compétences urbaines considèrent, pour la plupart d'entre elles, les apports financiers drainés par les dispositifs comme une manne bienvenue mais encore déconnectée de leurs projets d'aménagement, à l'exception des « maires de la politique de la ville ¹³¹ » qui sauront s'emparer de cette opportunité de reconquérir des espaces encore récemment considérés comme le seul territoire des bailleurs sociaux.

b- Banlieues 89 : le paradoxe des réhabilitations lourdes.

Si les enjeux sociaux, économiques et patrimoniaux sont clairement pris en charge par les dispositifs ci-dessus, celui de la qualité urbaine par la transformation de l'espace restait la pièce manquante du puzzle, DSQ parlant de la ville sans parler de l'espace de la ville.

Les « raccommodeurs de ville » incarnés par deux architectes et urbanistes, Roland Castro et Michel Cantal-Dupart, forment le « commando volant » qui va prendre les banlieues à bras-le-corps et y injecter une qualité urbaine qui leur a été refusée jusque-là au nom d'un double projet urbain et politique : *« Où mieux « changer la vie » qu'en banlieue, chez les exclus ? Comment mieux s'engager dans la modernité qu'en se proposant d'achever le projet moderne, de construire la ville de l'avenir ? Banlieues 89 veut prouver que les habitants des périphéries peuvent revendiquer leur droit à la citoyenneté à égalité avec ceux des centres. Car quand le bâti prend valeur dans la géographie, quand les villes se réconcilient avec leur paysage, leurs habitants peuvent espérer trouver place dans la société ¹³² ».*

Ce groupe d'action urbaine prend le nom de Banlieues 89 en référence à 1789, année de l'abolition des privilèges, et 1989 qui correspond au renouvellement des élites municipales et va bénéficier du soutien direct de François Mitterrand, séduit par le discours dans l'attente d'être convaincu. La lettre de mission de Pierre Mauroy en novembre 1983 fixe les objectifs de leur mission : *« Promouvoir une réflexion prospective sur le devenir de la périphérie de Paris sans pour autant interférer avec les documents d'urbanisme des collectivités, formuler des propositions pour faire pleinement participer les banlieues à la civilisation urbaine et mettre en œuvre un nombre limité d'actions exemplaires ¹³³ ».* Peu de temps pour convaincre, peu de moyens financiers, mais l'appui direct du Président et de son Premier Ministre permettant de contourner les procédures administratives, et l'énergie de militants d'une gauche activiste doublée d'une personnalité forte à

¹³¹ Georges MERCADAL désigne ainsi les maires des grandes banlieues de la région parisienne principalement.

¹³² « Banlieues 89 se construit », Dossier d'information, Mission auprès du 1er Ministre, mars 1985.

¹³³ In Urbanisme, septembre-octobre 2003, n°332.

laquelle les médias sont particulièrement sensibles, sont les ingrédients principaux de cette mission pour laquelle il n'y a pas de villes de seconde zone.

1983-1989, six ans pour relever le pari des banlieues, le temps d'un mandat pour la nouvelle génération d'élus municipaux. La quête de projets d'« architecture urbaine » déjà présents dans les cartons des municipalités est lancée ; pas de sélections des projets en fonction de leur importance¹³⁴ ou de la couleur politique des maires¹³⁵, le tout est que ces projets prennent place « en banlieue¹³⁶ ». « Le projet devant précéder la structure », l'appel aux architectes et aux maires est fait à la Mutualité le 5 décembre 1983 : 74 projets sont présentés en janvier 1984, 220 à la fin de l'année 1984 et 170 les années suivantes. Le Fonds Social Urbain (FSU) est créé en juin 1984 pour soutenir les projets et un Comité Interministériel pour les Villes, présidé par Yves Dauge, est chargé de gérer les fonds. En 1985, les sceptiques ne ricanent plus, le rêve commence à devenir réalité : « 64 millions de francs sont consommés en 1984 et 150 millions sont débloqués pour 1985¹³⁷ ».

Si les projets ne sont pas automatiquement de grands projets, ils doivent être visibles et stratégiques. Stratégique aussi la pratique marketing des animateurs de Banlieue 89 : organisation de débats et d'Assises regroupant les différents acteurs politiques et techniques de l'aménagement, bénéficiant régulièrement de la présence du Président de la République ; expositions itinérantes des projets illustrés par un graphisme de bande dessinée qui est la marque de fabrique de Banlieue 89, relais presse suivi suscité par les déclarations fréquentes et tonitruantes d'un Roland Castro gouailleur et provocant : « on dépoussière tout ou on crève », « le poids des mots peut-être capable de venir à bout du choc des ghettos », « ce n'est pas le décor qui produit la misère, mais la misère qui trouve son décor¹³⁸ », etc ... Si tout ce remue-ménage ne constitue pas en soi une politique, il est le ferment de la démarche de Projet Urbain des années 90 qui va réunir les maires et les

¹³⁴ « Il peut s'agir de projets minuscules : je défends l'idée que « small est très structurant ». Le projet HLM le plus petit, c'est certainement celui de la Fontaine Molière, rue de Richelieu à Paris : on a construit un seul logement derrière la fontaine mais il recompose un bout de quartier ». Roland CASTRO, Libération, 20 juillet 1983.

¹³⁵ Pour lutter contre le clientélisme : constitution d'une commission des maires composée de quatre maires désignés par Jacques Flosch président de l'association « ville et banlieues » et Roland Nungesser, président de l'association des maires de la couronne parisienne : J.Delors (maire de Clichy), M.Demuynck (maire de Neuilly-Plaisance), M.Granpierre (St Etienne de Rouvray) et Jean Rigaud (maire d'Ecully).

¹³⁶ « Banlieue 89 encourage tous les projets possibles, les petits et les gros : depuis le minuscule équipement de quartier –un tout petit « bateau-rock », fort discuté pour son esthétique « nain de jardin », à Mons-en-Bareuil- jusqu'au réaménagement complet d'un centre-ville –le projet de l'architecte Leseney à Hérouville-Saint-Clair ». BACHMANN Christian, LEGUENEC Nicole, « Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville », 1996, Ed Albin Michel, p.382.

¹³⁷ Libération, 17 mai 1985.

¹³⁸ Le Nouvel Observateur, 5 août 1983 ; Libération, 17 mai 1985 ; Libération, 20 juillet 1983.

créateurs sur le terrain de l'aménagement urbain, comme nous le verrons bientôt.

Quand la banlieue prend la parole pour rêver son devenir de ville, elle parle de développement par la densification du tissu des grands ensembles « *qui n'est que la première couche d'urbanisation* », de désenclavement « *en brisant les étanchéités des emprises d'institution d'Etat, en rompant l'isolement créé par une grande infrastructure* », de modification « *de l'usage et de l'apparence* », de quête de centralité pour « fonder » la ville « *en construisant dans le construit avec le langage de la connaissance du lieu* », d'invention d'un paysage, « *ni paysage à la Zola, ni City Beautiful* », de réconciliation avec sa géographie « *dissimulée ou maltraitée* », de fécondation de site par le projet basé sur « *le génie du lieu* », de réconciliation entre la route et la ville pour « *suturer des urbanisations disloquées* »¹³⁹. Dans ce vivant espoir de la disparition de la « banlieue » considérée sous l'angle du lieu de la mise au ban, au profit de la ville, la construction manichéenne de la réhabilitation contre la démolition s'estompe comme si le fait de se dégager des procédures et des systèmes de pensée normatifs véhiculés par l'administration centrale autorisait enfin à « penser ensemble » réhabilitation et démolition, ce qui constitue à ce moment-là un défi à la norme. Banlieues 89 et ses concepteurs, Roland Castro, Michel Cantal-Dupart et Jean-Patrick Fortin, ont fait l'objet de critiques virulentes, reproche leur étant fait de court-circuiter l'administration de l'Équipement, de produire plus d'images que de projets concrets, d'avoir une réflexion théorique sur les questions urbaines faibles et une attitude de demiurge vis-à-vis des habitants, etc ... Bref, les soupçons d'opportunisme et d'irréalisme sont légions, dissimulant selon nous le rôle puissant de levier joué par cette « mission » dans l'émergence d'une pensée urbaine globale : « *Faire un parking de supermarché qui soit aussi une place de ville, qu'un panneau publicitaire soit aussi un écran visuel ou antibruit, qu'une route nationale soit aussi par endroit un boulevard urbain, bref que chacun tout en produisant sa propre logique participe à la confection de la ville* »¹⁴⁰ et en banalisant la question des grands ensembles dans le thème plus vaste des banlieues, même si celui-ci « *n'était ni un concept urbain clairement identifié, ni un découpage politique, ni une problématique relevant à ce moment là de l'action prioritaire de l'Etat* » comme le signale Paul Chemetov. Mais pour les municipalités de banlieues, ce glissement de référentiel a un sens très fort ... celui de l'action.

La grande force de ce mouvement de pensée est d'être porteur d'un discours innovant et positif sur les banlieues comme étant les espaces de la ville de demain. En abandonnant la thématique de la « réparation », qui sous-entend

¹³⁹ FORTIN Jean-Patrick, « Les « envois » de Banlieue 89 », AMC, décembre 1984, n°5.

¹⁴⁰ CASTRO Roland, Urbanisme n°332, septembre-octobre 2003.

« la réparation des erreurs passées » pour adopter celle de « l'héritage assumé » qui doit être poursuivi et complété selon les critères contemporains de la fabrication urbaine, la critique du modèle architectural et urbain progressiste, dont la « laideur » et la monotonie étaient jusque-là dénoncées, s'estompe au profit de la quête de ses qualités et de ses capacités d'évolution. Si au nom de cet héritage assumé, la démolition d'immeubles est rejetée, c'est paradoxalement cette pensée qui va mener au principe des « réhabilitations lourdes », terme pudique qui recouvre un travail de transformation majeure de la forme urbaine des grands ensembles et se traduit par des écrêtements d'immeubles, des percements de grande taille, des démolitions partielles pour ouvrir des perspectives et créer de nouvelles accroches physiques avec les quartiers environnants. Avec les projets de « remodelage urbain » les maires et leurs architectes créent une brèche dans le « politiquement correct » d'une démolition impensable au nom d'un désir de ville qui ne se relâchera pas dorénavant. Le changement dans la continuité à nouveau.

En 1969, Edgar Pisani, premier ministre de l'Equipement du Général De Gaulle, dénonçait un Etat politique soumis à ses autorités administratives¹⁴¹, et ses propos sont repris par E.Langereau dans son constat de l'impuissance publique dans les politiques d'architecture : « *A travers le fonctionnement de ces ministères, le travail des administrations centrales, l'action de ces nombreux hauts fonctionnaires, le pouvoir de ces multiples conseillers techniques, il s'agit aussi de percevoir que le spectre imposant des autorités administratives concernées par l'aménagement de l'espace ne laisse au pouvoir politique qu'une très faible marge de manœuvre* »¹⁴². Cette faiblesse de l'Etat politique apparaît tout aussi manifeste dans notre champ de questionnement où l'on constate une disjonction entre les propos tenus par les hommes politiques, élus et membres du gouvernement et l'argumentaire développé par les administrations centrales sur la question de nécessaires démolitions. La question de la démolition ouverte dans le champ politique est aussitôt verrouillée dans le champ administratif qui devient alors le donneur d'ordre.

¹⁴¹ « L'administration est devenue l'Etat. Elle s'est arrogée de juger tous les acteurs publics. Pour moraliser le profit, elle s'est imposée aux industriels, s'appuyant sur le fait que l'entreprise est un instrument créateur de richesses et qu'il y a, à ce titre, dans chaque activité, un noyau incompressible d'utilité publique. Parce que la ville est autant un paysage mental qu'un paysage urbain, elle a codifié l'architecture et s'est soumise les maîtres d'œuvre. Parce que la santé des travailleurs est une richesse nationale, elle s'est perdue dans la nomenclature des prescriptions médicales. Elle a subventionné l'art sans acquérir ni la curiosité ni la fantaisie qui font le mécène. Elle a réussi, enfin, à obtenir un droit de regard sur les politiques et à subordonner leur action à sa force d'inertie. Comble de l'illogisme, le mercenaire commande désormais à celui qui le paye ». PISANI Edgar, « La Région ... pour quoi faire ? Ou le triomphe des jacobins », 1969, Calmann-Lévy, Paris, P.55-56. In LANGEREAU E., « L'Etat et l'architecture. 1958-1981, une politique publique ? », 2001, Picard, Comité d'histoire du Ministère de la Culture, p.450.

¹⁴² LANGEREAU Eric, 2001, opus cité, p.450.

Une disjonction de même nature est constatée entre les positions adoptées par l'UNFOHLM et celles des organismes HLM en situation de gestion de proximité.

Dans un contexte économique fragilisé, la faiblesse des moyens financiers publics susceptibles d'être mis au service de politiques de requalification du cadre de vie jugées nécessaires tant dans les centres anciens des villes que dans leurs banlieues, crée une situation de concurrence entre ces deux espaces d'enjeux à défaut d'en permettre le traitement conjoint. Cette situation concurrentielle voit les centres anciens bénéficier des attentions prioritaires des maires urbains, culturellement plus proches de cet espace de pouvoir emblématique et dont la visibilité du traitement a de plus fortes chances de se traduire en bénéfice électoral. Leur soutien politique et financier à la politique des centres anciens manque de fait alors cruellement là où il est censé devenir prioritaire du fait des nouveaux dispositifs d'intervention urbaine prônés par l'Etat sous forme de missions oscillant entre déconcentration et décentralisation contractuelle. Hormis dans les municipalités de la politique de la ville pour lesquelles le déploiement de leur politique urbaine vers les sites DSQ est une priorité absolue, l'extraterritorialité des grands ensembles reste le plus souvent la norme et les bailleurs sociaux les gardiens d'un patrimoine en danger. La construction de la controverse continue de suivre la route de l'opposition réhabilitation/démolition par le truchement d'un raisonnement qui en ne parvenant pas à penser ensemble l'espace dans sa dimension sociale et dans sa dimension physique, joue des raisonnements sectoriels en les opposant à défaut de parvenir à en arbitrer les rapports.

Durant ce temps de la lente mise en place d'un agenda politique local informé et performant qui puisse formuler le problème de l'intégration socio-spatiale des ensembles de logements sociaux comme une donnée de sa politique urbaine, les municipalités, leurs organismes HLM et les administrations déconcentrées font l'apprentissage délicat de la fin de l'exercice sectoriel de leur pouvoir. Selon les sites, cet apprentissage produit des effets divers difficilement généralisables dans ce temps de l'expérimentation de la décentralisation dans un pays qui vient de se donner pour ambition politique de substituer à l'enjeu du progrès économique et technique qui a longtemps dirigé ses choix, l'enjeu du progrès social dont les cellules locales de la politique de la ville cherchent à être les garants.

C'est dans ce cadre d'une formulation localisée du problème de l'intégration socio-spatiale des grands ensembles que, contrairement au mot d'ordre général de refus de la démolition, se réaliseront des opérations exorcistes de démolition d'immeubles emblématiques, et d'autres aux logiques plus directement patrimoniales.

Ce choix durable de la réhabilitation contre la démolition qui bloque l'innovation au profit des pratiques routinières commence à montrer ses limites, révélées par l'enlèvement des sites démolis dans une situation où tout projet semble neutralisé à défaut d'avoir pu être pensé collectivement.

Les cas précis que nous allons développer ci-après vont nous permettre de développer et analyser les logiques locales, et plus particulièrement la place tenue par les différentes situations urbaines dans la formulation du problème et mesurer comment celles-ci enregistrent et traduisent dans la mise en œuvre de leurs opérations de gestion et de transformation de l'espace des grands ensembles cette position faussement consensuelle et de plus en plus difficilement tenable du « tout réhabilitation ».

B) Les démolitions au concret : des laboratoires pour une réforme de l'action publique.

Les premières mises en œuvre de démolition d'immeubles de logements locatifs sociaux se situent dans les espaces des grands ensembles. Elles sont la réponse exceptionnelle à un phénomène de vacance lié au caractère obsolète du bâti et de sa structure patrimoniale ainsi qu'à une architecture jugée pathogène qui cristallise la violence et la spatialise. Ces démolitions sont décidées au niveau local dans un partenariat ponctuel entre le bailleur social et la municipalité qui vont structurer l'argumentaire de leur alliance stratégique autour du noyau d'une problématisation « urbaine » de leurs logiques respectivement patrimoniale et politique. Cette nouvelle formulation des conditions du changement des ghettos sociaux-spatiaux des grands ensembles en quartiers de ville par l'adjonction d'un enjeu urbain, c'est-à-dire recouvrant une pensée dépassant les limites physiques et partenariales du grand ensemble considéré, rencontre toujours l'opposition d'une administration centrale peu pressée de déléguer au local la responsabilité de cette nouvelle formulation. Plutôt soucieuse de la pérennisation du problème comme relevant d'une définition purement liée au logement et donc à la politique dont elle est le leader ... et le financier incontestable. Cette position dogmatique s'érode progressivement au contact d'une réalité de plus en plus pressante, et l'on peut noter l'amorce d'une marginalisation de son autorité, y compris au niveau de l'Etat local. Confronté aux situations concrètes de rejet de certains immeubles, celui-ci joue l'entente locale, et la Direction de la Construction, devenue « résistant » face à la structuration progressive de politiques locales d'urbanisme qui tentent d'inscrire les grands ensembles dans leurs stratégies de développement et d'aménagement urbain, garde une posture rigide. La crise économique est toujours considérée comme conjoncturelle et les premières démolitions prennent le statut d'une mesure d'exorcisation du mal par la suppression de la partie malade. Seule l'association des deux arguments de vacance et insécurité construit une situation d'urgence qui autorise la sortie des dogmes et des routines et

engendre un choix cornélien : laisser les logements vacants au risque de l'insécurité et des dégradations ou les attribuer sans discernement ... au risque de l'insécurité et des dégradations. La démolition prend alors la forme d'un acte symbolique qui ne prétend répondre ni à la question du désenclavement spatial ni à celui du désenclavement social qui restent deux processus désunis.

La faiblesse des capacités financières et d'expertise de municipalités depuis peu compétentes en matière d'action publique d'aménagement spatial rend leurs engagements en faveur de la démolition encore peu crédibles aux yeux d'une administration puissante dont dépend le financement des opérations d'habitat nécessaires à leur développement urbain. Cependant le décalage entre le cadre d'action national et les expériences locales va par endroits se combler, de façon sporadique mais concrète, par un apprentissage mutuel qui fera de certains sites des laboratoires nationaux de la politique de « réhabilitation » qui tend de plus en plus à se diversifier en expériences de « requalification », patrimoniale pour certaines, urbaines pour d'autres (mais au sens le plus restrictif).

Face à des démolitions qui apparaissent de plus en plus inexorables, et dans le contexte de la décentralisation, l'autorité naturelle de la Direction de la Construction sur ses partenaires déconcentrés, comme sur les bailleurs, est suffisamment fragilisée pour qu'elle doive se résoudre à combler le « vide juridique » qui existe sur la question de la démolition de logements sociaux depuis le décret du 1^{er} avril 1984. En décentralisant la compétence de la délivrance des permis de démolir, il n'existe plus de tutelle d'Etat sur cette autorisation, l'hypothèse de la démolition de logements sociaux n'ayant jamais été posée formellement. Le remboursement des aides de l'Etat et des prêts aidés ou consentis par celui-ci reste pour sa part immédiatement exigible, sauf dérogation des ministres chargés de la construction et des finances, un niveau de décision politique peu compatible avec l'esprit de la décentralisation et une exigence financière également peu compatible avec les problèmes financiers rencontrés par les organismes HLM sur le terrain. En soumettant en 1986¹⁴³, l'autorisation de démolir des immeubles de logements sociaux à l'accord préalable du préfet, de la commune d'implantation, et des garants des prêts, l'Etat-logeur reconnaît la réalité d'une situation niée avec virulence jusque-là. Le décret du Conseil d'Etat du 1^{er} juillet 1987 complètera cette loi en donnant au préfet le pouvoir de moduler l'exigence du remboursement immédiat des aides et emprunts, renforçant sa position dans le système d'action local, tout en ouvrant la porte au « bargaining » préfet-maire, selon l'expression de Georges Mercadal.

C'est à la compréhension des mécanismes et effets de cette étape si importante pour l'avenir du changement progressif de l'action publique

¹⁴³ Loi n°86-1290 du 23 décembre 1986.

nationale et locale que les exemples choisis ci-après nous invitent. Chacun recouvre une situation particulière et cependant quasi-archétypique de ce temps du débat qui marque l'entrée de la question urbaine dans la formulation des modalités du passage des grands ensembles comme opérations de logements à leur constitution en morceaux de ville.

La ville de Meaux dont l'ensemble de la Pierre Collinet a déjà mobilisé notre attention en première partie va continuer de nous interpeller comme un vieux problème qui en continuant à ne pas être traité, en restant dans le giron exclusif du bailleur sans susciter d'implication décisionnelle de la part de la municipalité, d'une part continue de décliner dans une seule logique la politique du « tout réhabilitation » de l'Etat et d'accentuer ses dysfonctionnements, illustrant le reproche bien connu de la technique de « l'emplâtre sur une jambe de bois ».

Les Minguettes et La Courneuve, sites emblématiques dès 1981 d'une action publique nationale massive et médiatisée, nous révèlent deux situations contrastées dans lesquelles les logiques et la spécificité de la formulation locale du « changement » par l'urbain ont peu de poids face au regard et aux moyens d'un Etat qui investit dans l'expérimentation de ses convictions. Conscients que la vacance est une entrée « dicible », les acteurs locaux ont recours à cet indicateur en priorité, instrumentalisé par des opérateurs animés de soucis divers et conscients que cette entrée est devenue « audible » pour les services de l'Etat. Mais l'impuissance locale face à l'ampleur du problème et le manque de moyens politiques, techniques et financiers est révélée par l'écart entre ses attentes et les effets produits par des démolitions symboliques à défaut d'être stratégiques ; cependant il reste de ce face-à-face la fabrication d'un apprentissage local de la question urbaine du logement social qui prépare les conditions de la conquête à venir du logement par la ville.

Enfin, l'exemple des tours Palmer de Cenon, banlieue de la métropole bordelaise, nous permet de changer d'échelle et d'aborder un site emblématique pour notre recherche à défaut de l'être pour l'Etat. Un bailleur y prend enfin ses responsabilités dans un système « d'arrangement local » où une coalition positive durable entre les acteurs locaux, politiques, administratifs et techniques, malgré des irrégularités d'engagement et des visions partielles, permet de venir à bout des résistances nationales à la démolition. Cependant, le temps long du refus décisionnel en faveur de démolitions attendues y laissera ses marques ...

1) La Pierre Collinet : suite ... Le DSQ, une procédure parmi d'autres.

La sanction électorale de 1983 à l'égard d'une équipe municipale désabusée qui « *s'est épuisée à mobiliser des habitants autour de projets d'amélioration* »

*qu'elle n'avait pas en fait les moyens de conduire*¹⁴⁴ » et au sein de laquelle l'opposition à la poursuite des investissements sur la Pierre Collinet est manifeste, signe l'arrêt d'un projet de réhabilitation à dimensions politique (des habitants « réhabilités » dans leur statut de citoyen), urbaine (remise en état du bâti et intégration de la cité comme quartier de la ville) et sociale (loger les plus démunis).

La « délégation municipale » donnée par la ville en 1984 sur le quartier Collinet à Antoine Bourg, nouveau directeur de l'office, va marquer la prise en charge de la cité par une politique à la fois patrimoniale et sociale assurée par le bailleur en lieu et place de la municipalité, qui conduira à la fermeture d'une première barre en 1985 dans l'attente d'une hypothétique démolition qui n'aura lieu que cinq ans plus tard. L'enjeu de l'intégration urbaine de la cité est durablement occulté par la municipalité au nom d'enjeux concurrents, électoraux, financiers et urbains, qui s'expriment dans l'affichage d'une reconquête de son centre ville, stratégie plus conforme à « l'air du temps ».

a- Des conflits qui génèrent la « sortie » de la cité de l'agenda municipal.

Bien qu'ayant largement contribué à soutenir financièrement et structurellement la constitution d'une dynamique associative (association des habitants de la Pierre Collinet, groupe « femmes » et groupe « jeunes ») à l'occasion du projet HVS, des conflits « multi-critères » éclatent entre les associations et la mairie à l'occasion du projet d'un « Centre Social Eclaté »¹⁴⁵. Le projet porté par la ville a pour objet de profiter de la vacance de plusieurs appartements dans différents immeubles pour y aménager des espaces réservés aux activités socio-culturelles des habitants, et reliés entre eux par le fil invisible d'une structure de gestion commune. Cette idée est fondée sur le désir de ne tenir aucun des immeubles de la cité à l'écart d'une valorisation attendue d'un tel équipement. Aussi inventif et généreux soit-il, le projet ne rencontre pas l'adhésion des associations qui refusent de s'associer à sa réalisation, dénonçant une stratégie municipale de contrôle social alors que d'autres projets sont proposés sans avoir aucun écho municipal. Celui-ci sera cependant réalisé à partir de 1980 avec un succès mitigé étant donné le coût de gestion assez lourd lié au concept lui-même. D'initiatives concurrentes, comme la constitution d'une « Association Sportive de Collinet », « *initiative très mal accueillie par la mairie qui craint de voir le*

¹⁴⁴ ARASSE Luc, « Eléments pour un bilan de l'intervention publique au titre du développement social urbain sur le quartier de la Pierre Collinet (Meaux) », janvier 1994, Rapport final, C.E.P.P. Conseil et évaluation de politiques publiques, p.28.

¹⁴⁵ Le Centre Social Eclaté, Association loi 1901, comprend : un Club du troisième âge, un lieu d'Accueil-Permanences sociales, un club de jeunes, une maison des femmes avec un atelier de bricolage, un local pour les associations et un local musical. Représentant un total de 1 200 m², situés en pieds d'immeubles, ils doivent être faciles d'accès. ARASSE Luc, 1994, p.14.

nouveau venu porter ombrage au tout puissant « C.S. de Meaux » dont l'équipe de football est la fierté de toute la région¹⁴⁶ », en conflits larvés entre associations pour l'accès au soutien municipal de leurs projets, le débat prend un caractère idéologique. Entre les associations d'habitants qui refusent une politique d'assistance et demandent un simple soutien financier à des initiatives « discrètes » issues de la « base », signifiant la reconnaissance légitime des associations comme acteurs d'une politique sociale, et les choix de la ville qui préfère soutenir des projets phares¹⁴⁷, expérimentaux et à plus forte valeur médiatique, un fossé se creuse. Cette défiance mutuelle, constituée du côté des habitants par l'écart entre les promesses faites et le temps long de leur mise en œuvre, et du côté de la municipalité par le sentiment d'une certaine ingratitude, renforcé par le peu d'effets positifs constatés des premiers investissements publics réalisés dans la cité, va participer très largement à l'abandon par la ville des idéaux d'origine par usure de sa croyance dans la possibilité de ce quartier à sortir un jour de ses difficultés pour accéder au statut de quartier de la ville de Meaux.

L'absence de prise en charge en termes d'entretien et d'aménagement des espaces verts situés au cœur de la cité, qui en a pourtant longtemps fait la fierté, est un des griefs reprochés à la mairie par les habitants qui ont une perception floue, par manque d'information le plus souvent, du partage des responsabilités entre mairie et office. L'office HLM a rétrocédé à la ville pour le franc symbolique ces espaces emblématiques du projet originel et inscrits dans la procédure HVS. Les pieds d'immeubles, dont la domanialité est floue, souffrent de ce manque d'entretien et cristallisent le mécontentement. En quête de subventions lui permettant d'honorer ses engagements, c'est dans le cadre d'un contrat régional pour le Cadre de Vie que ceux-ci seront réalisés ... en 1984.

Afin d'assurer la continuité des aides publiques sur le quartier, la municipalité se saisit de tous les dispositifs et opportunités publiques conçus en direction des « ensembles dégradés » ancrant durablement la cité dans un processus de discrimination positive d'assistance qui en accentue l'image d'une « cité à part ». C'est ainsi qu'elle va demander l'inscription en 1980 du site de la Pierre Collinet dans la procédure de Contrat de Plan. En 1982, satisfaction lui est donnée dans le cadre des actions « îlots sensibles », première génération des contrats DSQ, mais à l'ambition plus limitée et ciblée tant financièrement que programmatiquement à des projets limités et dont les financements n'avaient pu être assurés lors des procédures HVS. *« Peu de traces dans les mémoires et les archives administratives. On se souvient de la procédure, pas des actions, et l'on cite le terme pour indiquer la continuité temporelle de l'intervention publique sur le site. En fait, il semble que la*

¹⁴⁶ DESPLATS Jean-Jacques, « La Pierre Collinet : une réhabilitation compromise », 1980, Travail de fin d'études, option Gestion, p.25 ;

¹⁴⁷ Dont le « groupe femmes » qui fait l'objet de nombreux articles dans la presse et le « C.S. Eclaté ».

procédure ait été surtout utile à la préfecture de Région, qui s'est « acculturée » administrativement au site, apprenant à dispenser des moyens supplémentaires au prorata d'indicateurs sociaux établis progressivement à l'échelle régionale¹⁴⁸ ». L'inscription jusqu'en 1986 de la Pierre Collinet dans cette procédure peu ambitieuse au regard de la situation est significative de la démobilisation de l'équipe municipale par rapport à l'enthousiasme de ses débuts visant à inscrire la cité dans une logique urbaine plus équilibrée. Y « être logé reste une punition. Le quartier est sous perfusion et seul un désenclavement physique devrait permettre de l'intégrer à la ville¹⁴⁹ » : cette formulation du problème n'est plus d'actualité dans les couloirs du pouvoir municipal qui va « passer la main » fin 1984 à la nouvelle équipe dirigeante de l'office HLM, choisie pour sa culture urbaine de gauche et son expérience reconnue en matière de traitement social des ensembles déqualifiés.

Aux conflits de stratégie politique au sein de l'équipe municipale, à ceux permanents avec l'office municipal, acteur culturellement et techniquement non-coopératif, et à ceux plus récents avec les associations d'habitants s'ajoute la lourdeur des mécanismes de financements publics, vecteur de retards importants entre le temps de l'affichage politique des intentions de faire et l'inscription effective des budgets sur un plan de financement concret en permettant la mise en œuvre. Face à une cité marquée par un turn over très important, qui se vide et se dégrade, la ressource de la dynamique habitante, référent principal du credo historique de l'équipe municipale dans l'efficacité sociale et urbaine d'une politique de réhabilitation, apparaît plutôt comme une contrainte supplémentaire à gérer dans cette cacophonie déprimante de laquelle n'émerge aucune stratégie de substitution. Le double choix, tout d'abord de l'abandon de ce territoire à la logique patrimoniale de son bailleur unique et ensuite de son maintien dans le cadre normé des soins palliatifs des aides d'Etat, est révélateur des limites du pouvoir municipal à agir sur des phénomènes sociaux sur lesquels il ne parvient pas à intervenir globalement.

Une double formulation patrimoniale et sociale du problème assortie d'un quitus tacite de la mairie va changer de façon significative les modes d'action dès 1984.

b- La dédensification socio-spatiale comme réponse politique à une situation d'enlèvement patrimoniale, urbaine et sociale.

Pour Antoine Bourg et son équipe, l'héritage est lourd.

L'équipe qui les a précédés n'a jamais cru dans les actions de réhabilitations socio-spatiales de la cité, et a dû faire face seule depuis 1980 à des

¹⁴⁸ ARRASSE Luc, 1994, p.20.

¹⁴⁹ ARRASSE Luc, 1994, p.75.

problèmes financiers liés à une vacance en progression constante et à un taux important de loyers impayés¹⁵⁰. En prenant la décision de remplir à tout prix les immeubles, faisant ainsi passer le taux de vacance de 25 à 16 % par le biais d'une politique de peuplement peu favorable à l'existence d'un climat social serein dans une cité déjà fortement paupérisée, elle en a renforcé la nature de camp retranché, ainsi que l'image repoussoir. Cette politique du « pire » a créé un cercle vicieux de l'exclusion sociale et spatiale de la cité du reste de la ville et par effet de rebond, de l'agenda municipal.

Briser cette spirale de l'exclusion par une « gestion responsable » est l'objectif que se fixe Antoine Bourg. S'inspirant d'une démarche de « gestion expérimentale » engagée avant son arrivée sur le bâtiment Cornouailles de Beauval qui s'attachait à « *normaliser les relations locatives par transfert des services de l'office autour d'une équipe de terrain, à valoriser les activités des habitants et à initier une attribution « fine » des logements, plus proche des aspirations des habitants*¹⁵¹ » dans le but de limiter sur Beauval l'extension des difficultés rencontrées à la Pierre Collinet, A.Bourg et son équipe étend ce mode de gestion à la cité en détresse dans l'objectif cette fois-ci d'en résoudre les difficultés propres. Il ne s'agit plus de déterminer un « périmètre de protection » qui en faisait un isolat dans lequel la précédente équipe reconnaissait « ne pas avoir mis les pieds depuis dix ans », mais de faire du « ghetto » un quartier attractif.

Dans une politique générale visant à assainir la situation financière de l'office, en réhabilitant l'ensemble de son parc et en diversifiant son patrimoine par des opérations de construction dans le centre-ville et en périphérie, la stratégie d'action développée sur la Pierre Collinet prend appui sur le constat de « *l'inadaptation de la cité au marché du logement meldois*¹⁵² » et vise à restaurer son offre locative dans une logique de marché pensé à l'échelle de l'agglomération à défaut de pouvoir procéder à son intégration urbaine. En substituant le mot d'ordre « attirons une population nouvelle sur la Pierre Collinet » à celui qui le précédait « protégeons Beauval et la ville de Meaux de la Pierre Collinet », on assiste à la mise en place d'une nouvelle politique de peuplement qui, pour se développer, va devoir s'appuyer sur des transformations importantes du cadre bâti structurellement inadapté¹⁵³ et symboliquement rejeté.

¹⁵⁰ 1979 : 114 appartements vides ; 1983 : 273 dont 214 en si mauvais état qu'ils ne peuvent être reloués sans travaux importants ; en 1983, 11 % des locataires ont plus de 30 000 F de dettes de loyer et 42 % accusent des retards de loyer. FRATONI M.M., « La réhabilitation du logement social », 1989, thèse de 3^{ème} cycle, sous la direction de P.MERLIN, Institut d'Urbanisme, Université de Paris VIII, p.130.

¹⁵¹ ARRASSE Luc, 1994, p.20.

¹⁵² ARRASSE Luc, 1994, p.21. « La politique du remplissage du début 1984 avait dû recruter à l'échelle francilienne, c'est cette fonction de parc social défavorisé servant à l'accueil des populations pauvres d'Ile-de-France ou de Seine-et-Marne que la ville et l'office veulent faire disparaître ».

¹⁵³ « La vacance chronique des logements est rapportée à la demande meldoise. Il apparaît alors que les F5, vacants à 38 %, ne pourront être remplis, n'étant pas demandés, alors que

La radicalité et l'inventivité des moyens employés est à la mesure de l'ambition affichée par l'OPAC de faire de la Pierre Collinet un site d'expérimentation des différentes pistes d'actions possibles mises en hypothèses par les supporters d'une « politique de la ville » naissante dans leur lutte pour le désenclavement social des quartiers exclus : politique d'attribution sélective au risque de la vacance¹⁵⁴ ; création d'une « Régie de quartier » en 1985, la seconde en France après celle de l'Alma Gare¹⁵⁵ ; transformations d'usage des appartements vacants selon l'idée « *d'une ambition par bâtiment*¹⁵⁶ » ; diversification des activités du quartier ; restructuration des appartements pour adapter l'offre à la demande ; etc ...

Ce programme ambitieux et au registre très institutionnel est validé par son inscription en 1986 dans la convention DSQ, qui permettra le financement de transformations d'usage des appartements pris en charge à 70 % par la Région et l'Etat, et celui du « *changement d'image* » modifiant l'entrée du quartier par des aménagements urbains limités aux franges de la cité (création d'un carrefour, aménagement de la sortie de l'école du Pierris, façade du bâtiment B). Le chef de projet DSQ est le cabinet ACADIE qui accompagne l'OPAC dans ses projets depuis sa création. Logé dans ses bureaux, payé par ce dernier, avec le quitus de la mairie et de l'Etat, c'est une « carte blanche » qui est ainsi donnée à la politique de l'OPAC, en apparente contradiction avec la philosophie DSQ qui institue la municipalité comme le maître d'ouvrage des opérations afin d'en obtenir l'implication maximum.

La Régie de quartier, pour sa part, déborde d'activités sous la houlette dynamique et efficace de Charles Bouzols, un « croyant » dont l'objectif est « *de rendre crédible la Régie aux yeux des habitants* » si souvent déçus

des petits appartements manquent dans l'agglomération, qui pourraient se situer sur la Pierre Collinet et valoriser la cité ». ARRASSE Luc, 1994, p.22.

¹⁵⁴ La réalisation de l'objectif visant à loger la population meldoise, et plus particulièrement les catégories sociales « moyennes », passe par la fermeture du quartier aux populations les plus pauvres en provenance du département et par des expulsions ciblées sur des familles « difficiles », depuis longtemps différées au nom du « zéro vacance » mais qui ont laissé des souvenirs douloureux. « En 1984, après la restructuration, l'office a décidé d'expulser 300 locataires ayant des retards de loyer importants. Environ 200 sont partis d'eux-mêmes. Parmi les cent restants, la moitié a remboursé leur dette, les autres ont été expulsés ». Une aide a été apportée aux expulsés par le biais d'une association « Habitat éducatif ». FRATONI M.M., « La réhabilitation du logement social », 1989, thèse de 3^{ème} cycle, sous la direction de P.MERLIN, Institut d'Urbanisme, Université de Paris VIII, p.247.

¹⁵⁵ Le cabinet ACADIE, déjà expérimenté dans le domaine de la maîtrise d'œuvre sociale et urbaine ayant fait ses armes dans le quartier légendaire de l'Alma-Gare à Roubaix, va assister l'OPAC de Meaux dans cette entreprise en définissant avec lui les conditions d'un retour à la vie normale pour les habitants, anciens et nouveaux potentiels, dans la cité. L'importation de Roubaix du modèle de la « régie de quartier » comme structure associative porteuse de solidarité sociale est son œuvre.

¹⁵⁶ Entretien réalisé auprès d'Anne-Marie ROQUES-MATTHIEU qui, de 1984 à 1995 a travaillé avec Antoine Bourg au sein de l'OPAC ; élue d'opposition au Conseil Municipal lors de la victoire des municipales de J.F.COPE en 1995, et démissionnaire ... Cette élection prouve pour le moins la reconnaissance de l'implication des membres de l'OPAC dans les quartiers sociaux de la ville ...

dans leurs attentes. En 1987-1988, la Régie a un chiffre d'affaires de huit millions de francs annuels et salarie une centaine d'habitants du quartier ! Elle passe avec la municipalité un contrat d'entretien des espaces verts, avec l'OPAC un contrat pour l'entretien de la propreté quotidienne des immeubles. L'argent dépensé profite ainsi directement à la cité par le biais des habitants salariés.

Le regroupement de la vacance est organisé dès 1985 et mène au « gel » et à la fermeture de la barre Eglantine¹⁵⁷, située dans la partie sud-est de la cité, dans la perspective de sa démolition. « *Le bâtiment était « pourri », la réhabilitation avait montré ses limites et il fallait dédensifier la cité socialement et spatialement. L'Etat local était opposé à cette démolition, on ne démolit pas des immeubles qui sont récents. De plus, le bâtiment avait fait l'objet de coûteuses réhabilitations dont les prêts n'étaient pas remboursés*¹⁵⁸ ». Charles Bouzols dirige la Régie de quartier de la Pierre Collinet, et s'il approuve le regroupement de la vacance, moins pénalisant pour les habitants que le principe d'une vacance diffuse, source d'insécurité dans les immeubles, il explique le refus de la démolition par l'administration par « *la peur du vide* » due à l'absence d'un projet de substitution¹⁵⁹, projet sur lequel l'OPAC réfléchit, dans le but « *d'aménager la « façade économique » du quartier*¹⁶⁰ ». Fidèle à son option passive, la municipalité ne s'engage ni politiquement ni financièrement auprès de l'OPAC pour que la démolition soit mise en œuvre rapidement, malgré les conditions positives créées par le bailleur. De même, le projet d'aménagement de l'espace vert central autour d'équipements publics structurants, porté par le chef de projet DSQ, et qui s'inscrit dans cette même logique de valorisation de l'image globale de la cité, n'est guère relayé par la Ville, propriétaire du foncier et responsable de son entretien.

Ce projet doit pourtant permettre d'accompagner la promotion d'un nouveau programme de logements en lieu et place de la barre condamnée. En 1987, la réflexion porte sur un programme de maisons individuelles, prévues dans un premier temps en accession à la propriété. L'enjeu d'un environnement de qualité est fort pour l'OPAC qui mène là un combat pour diversifier son patrimoine mais aussi pour faire évoluer l'image de référence de la Pierre Collinet. Mais concentrée sur le Vieux Meaux, la ville semble sourde à une demande éloignée de ses priorités du moment. Si l'avantage de la « délégation de pouvoir » se traduit pour l'OPAC par une plus grande rapidité

¹⁵⁷ A chacun des neuf bâtiments correspond un nom de plante : Acacias, Bleuet, Capucine, Dahlia, Eglantine et Fougère, pour les six barres et Genêt, Hortensia et Iris pour les trois tours, dissimulant grossièrement la logique technico-administrative des origines : A,B,C,D,E,F ...

¹⁵⁸ Entretien avec Anne-Marie ROQUES-MATTHIEU.

¹⁵⁹ Entretien avec Charles BOUZOLS en octobre 2003. Il est actuellement le Directeur de l'Association Nationale des Régies.

¹⁶⁰ ARRASSE Luc, 1994, p.28. L'auteur du rapport précise que cette réflexion est commune à l'OPAC et à la municipalité, ce que les propos d'A.M. Roques-Matthieu ne confirment guère dans l'entretien accordé, et qui évoque plutôt sa passivité.

dans les arbitrages et les décisions prises, il se transforme en inconvénient quand celui-ci se retrouve seul pour mener un projet demandant un engagement politique et financier réel et visible.

Eglantine restera ainsi pendant cinq années, murée et stigmatisante pour le quartier alors que la vacance est passée de 301 logements en 1985 à 500 en 1988. C'est une situation de double inertie coupable qui se manifeste ici. Inertie volontaire de la part de l'Etat par le refus d'un projet de démolition qu'il considère lui être imposé. Inertie négligente de la part de la municipalité peu attentive à ce temps intermédiaire délicat d'une nouvelle dynamique de changement, mais encore fragile. Cette attitude nuit à un projet global partagé en apparence par les différents protagonistes, mais qui, du fait de ses lourdeurs internes et au regard de la gravité du défi à relever, n'a pas encore eu le temps de produire des effets visibles. D'autre part, le projet trébuche dès que les compétences nécessaires au passage du programme à la mise en œuvre sortent du domaine exclusif du bailleur, acteur majeur sur le site mais solitaire et dépourvu de la double ressource politique et urbaine.



Ensemble de la Pierre Collinet. Réalisation des pavillons du « Bouquet d'Eglantine ¹⁶¹ ».

La démolition d'Eglantine en 1990 permettra la construction de 60 pavillons individuels locatifs répondant au doux nom de « Bouquet d'Eglantine ». Malgré la mise en œuvre de projets alternatifs sur les autres immeubles de la cité, dont nous reprendrons le suivi de la dynamique de « résistance » dans la dernière partie, cette première démolition, obtenue « à l'arrachée », ouvre la voie à une situation de « chantier permanent » de la Pierre Collinet qui s'inscrit dans le projet global de renouvellement patrimonial de l'OPAC. Les cadres successifs d'un Grand Projet Urbain, puis d'un Grand Projet de Ville

¹⁶¹ Etudes Foncières, mai-juin 2002, n°97.

en cours aujourd'hui vont signer la disparition progressive mais radicale de la cité au nom d'une nécessaire dé-densification socio-spatiale faiblement compensée par des reconstructions partielles dans un premier temps et non compensée dans un second temps, les besoins fonciers pour une valorisation urbaine de la commune faisant du site du grand ensemble un nouveau site d'enjeu, mais pour des programmes d'une autre nature ...

Les Minguettes dans la banlieue lyonnaise, La Courneuve dans le trop fameux « Neuf trois » de la banlieue parisienne, appartiennent aux cités emblématiques du mal de vivre des grands ensembles après avoir été celles du progrès matériel et social. Trop grandes, trop hautes, trop loin, trop pleines avant d'être trop vides, rassemblant une population qui en se paupérisant et en se désespérant va conduire ses plus jeunes occupants à allumer les feux de la révolte comme signe manifeste de leur impuissance à concevoir l'espoir d'un avenir meilleur. Face à l'œil accusateur des caméras de télévision qui relaient et amplifient le phénomène, le nouveau pouvoir politique est mis en demeure de déployer une action dont la visibilité devient un enjeu en soi. L'efficacité limitée des mesures traditionnelles de traitements de la dégradation physique et sociale de ces cités, leur visibilité médiatique mesurée à l'aune de la démesure des dysfonctionnements de tous ordres qui s'y manifestent, en font le lieu de l'expérimentation des différentes mesures de réparation successivement formulées par la « politique de la ville ».

Dans ces sites, la place toute particulière donnée à la démolition comme préalable à un changement attendu est marquée du sceau de l'action symbolique du fait du caractère emblématique de ces cités, caricatures de l'urbanisme et de l'architecture statistique des années 60. Ce phénomène est pour le moins inattendu pour l'observateur qui a en mémoire la posture de l'autorité centrale, quasi irrévocable, contre le recours à la démolition mais dont dépend la définition des solutions possibles. C'est en l'occurrence ce qui fait l'intérêt d'étudier plus avant ce processus décisionnel d'apparence paradoxal afin d'en saisir les logiques et les dissonances, au niveau central comme au niveau local dans deux grands ensembles dont la situation urbaine est très différente, le potentiel urbain des « 4000 » de La Courneuve étant réel du fait de sa situation géographique au cœur de sa ville, contrairement aux Minguettes dans l'Est Lyonnais, situées sur un plateau et en discontinuité totale avec la ville de Vénissieux.

2) Les Minguettes à Vénissieux, cité-vitrine d'une politique de la ville expérimentale.

Les Minguettes des années 60 ? Une réalité et un mythe à la fois. La réalité, c'est une ZUP de quarante-cinq tours construites entre 1962 et 1974 sur un

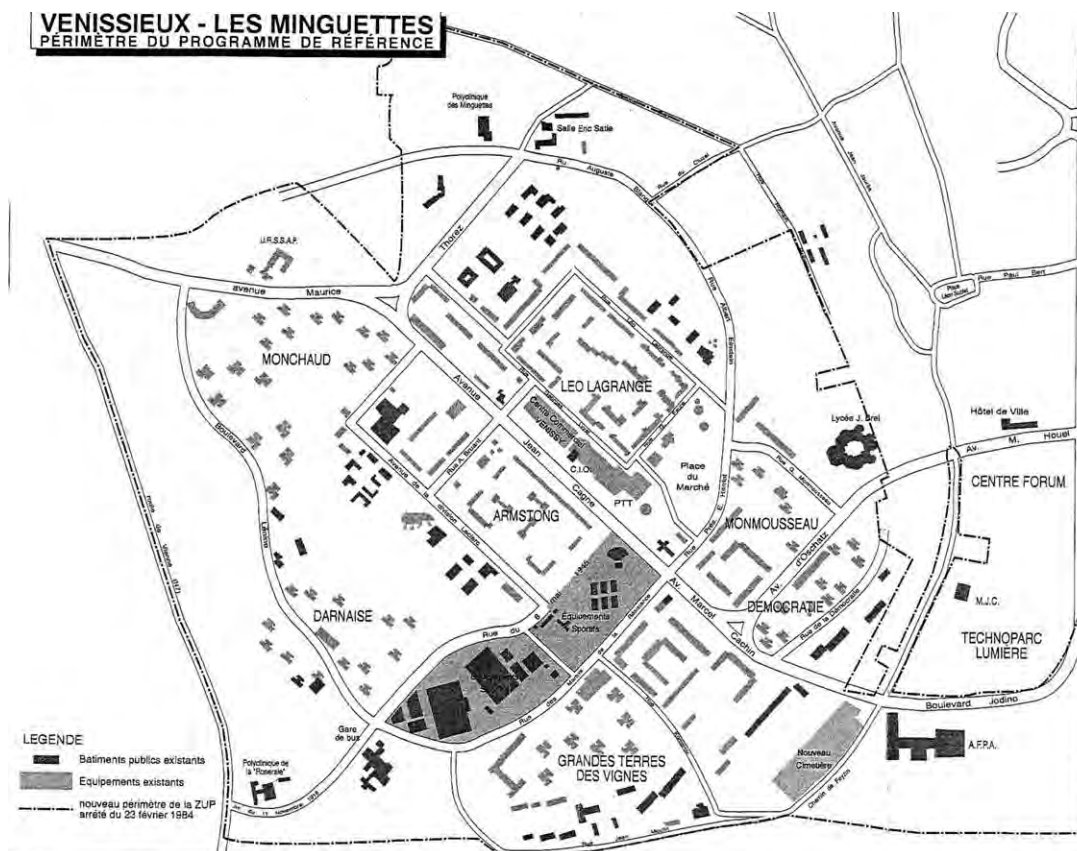
grand plateau en totale discontinuité avec la ville de Vénissieux, banlieue communiste de l'agglomération lyonnaise ; le mythe, c'est celui de la ville à la campagne, d'un logement confortable pour tous, de la modernité au service du progrès social, etc ...

Les Minguettes des années 80 ? Toujours une réalité et un mythe à la fois, mais ce ne sont plus les mêmes. La réalité, c'est une vacance oscillant selon les quartiers de 40 à 50 % et des tours murées en attente d'un avenir incertain ; le mythe, c'est celui de la « cité maudite », creuset de la violence urbaine, du mal-vivre des banlieues et vivier « bleu-blanc-rouge » d'un Front National qui se construit patiemment une légitimité politique sur le thème de la peur « de l'autre ».

Les voitures qui brûlent, les rodéos des jeunes à bord de voitures volées dans les rues des Minguettes pendant l'été 81 sous l'œil des caméras de télévision montrent à ceux des Français qui l'ignoraient encore que le pacte républicain n'est pas une réalité pour tous et que le prix à payer pour la tranquillité des uns est la relégation de certains autres. Dans l'enquête réalisée en février 1985 par le journal Le Monde sur le thème de « la fièvre des grands ensembles », chacun y va de son slogan, des habitants aux hommes politiques sollicités par les journalistes : « la faute au chômage, la faute à la crise économique, la faute aux immigrés, la faute aux jeunes, la faute à l'architecture, la faute aux communistes, ... », chacun est victime et nul n'est bourreau, on cherche alors des boucs émissaires à défaut d'apercevoir des solutions. Les « Minguettiens » sont tout simplement épuisés de n'avoir ni le droit ni les moyens d'être les habitants d'une ville ou du moins des quartiers d'une ville : ceux qui sont là et peuvent partir s'en vont, et ceux qui n'y sont pas ne veulent pas y venir. De 40 000 habitants en 1975, il n'en reste que 25 000 en 1982. Ils sont 27 000 en 1987¹⁶² suite à des efforts publics coûteux pour mener une politique de requalification qui a du mal à venir à bout de l'image de « ghetto » qui colle à la peau du quartier depuis son apparition sur le petit écran.

Jetées sous le feu des médias en 1981, la cité des Minguettes et sa population vont à la fois bénéficier et faire les frais d'une politique de la ville qui se cherche dans ses modalités d'action si ce n'est dans son objet. C'est tout le « trousseau » des dispositifs conçus successivement en haut lieu qui va se déployer sur ce territoire, aidé en cela par une vacance si forte que toutes les hypothèses semblent pouvoir y être testées, les acteurs locaux, épuisés par un tel cercle vicieux de dégradation physique et sociale considérant que n'importe quoi vaut mieux que rien !

¹⁶² La ville de Vénissieux compte 29 000 habitants en 1960, 80 000 en 1975 dont 40 000 aux Minguettes ; en 1982 les Vénissiens sont 65 000, dont 25 000 aux Minguettes dans une communauté urbaine, la COURLY, de 1 106 000 habitants. 1986 : 62 000 habitants à Vénissieux dont 27 000 aux Minguettes. En 2002, on compte 56 000 habitants à Vénissieux et 1 178 300 dans la COURLY.



Plan de masse des Minguettes. Extrait du Plan de Référence de Vénissieux de 1992.

a- Monmousseau, vitrine de la démolition médiatique.

Ce sentiment d'impuissance généralisée trouve sa traduction dans la démolition de trois des neuf tours du quartier Monmousseau en 1983 sur injonction du Premier Ministre, Pierre Mauroy.

En 1982, les 550 logements de Monmousseau n'abritaient plus que 80 familles composées à 90% de familles maghrébines. Les logements vides étaient squattés, les tours polarisaient une violence des jeunes de la cité mais aussi en provenance de l'agglomération, si bien qu'on parlait d'un « effet Bronx ».

Murées par son propriétaire, l'Office HLM Logirel, depuis 1980¹⁶³ pour cause de vacance¹⁶⁴, l'autorisation de démolition est accordée en 1983 par la

¹⁶³ « Il y avait une multiplication de faits divers : dégradations, vols, agressions de locataires, viols. Les tours coûtaient plus cher vides avec le chauffage et les charges qu'à moitié remplies ... Un cheminement intellectuel s'est fait. En décembre 1980, nous avons pris la décision de fermer trois tours ». Propos de J.F.Rajon, directeur de Logirel ; propos rapportés dans « Le Monde » Aujourd'hui, supplément au n° 12458 du dimanche 17 et lundi 18 février 1985.

Préfecture après un bras de fer musclé avec la municipalité communiste de Vénissieux en désaccord de principe avec cette solution¹⁶⁵. Ce scénario, suffisamment rare pour être signalé, donne la mesure du statut symbolique acquis par les Minguettes pour un Etat politique interpellé dans sa capacité à donner des signes visibles d'une volonté de changement. Réalisée au nom d'une situation qualifiée d'exceptionnelle dans un site lui-même d'exception, l'action publique s'autorise à effectuer ainsi une « sortie des routines ». Il ne s'agit en aucun cas de créer un précédent qui permettrait aux bailleurs sociaux d'associer systématiquement vacance et démolition mais d'une mesure d'exorcisme en réponse à la violence urbaine et à sa médiatisation. Les propos du directeur de cabinet du Préfet de Région, J.L.Drubigny, sont d'ailleurs limpides sur ce sujet : « *C'est clair, chaque fois qu'on me parle de destruction, je dis non. C'est l'Etat qui paie. Détruire des tours bâties il y a quinze ans, c'est un gâchis fabuleux*¹⁶⁶ ». Des mots forts prononcés à l'intention de l'opinion publique dans un quotidien national dont la fonction est principalement symbolique : l'accord donné pour la démolition de Monmousseau ne doit en aucun cas révéler une brèche dans la détermination de l'Etat à s'opposer au principe de la démolition ni être interprété comme un précédent. Le recours à cette stratégie de manipulation de la réalité par la « *mobilisation des valeurs* », selon la définition de E.E.Schattschneider, est la marque d'un mode de gestion non-décisionnel d'une situation par une institution confrontée à une situation problématique à laquelle une des réponses possibles serait la démolition. Une solution jugée contraire à ses intérêts, qui ne doit en aucun cas s'inscrire sur l'agenda politique de l'Etat et par conséquent être maintenue dans son statut d'*enjeu latent*. De même, la décision de démolir trois des neuf barres de Monmousseau a une fonction discursive, destinée à lever le doute sur les capacités des institutions à agir sur des situations jugées contraires à leur mission de garant de la paix sociale et de la sécurité des populations.

A l'appui de la dimension symbolique de cette décision de démolition, deux indicateurs : d'une part celle-ci est prise sur une partie du parc dépendant

¹⁶⁴ Financement des tours de type HLMO, durée d'amortissement financier de quarante ans. La démolition intervenant au bout de vingt ans. « On n'a pas l'impression que ce niveau d'endettement ait été une considération déterminante pour que l'organisme constructeur prenne la décision de démolir en fonction d'une exonération à obtenir de l'Etat. C'est l'ensemble de la gestion locative qui était durablement passée au rouge : car non seulement les loyers ne suffisaient pas à compenser les remboursements des annuités d'emprunt, mais elles ne couvraient même pas les charges techniques courantes d'entretien des parties communes des tours ». « Logements : démolition pour faire quoi ? », 1988, Service Technique de l'Urbanisme, Atelier d'Aménagement et d'Urbanisme, Ministère de l'Equipeement et du Logement, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme.

¹⁶⁵ Entretien avec Bruno VOISIN, sociologue et actuellement chargé d'études à l'Agence d'urbanisme de la COURLY, « enquêteur aux pieds nus » pour la mairie de Vénissieux, selon sa propre expression, lors de la procédure HVS menée sur le quartier. « C'est une banlieue rouge classique et rigide. La décision a été obtenue au forceps, soutenue par le 1^{er} adjoint Guy Fischer, plus ouvert ».

¹⁶⁶ « Le Monde » Aujourd'hui, supplément au n° 12458 du dimanche 17 et lundi 18 février 1985.

directement de la Préfecture, Logirel étant un ex-SONACOTRA, simplifiant ainsi le circuit décisionnel, alors que d'autres immeubles sont également murés au sein du patrimoine d'autres bailleurs¹⁶⁷ ; d'autre part, le bailleur souhaitait des démolitions plus importantes étant donné l'état de dégradation et de vacance de son parc immobilier, mais l'autorisation n'est donnée que pour trois tours, quatre autres devant être réhabilitées. *« J'avais suffisamment de logements vacants ... Je ne pénalisais personne. Et j'amenais un peu plus d'urbanisme. Plus d'ensoleillement, des espaces verts de qualité, des parkings. Détruire, c'est une démarche ultime ... On peut le faire si on a un projet¹⁶⁸ »*. Ce n'est donc ni au nom de la logique sociale ou urbaine, ni au nom de la logique patrimoniale que cette décision est prise par l'Etat politique, même si en se réalisant, elle produit des effets sur celles-ci.

Mais la dynamique locale qui s'est développée autour de la démolition des trois tours de Monmousseau est loin d'être étrangère à cette décision.

Bruno Voisin se souvient de cette période comme étant un temps dur de conflit entre la municipalité et l'Etat : *« Dès 1980, il y eut une véritable levée de bouclier qui s'est traduite par une campagne politique menée par le parti communiste de Vénissieux contre HVS. Il dénonçait des réhabilitations qui ne répondaient pas aux attentes de la municipalité et qui étaient vécues comme la continuité de la politique d'austérité de Giscard. Déjà en 1977, il y avait eu « la Charte des Minguettes », catalogue des promesses non tenues par l'Etat. Ce décalage entre les revendications politiques locales et la mise en œuvre d'HVS s'est traduit par le rejet des conventionnements des logements par la mairie. Michel d'Ornano, très engagé sur le conventionnement procède à un chantage très simple : pas de conventionnement sur toutes les Minguettes, pas de ressources à attendre du FAU ! Pourtant la paupérisation était forte et les impayés nombreux, le conventionnement ne pouvait que faire du bien à la cité. Paul Quilès a tenté d'assouplir la position antérieure de l'Etat en proposant un conventionnement différencié selon les quartiers des Minguettes associé à une politique de peuplement. Mais la section locale du PC est restée ferme sur sa position de refus. Monmousseau était un quartier à forte mixité : gendarmes, instituteurs, syndicalistes, l'adjoint au sport y résidait, comme les gens des bidonvilles parisiens. Leurs départs successifs et leur remplacement par des familles immigrées ont créé un bras de fer entre la Ville qui n'en voulait pas et la Préfecture. Après 82-83, la mairie adopte une position paradoxale : si on ne démolit pas tout, elle bloquera toutes les réhabilitations ! Le débat avec le Préfet a été très fort sur ce sujet. Finalement, le compromis est trouvé : trois tours seront démolies et quatre rénovées dans le cadre d'un projet d'amélioration du quartier, (deux restant murées). Le pré-dossier de*

¹⁶⁷ La vacance a été multipliée par quatre en cinq ans, passant de 500 logements vacants en 1977 à 2 200 en 1981. (Bruno Voisin)

¹⁶⁸ Jean-François RAJON, directeur de LOGIREL, « Le Monde » Aujourd'hui, supplément au n° 12458 du dimanche 17 et lundi 18 février 1985.

démolition a été adopté et signé entre l'Etat, Logirel, Vénissieux et la Courly¹⁶⁹ ».

La difficulté de construire une vision partagée, trop de représentations contradictoires se faisant front quant au rôle que chaque acteur doit tenir face à un problème dont personne ne connaît la solution miracle, conduisent les différents protagonistes à se rejeter mutuellement la faute. L'Etat fait pression sur les organismes HLM pour qu'ils modernisent leur gestion, ceux-ci soutiennent qu'ils font bien leur travail et accusent la municipalité de bloquer des réhabilitations nécessaires au maintien à niveau de leur patrimoine immobilier, en réponse, la Ville considère qu'elle fait déjà des efforts importants d'investissement sur la ZUP en faveur des écoles et que c'est à la Communauté Urbaine de terminer en priorité ses équipements ...

Dans ce climat peu serein, le coup de pouce ministériel a permis une combinaison financière associant démolition et réhabilitation : *« L'Etat a consenti, en PALULOS, un taux de subvention maximum et un déplafonnement du prêt, combiné à celui de la Caisse d'Epargne. L'aménagement des espaces extérieurs a été subventionné à 100% et notamment par la Ville de Vénissieux. Le département du Rhône a repris à sa charge des annuités de remboursement d'emprunt afférent aux tours détruites ; le coût de la démolition elle-même a été également subventionné¹⁷⁰. (...) Tous les partenaires engagés dans l'opération n'auraient certainement pas payé un tribut aussi important si les conditions de la vie quotidienne dans les Minguettes n'étaient pas apparues au premier plan de l'actualité nationale¹⁷¹ ».*

Les réhabilitations des quatre tours seront réalisées avec un soin particulier intégrant gardiennage et personnel d'entretien affecté. Une politique de peuplement est également définie malgré la différence de philosophie des principaux détenteurs des droits d'attribution (Ville, Communauté Urbaine, organisme gestionnaire), et fait ses preuves¹⁷².

¹⁶⁹ Entretien avec Bruno VOISIN.

¹⁷⁰ L'annuité de remboursement d'emprunt pour chaque tour s'élève à 132.700F, à laquelle il faut ajouter une somme contractuelle de 58 000F du fait du raccordement au chauffage urbain. Les coûts directs de la démolition des trois tours sont de 1281 KF pour les travaux de démolition, 833KF pour les détournements de réseaux et 188KF pour les dépenses directes (occultation des tours et indemnités de déménagement).

¹⁷¹ « Logements : démolition pour faire quoi ? », 1988, Service Technique de l'Urbanisme, Atelier d'Aménagement et d'Urbanisme, Ministère de l'Équipement et du Logement, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme.

¹⁷² « La stratégie qui semble avoir prévalu consiste en l'accueil de jeunes ménages, à revenus modestes, immigrés de la deuxième génération ou français de souche, ayant peu ou pas d'enfants. On est ainsi parvenu à des qualités de coexistence, voire de convivialité, inconcevables avec des ménages d'âge plus élevé. S'il se confirme, ce résultat revêt la plus haute importance. Il confirmerait que, aussi bien de la part d'un pouvoir public que d'un organisme social, le problème du logement des étrangers est incontournable quantitativement et que l'appel à la solidarité intercommunale en cette matière demeure largement un leurre. Aucun gestionnaire social ne peut s'offrir le luxe d'une position entière dans un sens ou dans l'autre. L'expérience contemporaine des Minguettes illustre aussi l'idée que, au-delà de la critique philosophique du concept de seuil de tolérance, les villes ne

En 1988, le constat est positif : les tours réhabilitées sont entièrement remplies.

Le projet de Monmousseau est l'illustration d'une pensée qui associe dans une même opération des formulations différentes des causes aux dysfonctionnements jusque-là mises en opposition : politique de peuplement, mode d'agrégation et d'organisation urbaine, politique d'entretien, etc... Le travail accompli a agi sur les blocages administratifs de la décision, sur la forme responsable, sur l'organisation urbaine interne au quartier, sur la politique d'entretien et de gestion des immeubles : ce sont des immeubles habités dans un quartier qui sont traités et non plus des logements affectés selon des normes administratives.

La stratégie de démolition a obéi à une logique urbaine de requalification : les tours supprimées sont celles qui faisaient, physiquement, « de l'ombre aux autres », la qualité des logements n'étant pas remise en question ni l'architecture des tours « *l'effet répétitif de la typologie des tours dans la ZUP faisait que personne n'imaginait une seconde que chacune prise isolément constitue en quoi que ce soit une œuvre d'art. C'est bien sur la dimension urbaine que se concentre la difficulté et qu'on pourrait ainsi résumer : est-il encore imaginable que trois tours d'habitation aient pour seuls exutoires une entrée chacune et une seule rue à se partager ?* ».

Malgré l'apparente réussite de cette action collective associant démolition, réhabilitation et politique de peuplement « concertée », certes quelque peu contrainte par une situation d'urgence et accélérée par sa visibilité nationale, l'apprentissage positif constitué va céder le pas à la mémoire des conflits qui s'y sont trouvés associés et va jouer un rôle important dans les futures décisions de démolition, particulièrement sur l'avenir des tours de Démocratie que nous étudierons plus loin.

En parallèle à ces premières destructions, des réhabilitations de nature et d'esprit différents sont mises en œuvre dans d'autres quartiers des Minguettes, déclinant ainsi la diversité des solutions disponibles sur la palette des politiques institutionnelles censées répondre à la question de la dégradation physique et sociale des ensembles de logements sociaux en

peuvent pas en fait gérer ce seuil de façon opératoire. Dans celles où existe déjà un taux d'immigration notable, la demande des familles démographiquement déséquilibrées, immigrées ou non, a une tendance difficilement résistible à se reproduire. Il s'agit donc moins d'organiser le départ de celles-ci que, bien au contraire de mettre en place des stratégies d'accueil faisant une place suffisante aux familles étrangères les plus porteuses pour la société toute entière. L'existence de la part de l'organisme social d'une stratégie consciente de repeuplement social est donc déterminante pour la requalification urbaine ». « Logements : démolition pour faire quoi ? », 1988, Service Technique de l'Urbanisme, Atelier d'Aménagement et d'Urbanisme, Ministère de l'Équipement et du Logement, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme.

difficultés lourdes. Cité phare des violences urbaines, les Minguettes sont aussi le lieu des expérimentations les plus diverses, sorte de catalogue déclinant en continu les dispositifs d'une politique de la ville naissante, largement soutenus par l'Etat, et sollicités par les bailleurs, la ville de Vénissieux et la Communauté Urbaine de Lyon, chacun y voyant une réponse à ses propres enjeux.

Pour l'Etat, il s'agit de démontrer son aptitude à répondre, d'une part à la question sécuritaire, de plus en plus manifeste et instrumentalisée politiquement, et d'autre part à la question sociale de l'intégration urbaine des populations fragilisées tant par leurs origines que par un contexte économique défavorable à leur insertion dans le monde du travail.

Pour les onze bailleurs présents sur le site, liés par un constat commun d'une vacance manifeste et exponentielle qui les menace dans leur propre existence, les subventions de la politique de la ville sont les bienvenues. En 1984, l'office HLM de la COURLY, déclare avoir perdu 20 millions de francs aux Minguettes ! Malgré une mise en œuvre selon des logiques propres et peu concertées, pour ne pas dire de façon totalement autonome, il leur suffit pour bénéficier de cet effet d'aubaine de formuler leurs demandes, de réhabilitation principalement, de telle façon qu'elles puissent être prises en compte par les instances nationales.

La COURLY, de son côté, a fait le constat d'une désaffection de la première couronne de l'agglomération lyonnaise entre 1975 et 1982, constituée de huit communes dont celle de Vénissieux, située à l'est. Or, c'est dans cette direction que la croissance de l'agglomération s'est le plus ralentie. « *Ce sont les ménages de petite taille qui arrivent et ceux de plus grande taille qui partent* ¹⁷³ » ; l'évolution des modes de vie associant baisse de la natalité et de la cohabitation « *pèse sur l'évolution d'un grand ensemble tel que les Minguettes où c'est dans les logements du type 5, majoritaires à la ZUP que la proportion de logements vacants est la plus élevée* ¹⁷⁴ ». D'autre part, les ambitions de la ville de Lyon s'accommodent mal d'un « effet Minguettes » nuisible à son image de métropole de niveau international. Face à ce double enjeu d'un développement urbain équilibré de l'agglomération et d'une image de métropole dynamique et attractive, pour les investisseurs comme pour les populations de son bassin de vie, la stratégie choisie est d'apporter un soutien à la fois politique et économique aux projets de revalorisation urbaine et sociale de ce quartier par son inscription sur l'agenda communautaire. En 1984, lors du colloque « Demain l'agglomération lyonnaise », Jean Rigaud ¹⁷⁵ s'exprime en ces termes : « *Un des moyens d'y parvenir est bien de développer des solidarités qui doivent jouer à l'égard des communes qui sont*

¹⁷³ « Quel avenir pour les grands ensembles ? », décembre 1986, Cahiers du CREPIF (Centre de Recherches et d'Etudes sur Paris et l'Île-de-France) n°17. Article de Arlette HUMBERT, chargée de mission auprès de Jean Rigaud, président de la Communauté urbaine de Lyon, p.57.

¹⁷⁴ « Quel avenir pour les grands ensembles ? », décembre 1986, opus cité, p.56.

¹⁷⁵ Jean Rigaud est alors Député-Maire d'Escully et Vice-Président de la Communauté Urbaine de Lyon.

porteuses de graves difficultés, mais aussi solidarités dans les transports en faveur du centre, support des grands équipements d'agglomération qui bénéficient à l'ensemble de la Région Lyonnaise¹⁷⁶ ».

La ville de Vénissieux, par la voix de son premier adjoint à l'urbanisme, Conseiller Général et Conseiller Régional, Guy Fischer, reprend cette argumentation qui sert les intérêts de sa ville : « *Une première couronne bien organisée, bien équipée, bien reliée à la ville-centre apparaît comme l'élément logique et nécessaire d'une politique équilibrée de développement de l'agglomération. Si les investissements restent axés sur les villes-centres et le péri-urbain, cette première couronne subsistera comme un frein dans l'affirmation de la vocation internationale de l'agglomération lyonnaise¹⁷⁷ ».*

La situation affichée de coopération positive entre des acteurs aux logiques différentes et cependant convergentes dans ce temps du défi se traduit par une politique volontariste de chacun en faveur d'un changement de l'image des Minguettes. A défaut d'être une politique concertée dans ses modalités de mise en œuvre, elle conduit à des stratégies fragmentées et mène à un saupoudrage d'interventions sur les différentes parties du parc immobilier. Un coup d'arrêt à la fuite massive de la population est cependant enregistré, au moins temporairement, à l'aide d'un grand renfort de fonds publics drainés par l'inscription des Minguettes, après un premier passage par le dispositif HVS, comme l'un des premiers dossiers retenu par la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers en 1982 et considéré comme dossier d'agglomération, « *les objectifs de l'ensemble des parties (sont) reconnus par une Convention de plan signée le 8 février 1986¹⁷⁸ ».* Avec l'activation du dispositif de Banlieue 89 ainsi que celui de Zone d'Education Prioritaire (ZEP) associé à des efforts importants dans le domaine sécuritaire, le bilan réalisé en 1986 se veut optimiste¹⁷⁹.

b- Armstrong, vitrine de la réhabilitation lourde et la Darnaise, vitrine du changement d'usage.

Briser l'uniformité et transformer l'image de la ZUP, ce mot d'ordre est partagé par l'ensemble des bailleurs sociaux de la ZUP et les collectivités locales concernées. Les choix exprimés dans cet objectif vont être spécifiques à chaque bailleur et à chaque partie du quartier avec comme point commun une volonté de visibilité forte de l'action entreprise menant à des opérations de prestige à valeur symbolique et médiatique.

¹⁷⁶ « Quel avenir pour les grands ensembles ? », décembre 1986, opus cité, p.57.

¹⁷⁷ « Quel avenir pour les grands ensembles ? », décembre 1986, opus cité, p.57.

¹⁷⁸ « Quel avenir pour les grands ensembles ? », décembre 1986, opus cité, p.56.

¹⁷⁹ « De 700 logements vacants en 1977, les Minguettes en enregistrent en 1981 2200. En 1986-1987, la vacance est en grande partie résorbée ». Propos tenus par B.Voisin en entretien.

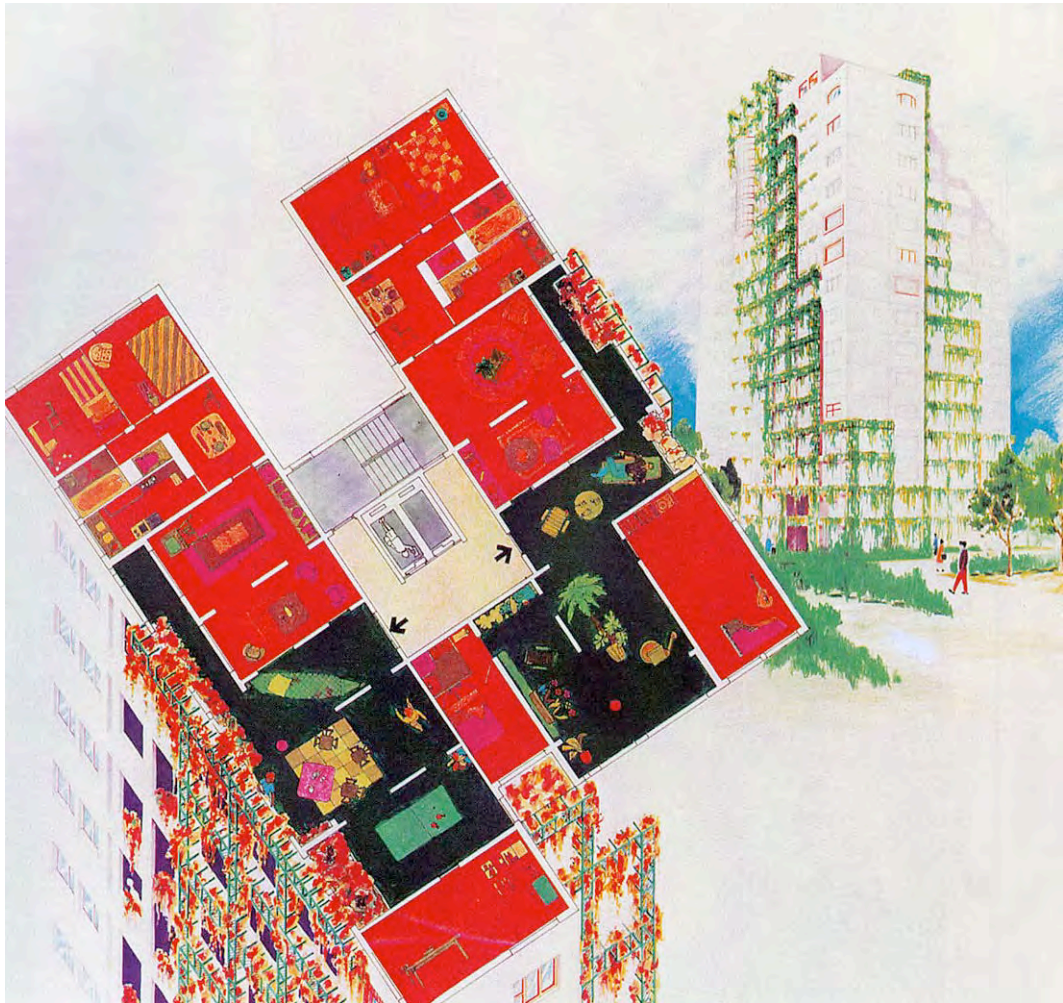
Le quartier Armstrong est dans sa grande majorité la propriété de l'OPAC départemental du Rhône (583 logements sur 707). Constitué de grands appartements allant du T4 au T6, les studios ne comptant que pour 1 % des logements, la vacance y est forte (40 %), l'offre n'étant pas adaptée à l'évolution des demandes.

Dans une politique générale visant à drainer une population nouvelle vers la ZUP, et prenant appui sur la vacance qui permet de procéder à une réhabilitation lourde de ses tours, l'OPAC décide de jouer la carte architecturale et de « passer du grand ensemble à la résidence » en transformant en « logements désirables » trois tours de 17 niveaux. Rééquilibrage de la répartition des logements¹⁸⁰ et changement de l'image de marque sont les objectifs de l'opération dont le concept retenu pour la réhabilitation de la première tour, la tour 212, plus connue aujourd'hui sous le nom de « tour Arc-en-Ciel », est celui des « maisons dans une tour » selon l'expression de l'architecte Sophie Denissot qui collabore au projet confié à Roland Castro, architecte très médiatique et pivot central de la mission Banlieue 89. Le programme¹⁸¹ est ambitieux et associe transformation de façade, redistribution de logements et création d'espaces verts privatifs pour les appartements situés de plain-pied, amorçant le principe d'une « privatisation » qui sera largement reprise et déclinée dans la décennie suivante sous le vocable de « résidentialisation » des immeubles collectifs sociaux. Il se veut démonstratif des valeurs représentées par les « réparateurs de banlieues » que sont Roland Castro et Michel Cantal-Dupart : « *Une ville doit être un lieu de confrontation. Pourquoi les cadres supérieurs ne vivraient-ils pas aux Minguettes ? Il y a bien des fast-foods au Fouquet's sur les Champs-Élysées. Une ville qui ne bouge pas est une ville qui meurt*¹⁸² ».

¹⁸⁰ « D'autant plus que, très souvent, ces appartements de grande taille sont réunis dans les mêmes bâtiments, autour des mêmes circulations. Une configuration qui favorise les processus de dégradations, et qui se traduit par la désaffectation des immeubles ». « La réhabilitation des grands ensembles HLM », juin-juillet 1988, Les Cahiers techniques du Bâtiment, n°100, Dossier réhabilitation, p.115.

¹⁸¹ Le projet décline les choix suivants : suppression de deux appartements par niveaux faisant passer la densité de la tour de 62 logements à 41, création de surfaces annexes mises à disposition des logements restants ; traitement végétalisé de la façade et réaménagement extérieur et intérieur des « pieds » d'immeuble par l'adjonction de bow-windows couvrant les quatre premiers niveaux de l'immeuble, et création d'un nouveau hall d'entrée.

¹⁸² Interview de Roland Castro in « Le Monde » Aujourd'hui, supplément au n° 12458 du dimanche 17 et lundi 18 février 1985.



Projet Banlieues 89 pour la tour Arc-en-ciel du quartier Armstrong. Architectes : C.Buche, R.Castro, S.Denissoff, R.Dussud, J.J.Faure, U.Saa¹⁸³.

Considérée comme un projet expérimental, la tour Arc-en-Ciel bénéficie d'un financement exceptionnel de l'Etat dans le cadre de la mission Banlieue 89 qui permettra de financer un prix de revient par appartement de 312 700 F TTC, loin devant les traditionnels 70 000 à 140 000 F de la PALULOS. 42 % de ce montant est consacré à la restructuration des logements et 30 % au traitement des façades¹⁸⁴. Les chiffres ci-dessus montrent sans ambiguïté possible la croyance de chacun, concepteur, bailleur et services de l'Etat, dans la force d'impact d'une image renouvelée de la ZUP par le traitement architecturé de ses bâtiments. Croyance qui a du mal à survivre durablement à la rationalité financière d'une telle opération comme en témoigne le traitement de la seconde tour, la tour 210, dont le coût sera limité à 153 200 FTTC par logement et qui décline à la baisse les principes architecturaux de

¹⁸³ Revue « h », avril 1984, n°95.

¹⁸⁴ « La réhabilitation des grands ensembles HLM », juin-juillet 1988, Les Cahiers techniques du Bâtiment, n°100, Dossier réhabilitation, p.115.

la tour Arc-en-Ciel¹⁸⁵ qui a bénéficié du statut de « vitrine » des choix politiques de l'Etat en faveur de la réhabilitation.

Le projet Arc-en-Ciel, entrepris en 1983 est livré en 1986 ; la deuxième tranche est en travaux à partir de 1988. Le premier bilan tiré en 1986 est présenté comme positif : si la tour n'a « pas attiré les « bobos », elle a accueilli la petite bourgeoisie militante des Minguettes, constituée surtout d'instituteurs¹⁸⁶ », « sur les 39 familles occupant initialement la tour, auxquelles priorité a été donnée de revenir, 5 familles effectivement devraient réintégrer. Les autres futurs occupants viennent pour l'essentiel de la ZUP et se sont manifestés sans qu'un effort particulier de commercialisation n'ait été entrepris¹⁸⁷ ». Mais l'honnêteté intellectuelle oblige cependant à constater que l'objectif d'attirer une population extérieure aux Minguettes se solde ici par un déplacement de population au sein même du quartier, le renouvellement de clientèle recherché par tous bénéficiant exclusivement au bailleur.

« On va changer les Minguettes » ! L'échelle du changement constaté contraste avec le volontarisme du slogan, mais pour en juger, encore aurait-il fallu que cette expérience ne se réduise pas à un seul immeuble.

Avec le quartier de La Darnaise, construit entre 1969 et 1971 à l'Ouest du plateau, c'est l'OPHLM de la COURLY, poids lourd des Minguettes¹⁸⁸, qui entre en jeu. Constitué de 15 tours regroupant 980 logements et situé à la limite sud des Minguettes à proximité d'un secteur pavillonnaire, il accuse une vacance de près de 50 % (465 logements vacants en 1985). « La Darnaise sombre. (...) Les ascenseurs tombent en panne sans arrêt. Les boîtes aux lettres sont éventrées. Les gens vont récupérer des lavabos, des compteurs, des tuyaux et cela crée des inondations, se plaint Louis Rigal. Mais nous allons essayer d'enrayer le processus de désaffectation. Nous allons peut-être geler une ou deux tours. Ou démolir ...Plus personne ne veut y aller¹⁸⁹ ». Nouvelle expérimentation alternative à la démolition : c'est ici un projet de transformation d'usage qui est à l'étude avec l'arrivée d'un nouveau partenaire « Bioforce Développement ». Chambres et studios pour des stagiaires, des consultants extérieurs, 1 000 m² de bureaux, des ateliers et des salles de formation constituent l'essence d'un projet conçu en deux phases qui doivent être financées en 1986 et 1987. Les atouts de La Darnaise en termes d'équipements publics ne sont pas étrangers à ce

¹⁸⁵ Ainsi, par exemples, les serres sont limitées au rez-de-chaussée de la tour, seuls les quatre derniers étages sont restructurés et des ateliers sont construits sur la toiture-terrasse. Il est à noter que la tour 210 est partiellement occupée pendant la réalisation des travaux rendant plus délicates les interventions et en limitant l'ampleur.

¹⁸⁶ Entretien avec Bruno Voisin.

¹⁸⁷ « Quel avenir pour les grands ensembles ? », décembre 1986, opus cité, p.63.

¹⁸⁸ L'OPHLM de la COURLY est propriétaire de 2036 logements sur les Minguettes, répartis sur trois quartiers : La Darnaise, Léo Lagrange et Démocratie.

¹⁸⁹ « Le Monde » Aujourd'hui, supplément au n° 12458 du dimanche 17 et lundi 18 février 1985. Louis Rigal est président de l'office HLM de la COURLY.

projet : l'organisation du quartier autour d'un centre commercial désaffecté, la présence d'un terminal de bus, la proximité du grand parc public et une liaison rapide avec Saint Fons permettent d'espérer la « prise » d'un projet de mixité fonctionnelle. On ne prête qu'aux riches ...

Plusieurs quartiers, plusieurs vécus, plusieurs bailleurs. Faire éclater « Les Minguettes » par le jeu appuyé de l'exploitation de cette diversité réelle, à défaut d'être naturelle, et de stratégies différenciées répond à une double attente : une attente locale qui lutte contre le rejet de l'ensemble de la cité du fait de la dévalorisation de certaines de ses parties¹⁹⁰ et la nécessité pour l'Etat de tester « grandeur nature » les solutions de traitement imaginées par une politique de la ville naissante dont les limites de ses premiers outils d'action sont visiblement atteintes. Cette stratégie vaut au maire de Vénissieux d'être sévèrement interpellé lors des Assises de Banlieues 89 à Bron : « *Monsieur Gérin, vous êtes maire de Vénissieux, des Minguettes. Vous avez fait l'objet d'un rapport relativement critique pour tout dire, où l'on parle de ville inachevée, d'opérations de réhabilitations trop dispersées, de cloisonnements, de volonté des divers interlocuteurs de diviser pour régner*¹⁹¹ ». L'exemple du quartier Démocratie ne fait pas mentir ce jugement sévère.

c- Démocratie, vitrine de l'impuissance à « faire la ville ».

Pour le quartier Démocratie, également propriété de l'OPHLM de la COURLY, l'air n'est pas le même, même si les paroles se ressemblent étrangement. « *La Démocratie agonise. Sur 640 logements, 572 sont vides. Sur 10 tours, sept sont inoccupées, murées jusqu'au deuxième étage. On ne décrit plus ces immeubles morts, battus par le vent, qui se déglissent doucement mais sûrement*¹⁹² ». Pour Louis Rigal, la question de la réhabilitation ne se pose même pas, la vacance est telle en 1985 que l'office refuse l'acharnement thérapeutique et en 1986 les 10 tours sont murées.

¹⁹⁰ « Pour dépasser cet écueil du nom des Minguettes, la municipalité a décidé de travailler sur la notion de quartier. Les images négatives sont un effet de la médiatisation. La réalité des Minguettes n'est pas du tout ce que vous imaginez. Elle est dure dans certains quartiers, mais elle est très agréable dans d'autres. (...) Imaginer « débaptiser » les Minguettes, cela signifie un procès au passé que la municipalité n'entend pas faire ». Propos tenus par Arlette Humbert, chargée de mission à la Courly jusqu'en 1986, in « Quel avenir pour les grands ensembles », décembre 1986, Cahiers du CREPIF (Centre de Recherches et d'études sur Paris et l'Île de France), n°17, p.117.

¹⁹¹ « Des Grands Ensembles en question », Assises banlieues 89 de Bron, 4 et 5 décembre 1990, p.45.

¹⁹² « Le Monde » Aujourd'hui, supplément au n° 12458 du dimanche 17 et lundi 18 février 1985.



Au premier plan, les dix tours de Démocratie¹⁹³.

Après des débuts difficiles dans les relations entre l'Etat et les autorités municipales de Vénissieux qui ne veulent pas « *être un instrument d'un capitalisme d'Etat* »¹⁹⁴ la convention d'aménagement de ZUP est signée du bout des lèvres en 1959. Les tours ont pourtant été pendant des années, la fierté de la municipalité communiste de Vénissieux qui, en accord avec la Communauté Urbaine, avait gardé à son service logement la compétence des attributions, contrairement aux autres tours propriétés de l'OPAC départemental ou de l'office préfectoral. Jusqu'en 1980, La Démocratie était un quartier modèle visité par les divers présidents des offices HLM, un exemple de mixité sociale assurée par une forte présence des employés municipaux¹⁹⁵. Et, phénomène rare mais typique d'une ville communiste pour laquelle la modernité des grands ensembles est synonyme de progrès social, la municipalité de Vénissieux avait déplacé son hôtel de ville, situé en centre-ville, pour le reconstruire aux pieds de Démocratie¹⁹⁶. Cette fierté se mue, quelques années plus tard, en cauchemar municipal face aux propos de Louis Rigal : « *Je gèle la Démocratie cette année. Nous allons reloger les gens qui restent, une soixantaine de familles, à Vénissieux ou ailleurs. On ferme et on attend des jours meilleurs pour voir. Nous considérons qu'il faut repartir de zéro. C'est presque une calamité agricole* »¹⁹⁷.

Que s'est-il passé en cinq ans ? A première vue, rien de plus que dans tous les autres grands ensembles de France de cette époque victimes des effets

¹⁹³ AMC architecture, mai 1993, n°41, Le Moniteur.

¹⁹⁴ Entretien avec Bruno Voisin.

¹⁹⁵ Entretien avec Bruno Voisin.

¹⁹⁶ Entretien avec Jean-Patrick Fortin, architecte et urbaniste, ayant travaillé sur le premier projet de restructuration de Démocratie de 1988 à 1993.

¹⁹⁷ « Le Monde » Aujourd'hui, supplément au n° 12458 du dimanche 17 et lundi 18 février 1985.

cumulés d'une paupérisation de leur peuplement, d'une dégradation du cadre de vie liée à une politique d'entretien insuffisante au regard des besoins d'un bâti issu de l'industrialisation lourde, et d'un isolement physique des biens d'équipements urbains nécessaires à une vie collective équilibrée. Mais, dans le cas présent, il semble que la compréhension de ce phénomène accéléré de dégradation, faisant passer La Démocratie de quartier modèle jusqu'en 1980, à un quartier fantôme en 1986 puis à sa démolition totale en 1994, soit à rechercher dans l'histoire même de la gestion d'origine de son peuplement par la municipalité. En effet, on peut faire l'hypothèse que la logique de réservation menée jusque-là a majoritairement favorisé une catégorie de population solvable, et donc susceptible d'être touchée par les mesures publiques d'incitation à l'accession à la propriété et la diversification des produits locatifs. Face au décalage grandissant entre cette nouvelle offre qui se met en place « pour que chacun puisse devenir un peu propriétaire de la France » en direction des salariés à bas et moyens revenus et la perte de qualité du cadre de vie que représente désormais, concrètement et symboliquement, le fait d'habiter dans un grand ensemble, l'hésitation ne dure pas. Malgré l'attachement historique et politique à ce lieu érigé en symbole par la Ville, le rejet de cet environnement pousse au départ ces employés municipaux dans un temps rétréci, créant une vacance massive difficile à combattre et dissuasive pour de possibles aspirants, particulièrement en raison des problèmes de sécurité que cela entraîne.

Les contingents ne fonctionnant plus sur Démocratie, l'office de la Courly met en pratique une politique compensatoire (financièrement) de « remplissage » en logeant les immigrés dans les appartements désertés, contribuant ainsi à faire partir les autres habitants¹⁹⁸ au grand dam de la mairie de Vénissieux qui accepte mal que le bailleur « comble les trous » par un apport de population peu compatible avec son projet politique et ses espoirs originels¹⁹⁹.

Murer les tours « en attendant un avenir meilleur » devient effectivement dans ce contexte la seule stratégie possible, réalisée avec l'accord de la municipalité qui se tourne alors vers une nouvelle perspective : l'arrivée du métro lyonnais aux pieds de Démocratie. Nouvelle condition de son renouvellement et simultanément de celui du centre de Vénissieux, c'est aussi l'espoir qu'il soit le vecteur de l'intégration des Minguettes à la ville et à l'agglomération. Le handicap de départ représenté par la diversité et la multiplicité des décideurs et des gestionnaires devient ici un atout par la possibilité d'appliquer à un quartier donné une politique urbaine conçue à

¹⁹⁸ Entretien réalisé auprès de Bruno Voisin.

¹⁹⁹ Louis Rigal, président de l'office HLM de la Communauté Urbaine de Lyon : « On m'accuse de tous les maux ! Il faut bien accuser quelqu'un. On m'a accusé d'avoir mis des Cinghalais, des Kmers, des harkis dans mes tours. Mettez-vous à ma place : j'ai des appartements libres, on me les demande ... Ou alors, je me suicide. ». « Les grands ensembles : comment les rendre habitables » ? Le Monde Aujourd'hui, supplément au n° 12458 du dimanche 17 et lundi 18 février 1985.

une autre échelle et non formatée « politique de la ville » mais permettant aux Minguettes d'accéder au statut de morceau de ville.

L'échelle et la nature de la solution ne sont plus les mêmes : c'est de la dynamique et des priorités de politique urbaine de la Communauté Urbaine de Lyon que dépend désormais l'avenir du quartier. L'accroissement de la qualité urbanistique de la première couronne lyonnaise est inscrit à l'agenda de la COURLY. Démolir les tours de Démocratie ou les réhabiliter selon une programmation complexe au nom d'une structuration urbaine jugée nécessaire rejoint les attentes de la Ville qui y voit le moyen de qualifier physiquement et socialement la commune et de faire évoluer son image dans son entier. Elle rejoint également celles des bailleurs pour lesquels l'occasion doit être saisie de diversifier un patrimoine obsolète. Cette communauté de pensée et d'action se traduit par la signature d'une Convention de Plan entre Vénissieux, la COURLY et l'Etat en février 1986. Cependant les différences dans la formulation du problème par les acteurs impliqués vont se révéler à l'occasion du déroulement de la consultation internationale d'« économie urbaine » lancé sur le quartier en février 1988 avec pour objectif officiel « *de passer d'une phase de réparation et de requalification du grand ensemble à une étape de développement urbain fondée sur des investissements publics et privés susceptibles de la sortir de la monofonctionnalité*²⁰⁰ ». Nulle part en France n'existe un site d'une telle importance dans cet espace controversé des grands ensembles où le débat n'a toujours pas été tranché entre la théorie de la forme pathogène défendue par Alice Coleman et celle d'une société malade engendrant des espaces malades. Site DSQ le plus important, libéré de ses contraintes sociales, qui rendent toujours si délicates et si coûteuses les initiatives de transformation, le quartier Démocratie est une magnifique opportunité de projet-pilote « *porteur d'expérimentations en termes de méthodes, montages et pilotages*²⁰¹ ».

C'est encore le temps de tous les espoirs, mais si la finalité globale est commune, les questions auxquelles elle est censée répondre comme les moyens pour y arriver et le temps nécessaire pour les mettre en œuvre vont vite se révéler bien différents. Les logiques de concurrence vont prévaloir face à des financements publics centraux et locaux à la fois importants étant donnée la visibilité du lieu, symbolique et physique, les tours des Minguettes annonçant de loin l'arrivée sur Lyon, mais aussi limités au regard de l'ambition du projet d'agglomération et du nombre de sites à traiter.

²⁰⁰ « Projet urbain dans les grands ensembles. Diversification des fonctions et développement économique », Séminaire de Lyon-La Duchère des 21-22 mars 1991, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace.

²⁰¹ Propos de Dominique Mouillaux, chargé de mission à la DDE, in « Projet urbain et grands ensembles », n°1, avril 1992, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Pendant ce temps long des attermolements qui suivront ce projet, les 10 tours murées se dégradent physiquement jusqu'à devenir irrécupérables.

On a le sentiment d'être face à l'exemple typique d'un système d'action concret procédant à des effets d'annonce successifs où les études et les expertises sont multipliées, accompagnées de promesses de subventions diverses et d'un affichage d'une volonté politique collective sans faille mais dont le diagnostic n'est aucunement partagé, créant un empêchement majeur à toute décision et mise en œuvre d'un quelconque projet.

Finalement démolies intégralement en 1994, toujours en l'absence de tout projet consensuel, les tours vont laisser la place au gazon et aux arbres. En 2002, André Gérin, maire de Vénissieux, parle encore d'une « idée de cité-jardin » sur le site de Démocratie proposée par Antoine Grumbach actuellement en charge de la réflexion sur cette impossible ville ...

L'étude de la traduction spatiale des processus non-décisionnels trouve ici un terrain trop stimulant et riche d'enseignements pour ne pas être développée plus avant et suivie dans ses déroulements. Cet exemple continuera donc de nous accompagner dans le chapitre suivant pour nous permettre de mettre en évidence le système de neutralisation mutuel des acteurs ayant conduit au vide urbain actuel.

3) La cité des 4000 de La Courneuve : la démolition symbolique par peur du changement.

« De barre en barricade : l'immeuble D7, 185 m de long, 15 étages, 370 logements, est parti en fumée hier à 13h07 précises, « Cité des 4000 » à la Courneuve. En guise de pierre tombale, 70 000 tonnes de gravats barrent l'horizon, attendant les bulldozers qui doivent déblayer la place en quatre mois²⁰² ». C'est au journal télévisé du 18 février 1986 que la démolition spectaculaire par implosion de l'immeuble Debussy est offerte en direct aux Français. Selon un scénario déjà éprouvé aux Minguettes, la mort d'un enfant le 9 juillet 1983, Toufik Ouanès, tué d'un coup de fusil depuis une des fenêtres anonymes des « 4000 », a réveillé les responsables politiques dont l'administration des grands ensembles a été mise en accusation par les grands quotidiens nationaux²⁰³ : inscription de l'événement sur l'agenda du Conseil des Ministres du 13 juillet, visite sur place du président de la République et ouverture d'un crédit de 50 millions de francs pour une mise en œuvre immédiate de travaux aux « 4000 ». Une mise en œuvre qui

²⁰² Les Echos, mercredi 19 février 1986. Article de Philippe Chevilly.

²⁰³ « « Une mort qui accuse » annonce Le Monde, avant de préciser que « le meurtre d'un jeune algérien souligne une fois de plus l'impuissance de l'administration à rendre habitables les grands ensembles » ». « Album de la Courneuve », Architecture d'Aujourd'hui, octobre 1988, n°259.

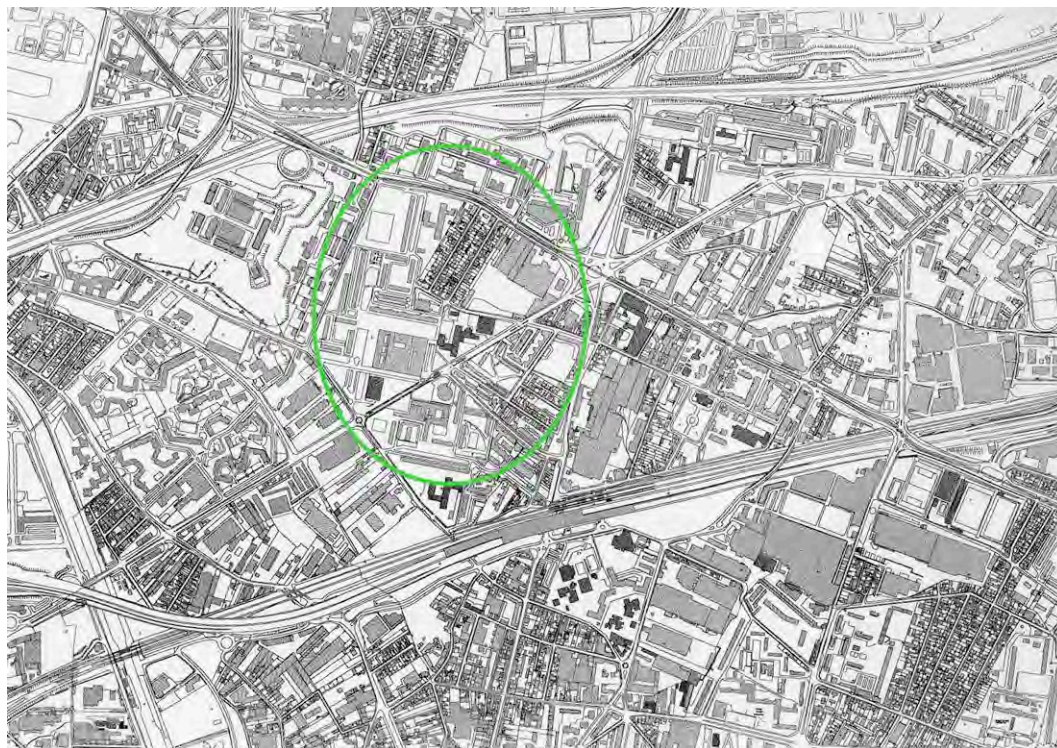
affiche dans la démolition d'une barre de 367 logements une volonté de changement d'apparence volontariste.

La bannière accrochée à la façade de Debussy annonce : « Pour que naisse un nouveau quartier », un projet que James Marson, le sénateur-maire communiste de la Courneuve porte seul avec ses services depuis 1980, ses choix programmatiques comprenant la construction/démolition de près de 1500 logements n'ayant encore convaincu ni une administration centrale détentrice des droits à construire, ni les bailleurs. Bien que symboliquement, ce soit le maire qui appuie sur le bouton déclenchant l'implosion, le nuage de poussière qui en résulte ne cache que bien grossièrement le passage d'un ambitieux projet d'urbanisme et de renouveau architectural, vecteur du changement de statut de la commune considérée et vécue comme banlieue-poubelle de la capitale, à des projets de recompositions urbaines partiels qui en étalant le projet initial dans le temps lui font perdre son sens et son objet premier. Le changement ne peut avoir lieu, et ne doit pas avoir lieu, mais il est difficile de l'énoncer aussi clairement ! Ce refus du changement n'est d'ailleurs pas un acte conscient de la part des protagonistes, mais plutôt la conséquence d'une situation de dissonances cognitives qui va prendre, malgré et à cause de la complexité des questions qui se posent aux acteurs impliqués, les rênes des actions successivement menées.

Trois temps marquent ce changement d'ambition du projet dans lequel la question des démolitions est centrale, posée d'un côté comme la clé du succès d'un changement local attendu, et d'un autre bord comme irrecevable tant à l'échelle de la politique nationale de la ville dans laquelle la Courneuve est inscrite depuis 1977, que financièrement pour l'OPHLM de la ville à qui ce lourd patrimoine social a été transféré en 1984 : le temps de la démolition au nom du « droit à la ville », celui des dissonances cognitives, et enfin la constitution d'une situation non-décisionnelle entraînant la mise en œuvre ralentie du projet d'origine aux dépens de ses objectifs initiaux de changement urbain et social.

a- La démolition comme outil central d'un grand projet d'urbanisme.

La commune de la Courneuve (Seine-et-Oise) est située dans la grande couronne de l'agglomération parisienne au nord de la capitale²⁰⁴. Son tissu urbain est marqué par la « *projection dans cet espace des infrastructures parisiennes dans la plus grande indifférence à la constitution initiale des lieux* »²⁰⁵ dédiés à la culture maraîchère et où se sont développées de nombreuses industries de transformation. Autoroute A1 et voies de chemin de fer reliant la capitale au nord du pays entaillent son territoire tout en contribuant à mettre la Courneuve à 12mn du nord de Paris. Entre ces déchirures, un tissu pavillonnaire, des cités, des usines... et le grand ensemble des « 4000 ».



Plan de situation des « 4000 sud » à La Courneuve.

En dérogation à la règle générale qui limite la réalisation de logements sociaux au territoire de la commune dont dépend le bailleur, c'est l'OPHLM de la ville de Paris qui acquiert les quelques 30 hectares de terres agricoles menacées par une spéculation foncière contre laquelle la municipalité communiste de la Courneuve n'a pas les moyens financiers de lutter, alors qu'elle souhaite développer un vaste programme de logements sociaux en

²⁰⁴ La Courneuve est située entre les communes de Stains et Dugny au Nord, Aubervilliers et Pantin au sud, Le Bourget, Drancy et Bobigny à l'Est et Saint Denis à l'ouest.

²⁰⁵ Bernard Barre, directeur de l'urbanisme de la Courneuve, in « La Courneuve : 4000, la ville à portée de main », Projet Urbain n°9, octobre 1996.

rapport avec la culture politique de sa majorité municipale et les attentes des habitants de la commune, ouvriers pour la plus grande partie. Cet « échange de bons procédés » permet de répondre au besoin urgent d'espaces disponibles nécessaires à la ville de Paris pour mettre en œuvre sa politique de résorption de l'habitat insalubre qui bat son plein. Elle trouve ainsi en banlieue des terrains sur lesquels réaliser l'habitat nécessaire au relogement des expulsés de la capitale. La condition posée par la Direction de la Construction pour que l'OPHLM de Paris puisse de façon dérogatoire construire extra-muros est l'adoption pour les constructions projetées de l'un des procédés expérimentaux de préfabrication lourde : trente-trois bâtiments représentant 3581 logements seront ainsi construits et les 481 logements restants répartis dans 4 tours réalisées en construction traditionnelle. Divisé en deux parties : les « 4000 nord » qui comprend 1200 logements et les « 4000 sud » avec 2800 logements, le grand ensemble est conçu et réalisé entre 1960 et 1968 selon le procédé Estiot qui permet de livrer jusqu'à 120 logements par mois pour des bâtiments dont l'organisation spatiale est définie par la logique technique du « chemin de grue ». Une clôture, contre laquelle viennent butter en impasse les rues de la ville, ceinture le site : c'est un espace que l'on contourne à moins d'être obligé d'y pénétrer, privilège réservé à ses occupants ...

Pathologie technique liée au gros œuvre et plus particulièrement à la déficience des joints entre panneaux de façade et entre les planchers qui crée des vides dans lesquels s'engouffre le froid extérieur et transmet les bruits d'appartement à appartement.

Pathologie conceptuelle liée au second œuvre qui met en dérivation sur le même circuit les ascenseurs et le chauffage par le sol²⁰⁶.

Pathologie fonctionnelle avec trois cents personnes par cage d'escalier et d'ascenseur, excès lié à la concentration dans un même immeuble des grands logements abritant les familles nombreuses.

Pathologie sociale liée à une politique d'attribution de type « déversoir », l'OPHLM de Paris orientant sur les « 4000 » les populations indésirables dans la ville capitale (les réfugiés de Paris issus des bidonvilles et quartiers de rénovation urbaine, puis ceux d'Algérie, puis « tous les autres »...).

Pathologie architecturale et urbaine enfin, liée au gigantisme de ses bâtiments et à leur isolement du reste de la ville.

Bernard Barre, directeur de l'urbanisme de la Courneuve résume en quelques phrases l'enchaînement causal qui fait basculer en peu d'années

²⁰⁶ « Si le vendredi soir l'ascenseur tombe en panne, le chauffage au sol va suivre ; comme l'intervention n'aura lieu que le lundi, l'immeuble se refroidit pendant le week-end, il fera tiède mercredi-jeudi. A condition de ne pas déplacer les meubles qui bloquent les fenêtres qui s'ouvrent toutes seules. Réciproquement, si le chauffage tombe en panne, il faut monter à pied ». Rapport du colloque : Réhabilitation des grands ensembles. Institut Français d'Architecture et CNDSQ, 18 et 19 décembre 1986. Paris CNDSQ, 1987. In Plan Construction et Architecture Cité-Projets, Ministère du Logement, « La réhabilitation des Grands Ensembles ; Anthologie 1974-1994 », septembre 1994, ARAV, Association pour la Recherche sur l'Architecture et la Ville.

les « 4000 » dans la catégorie des grands ensembles emblématiques de l'échec d'une politique du logement techniciste et déterritorialisée : *« La faillite du procédé de préfabrication, les vices de conception et défauts d'exécution ont très vite dégradé le bâti. S'abritant derrière le contentieux engagé avec le groupement d'entreprises disparu et la nécessité de garder intactes les preuves du « délit », le gestionnaire n'entreprenait aucuns travaux et continuait à louer les logements à ceux qui n'avaient pas d'autres choix. Cette gestion amplifia la dégradation et le rejet des « 4000 ». Désordres constructifs et ségrégation originels ont ainsi amorcé une spirale de la dégradation qui s'entretenait d'elle-même, jusqu'à ce que la crise économique et sociale en accélère le mouvement²⁰⁷ ».*

C'est la concomitance des conclusions du dossier HVS et de l'annonce de l'arrivée d'une nouvelle autoroute sur la commune, l'A 86, en parallèle avec la ligne de chemin de fer existante, qui va convaincre les élus de la ville de la Courneuve en 1979-1980 de se mobiliser contre son destin historique de « garage parisien » et prendre en main son avenir urbain et social. L'extraterritorialité physique, sociale et domaniale d'un site logeant 43% des habitants de la commune ne peut plus durer. Comment accepter durablement que l'espace de vie de près de la moitié de la population communale soit administré par un organisme extérieur sous tutelle de la Ville de Paris qui, fort de son patrimoine de 85000 logements, n'accorde décidément pas aux « 4000 » (à peine 5% de ce patrimoine) l'attention nécessaire à son équilibre ? Une démarche de désenclavement physique et social doit donc être engagée, qui aille bien au-delà des rares remises en état du bâti jusque-là (lentement) réalisées.

Au nom des « brutalités » successives que la commune a subies dans l'aménagement de son espace par des décisions prises en-dehors d'elle depuis trois décennies²⁰⁸, James Marson décide d'initier la reconquête urbaine de son territoire en lançant un concours d'urbanisme avec l'ambition d'intégrer la cité des 4000 à la ville, d'insérer la nouvelle autoroute et de peser sur la localisation de la nouvelle gare afin qu'elle réponde autant aux besoins des Courneuviens qu'aux exigences de la SNCF.

Lorsqu'en juin 1980 les conclusions du dossier HVS sont remises à la municipalité de la Courneuve et à l'OPHLM de la ville de Paris, trois hypothèses d'intervention sont proposées : 1/ une simple remise en état des bâtiments et des logements, 2/ une restructuration en profondeur incluant le

²⁰⁷ « La Courneuve : 4000, la ville à portée de main », Projet Urbain n°9, octobre 1996.

²⁰⁸ « Brutalité du trait de scie de la voie ferrée et de l'autoroute A1, brutalité de l'implantation des « 4000 logements » qui doublaient la population entre 1962 et 1968, brutalité du ghetto qui allait se constituer par accumulation des familles les plus fragiles. Brutalité de la crise économique plus durement ressentie ici avec la fermeture des entreprises ou la réduction d'effectifs dans les entreprises qui se maintiennent. Brutalité des opérations de voiries qui conduisent à la destruction des espaces urbanisés les plus structurés de la ville, supports de la vie urbaine et d'enracinement au territoire ». Témoignage de James Mason in « La Courneuve, cette ville qui a besoin de tendresse », revue « h » n°72, mars 1982.

traitement des espaces extérieurs et 3/ une opération mixte associant les deux premières hypothèses (500 logements remis en état et 2000 réhabilités) à celle de la démolition et la reconstruction d'environ 1500 logements. Sous l'impulsion engagée de Bernard Barre, chef du service urbanisme qui y voit l'ouverture pour un véritable changement urbain, c'est la troisième hypothèse qui est retenue par le Conseil municipal, aidé en cela par l'expertise du CREPAH, auteur du pré-dossier. Visiblement fondée sur une analyse patrimoniale en termes de rapport coût/efficacité²⁰⁹ et dépourvue de tout attendu en matière de stratégie urbaine, elle n'en apporte pas moins les arguments nécessaires à la municipalité pour appuyer la légitimité de sa demande : « *Dépenser 120 000F par logement pour un résultat incertain ne constituait-il pas un énorme gâchis et ne valait-il pas mieux engager dès aujourd'hui un processus de reconstruction des bâtiments qui présentaient les plus graves défauts, ceux pour lesquels la réhabilitation n'était qu'un pis-aller ? C'est pourquoi le Conseil municipal a retenu de démolir les barres de 16 niveaux, dites de type D, qui présentaient les plus graves défauts d'habitabilité, qui projetaient leur image sur la cité tout entière et fermaient la cité à la ville*²¹⁰ ».

La SODEDAT (Société Départementale d'Aménagement), dirigée par Jean-Pierre Lefèbre, au solide passé de militant communiste, est sollicitée dès ce moment par la municipalité de la Courneuve et ses services techniques pour organiser un concours d'urbanisme et d'architecture dont le périmètre d'opération ne se limite pas à l'emprise des « 4000 ». « *La mairie a étendu le projet en y rajoutant les friches attenantes. L'emprise représentait 1/4 du territoire de la commune. La proposition de la SODEDAT était de réaliser six Zones d'Aménagement Concertées (ZAC) de 200 logements chacune qui serviraient d'opérations-tiroirs pour reloger les habitants sur place et procéder à une diversification des logements permettant l'accueil d'une nouvelle population. Bien placé à 12mn de Paris, le projet tenait la route*²¹¹ ». La couverture partielle de la nouvelle autoroute A 86, la re-localisation de la gare, la reconquête des friches qui désunissent les parties de la ville, la banalisation urbaine de la partie Sud des « 4000 » par la création de

²⁰⁹ L'hypothèse 1/ de remise en état des logements dont le coût est évalué à 70000F/logement (montant de la subvention PALULOS 1980) n'est pas considérée comme recevable pour les barres dont les malfaçons sont structurelles (procédé Estiot). Seules les tours, construites selon les techniques traditionnelles peuvent en bénéficier de façon concluante. L'hypothèse 2/ de restructuration, qui associe le rééquilibrage de la composition des logements, l'amélioration des prestations intérieures et de l'isolation acoustique, la rénovation des parties communes et la réorganisation des espaces urbains par la réalisation de passages publics dans certains bâtiments faisant « barrière urbaine », est estimée à 120 000F/logement. Le CREPAH sur ce sujet conclue « en soulignant que les modifications proposées constituent des pis-aller et resteraient des traitements de détails ne touchant pas à la nature profonde de l'espace ». « *La Courneuve, cette ville qui a besoin de tendresse* », revue « h » n°72, mars 1982.

²¹⁰ « *La Courneuve, cette ville qui a besoin de tendresse* », revue « h » n°72, mars 1982. J.Mason, sénateur-maire de la Courneuve.

²¹¹ Entretien réalisé auprès de Jean-Pierre Lefèbre en septembre 2003.

continuités entre la trame de voies secondaires de la ville et le tissu distendu de l'espace non bâti du grand ensemble et la reconstruction de nouveaux immeubles sur site (800) et à proximité, la sortie de la monofonctionnalité du site par la construction de bureaux, d'ateliers, de locaux artisanaux, forment les bases programmatiques d'un projet d'urbanisme ambitieux qui s'appuie sur l'expertise très officielle du CREPAH pour la partie concernant les démolitions d'immeubles sociaux, démolitions sans lesquelles le projet perd toute sa cohérence. L'intitulé du concours est clair : « Pour la restructuration de la ville, du fort de l'Est au pont Palmers » : *« il s'agit d'inverser la fatalité, de profiter d'une nouvelle coupure pour faire sauter, les uns après les autres, les nombreux verrous qui bloquent le paysage : la gestion extra-municipale des 4000, les grandes emprises irriguées par le chemin de fer de l'industrie métallière à bout de souffle, les aveuglements des passages borgnes, les brutalités qu'assènent aux Courneuviens les incohérences des uns et des autres. Les documents du concours rêvent d'une ville qui aurait des rues, des places, des endroits normaux²¹² ».*

Derrière chaque immeuble démoli, c'est le projet d'un quartier qui est attendu, conçu dans la continuité de la ville. Pour la Courneuve c'est le temps de l'espoir d'être enfin une banlieue comme les autres, la victoire de l'union de la gauche aux présidentielles permettant d'imaginer la fin de l'isolement politique, des logiques de ségrégation urbaine et la conquête de ce « droit à la ville » pour tous qu'Henri Lefèbvre et les responsables politiques communistes appelaient de leurs vœux aux Rencontres pour la ville de 1982.

Sur les 1400 logements dont la démolition est inscrite dans le programme du concours (démolition totale des barres Ravel, Pressov et Debussy, soit 1107 logements en tout, et démolition partielle des barres Renoir et Balzac), seuls 367 seront démolis en 1986 (barre Debussy) et 362 en 2000 (barre Renoir), la destruction des quelques 700 logements des barres Ravel et Pressov étant finalement réalisée le 23 juin 2004²¹³. En 2004, l'emprise de la barre Renoir est toujours un grand terrain vague, l'office HLM de la ville est en faillite et la municipalité largement endettée et toujours socialement spécialisée.

Il est visiblement contre performant d'avoir raison trop tôt !

²¹² « Album de la Courneuve », Architecture d'Aujourd'hui, octobre 1988, n°259.

²¹³ Le Monde, « La Courneuve dessine le nouveau visage de la Cité des 4000 », vendredi 25 juin 2004.



Emplacement de la barre Renoir démolie en 2000²¹⁴.

Les documents étudiés, les entretiens réalisés sur cette aventure de la Courneuve qui donnent la parole aux responsables locaux tant actuels qu'historiques sont peu bavards sur cet écart majeur entre le projet et sa réalisation, dû au temps long de sa mise en œuvre qui, en conservant la boîte à outils des démolitions en a perdu la finalité première. Ils révèlent même des contradictions qui ont de quoi surprendre au premier abord tant chaque récit semble rendre compte d'une réalité différente ! La fragilité bien connue du « témoignage humain » ne semble pas ici en cause, il est manifeste qu'on assiste plutôt à un phénomène de reconstruction rationnelle a posteriori qui tente d'effacer la spectaculaire réduction d'un ambitieux projet urbanistique et architectural à l'échelle de la commune à un projet de re-composition urbaine d'une partie minoritaire de la cité qui, s'il respecte dans le temps distendu de sa mise en œuvre les lignes directrices du projet d'origine, n'en prive pas moins la Courneuve du changement radical attendu. La logique causale linéaire dont font état les acteurs restitue la continuité des actions de transformation à l'œuvre sur la ville depuis la démolition de la barre Debussy en 1986, suivie par la construction du quartier de l'Orme Seul de 1986 à 1994, date à laquelle le Grand Projet Urbain de Saint Denis/Aubervilliers/la Courneuve est mis en place sur le quartier de la Tour à la limite de Saint Denis, et auquel succède en 2001 un Grand Projet de Ville sur ces trois mêmes communes. Pour autant, la transformation de l'image de la Courneuve nécessaire pour attirer de nouveaux opérateurs et de nouvelles populations n'a toujours pas eu lieu. Si en 2002, le constat fait sur le quartier de l'Orme Seul, construit suite à la démolition de l'immeuble Debussy, est « qu'il fonctionne bien », la faiblesse de la vacance en étant le témoin « car

²¹⁴ Photo Volcy LESCA.

les gens s'y sentent bien », la diversification sociale n'a pas eu lieu à l'échelle de la commune. La Courneuve reste marquée au fer par sa proportion importante (43%) de logements sociaux et la présence dominante des ménages en difficulté « *français de souche ou d'origine étrangère, parce qu'ils ne sont pas accueillis ailleurs. (...) Cette question qui dépasse largement la requalification du quartier (...) renvoie à la répartition du logement social, aux attributions de logement, à l'importance du parc privé dégradé, etc..., et plus largement au fonctionnement de la société elle-même*²¹⁵ » : des causes tout aussi pertinentes qu'insuffisantes à expliquer l'échec du changement espéré et l'écart entre le projet initial et sa réalisation. Elles tentent sans succès de dissimuler les dissonances cognitives qui ont structuré le champ décisionnel local et provoqué des choix aux effets dysfonctionnels au regard des ambitions d'origine, choix savamment dissimulés sous une argumentation causale qui renvoie avec fatalisme la responsabilité du maintien durable de la Courneuve dans la catégorie des banlieues de relégation à un « contexte général » déterministe.

b- Le temps des réalités et des « dissonances cognitives ».

La notion de « dissonance cognitive » recouvre selon L.Festinger²¹⁶ l'état d'inconfort psychologique d'un acteur confronté à un univers marqué par la complexité où « *toute décision est aussi toujours et inévitablement un pari sur un avenir incertain*²¹⁷ ». Pour celui-ci, cette situation d'inconfort « *déclenche une action tendant à la réduire. (...). Devant une dissonance, on peut soit changer ses valeurs, soit les situations, soit les comportements, (...) la contrainte fondamentale étant simplement le rétablissement de leur consonance cognitive*²¹⁸ ». Dans l'exemple ici étudié, il semble qu'aux outils traditionnels de résistance mis en œuvre par la Direction de la Construction et ses relais locaux (DDE principalement) pour bloquer les projets de démolition se superpose, au niveau local, un faisceau de dissonances qui se

²¹⁵ « Démolir des logements sociaux : du tabou au mot d'ordre », novembre 2002, Habitat n°33. p.12-31.

²¹⁶ FESTINGER L., « A theory of cognitive dissonance », 1957, New York, Harper. L.Festinger appelle cognition « toute connaissance, opinion ou croyance d'un individu sur le contexte, sur lui-même ou sur son propre comportement », in FRIEDBERG Erhard, « Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée », avril 1993, Seuil, p.49.

²¹⁷ FRIEDBERG Erhard, « Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée », avril 1993, Seuil, p.51.

²¹⁸ FRIEDBERG Erhard, avril 1993, opus cité, p.49. « Soit par exemple la cognition que « fumer est mauvais pour la santé », dissonante avec l'autre, qui porte sur le comportement « je fume ». Comment l'individu peut-il réduire cette dissonance ? Ou il agit sur son comportement et arrête de fumer : c'est la solution simple, même si elle est compliquée à mettre en œuvre. Ou il se cherche et se trouve des raisons qui lui permettent de justifier qu'il continue à fumer, soit en agissant sur les informations à sa disposition (« les statistiques des médecins ne valent rien »), soit en surestimant d'autres risques pour la santé (« si demain je passe sous un autobus... »), soit encore en modifiant directement ses préférences et valeurs (« ma santé n'a pas d'importance » et « fumer, c'est pour moi une source de plaisir »).

traduit par un alignement de la politique urbaine de la municipalité sur la politique ministérielle et conduit à la situation identifiée plus haut d'évitement du changement par l'abandon des démolitions comme préalables à cette transformation attendue.

Des huit équipes d'architectes retenues pour concourir en 1981, sept ont répondu selon des scénarios et des attitudes très différentes et trois projets sont particulièrement remarquables : *« Celui des frères Goldstein et de G.Henry, qui rêvent d'une banlieue comme avant et proposent de tisser de lotissements les mailles trouées de la Courneuve. Celui défendu par P.Douaire, les frères Gülgonen et F.Laisney, qui s'appliquent à la cause en vogue de la Ville majuscule. Leur projet serre au plus près les intentions du programme et est soutenu par l'Union Nationale des HLM. Il est déclaré lauréat, au grand dam de la SODEDAT²¹⁹. Enfin la proposition de B.Pauard et P.Germe est très remarquée. Ce sont les seuls à poser avec franchise la question des barres, à rappeler que la banlieue ne se fera pas sans elles, qu'elles ne sont pas inéluctablement vouées à être des ghettos de misère, comme le proclame en manchette l'Humanité²²⁰ »*. Ce dernier propos a de quoi surprendre quand on sait que cet article a été rédigé en 1988 avec la participation de Bernard Barre, directeur du service d'urbanisme de la Courneuve et principal auteur du programme du concours dans lequel plus de 1500 démolitions sont imposées aux concurrents ! Sept années séparent le concours de ce commentaire.

En 1996, le même responsable déclare : *« la commune n'a jamais fait de la démolition un principe de réinsertion et de réhabilitation du grand ensemble. La Courneuve n'a jamais posé la question en termes idéologiques « pour ou contre les grands ensembles », ou en termes de « reconquête » dont la violence inéluctable serait incarnée par le foudroyage d'une ou plusieurs barres. (...) Le projet préexistait à la décision de démolir, il la fondait²²¹ »*. Le maire lui-même faisait un retour critique dès 1984 : *« la démolition est toujours quand même un peu un gâchis quand on a tant besoin de logements. Des études nouvelles, plus fines, sur la destructuration et l'écrêtage des bâtiments semblent permettre un travail qui nous paraissait irréaliste il y a un an ou deux²²² »*. L'ambition d'un grand projet de réorganisation de l'espace communal permettant d'effacer les traces de la vassalisation de la Courneuve à l'autorité de la capitale semble, après seulement deux années, avoir changé d'échelle et de nature en changeant de boîte à outils.

²¹⁹ La SODEDAT soutenait le projet de nappe proliférante de Renée Gailhoustet.

²²⁰ « Album de la Courneuve », Architecture d'Aujourd'hui, octobre 1988, n°259.

²²¹ B.Barre in « La Courneuve : 4000, la ville à portée de main », Projet Urbain n°9, octobre 1996.

²²² J.Marson dans le rapport du colloque « Réhabilitation des grands ensembles » du 18 et 19 décembre 1986, organisé par l'Institut Français d'Architecture et la CNDSQ, in Plan Construction et Architecture Cité-Projets, Ministère du Logement, « La réhabilitation des Grands Ensembles ; Anthologie 1974-1994 », septembre 1994, ARAV, Association pour la Recherche sur l'Architecture et la Ville.

Encore et toujours la logique de la non-démolition ...

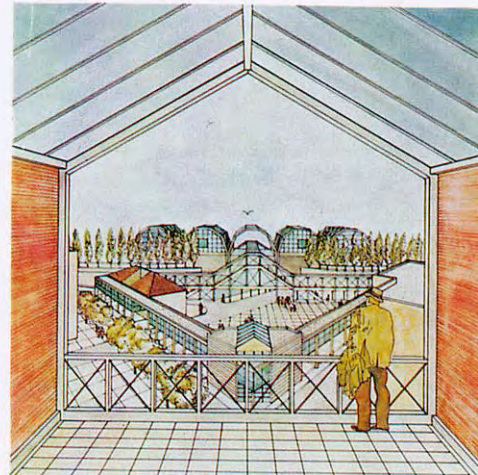
La Direction de la Construction joue à plein son rôle d'« empêcheur de démolir en rond » en mettant à profit l'argument financier du remboursement de l'encourt des prêts des barres vouées à la démolition, allant jusqu'à exiger le remboursement de la subvention elle-même pour bonification d'emprunts : la CDC doit trouver une compensation, ayant effectué des prêts à 5% alors que l'inflation est à 10%. Autre coin enfoncé pour peser sur les choix municipaux : l'obligation de recourir à une démolition par implosion dont le coût est trois fois supérieur à une démolition normale²²³.

On peut également constater que celle-ci use de son autorité pour limiter les aides à la pierre indispensables à la mise en œuvre des relogements, action jugée prioritaire par la municipalité et condition sine qua non du projet, alors qu'elle va se montrer plus généreuse sur la libération des subventions nécessaires aux travaux de gros entretien et d'amélioration. Le témoignage de Bernard Barre, lors des Assises Nationales de Banlieues 89²²⁴ des 20 et 21 mai 1989 est tout à fait clair : *« Parce que l'Etat s'est engagé très fortement sur cette opération (démolition de Debussy et réalisation du quartier de l'Orme Seul), nous avons pu non pas démolir une barre, mais amorcer la construction d'un quartier pour ouvrir à la ville le grand ensemble. (...) Aujourd'hui, il y a un bout de ville, une rue, on va à la gare par une voie royale. Une rue bien faite grâce au fric mis dedans, avec quelques logements le long, urbains, bien fichus. (...) On avance, mais trop doucement. Depuis 1980 qu'a-t-on fait ? Nous avons démoli 370 logements, nous en avons construit 98, réhabilité 317 ; 683 sont en cours de réhabilitation, il en reste 300 à construire dans ce quartier. C'est à la fois un bouleversement total pour cette partie des 4000 mais il faudra attendre 1993 pour « finir » ce qui ne représente que le quart du grand ensemble. Si tout va bien, si les PLA arrivent ... (...) Que nous apprend le préfet, en contradiction flagrante avec l'engagement que l'Etat a contracté sur cette opération et qu'il avait tenu jusque-là pour le bilan d'aménagement, pour le financement de la réhabilitation et de l'espace public ? Cette année, nous n'aurons pas un rond pour faire du logement, pour continuer la fabrication du quartier de la ville ; à peine 40 logements l'an prochain, autant dire 0. (...) Comment va-t-on faire ? Il est là le problème²²⁵ ».*

²²³ Informations recueillies auprès de Jean-Pierre Lefèbre.

²²⁴ La mission Banlieues 89 a participé au projet de transformation de La Courneuve par la réalisation de deux rues, un escalier urbain, une place, une fontaine, un balcon sur la ville. Le tout pour 24 millions de francs.

²²⁵ « Vers une civilisation urbaine », Assises de Nanterre du 20 et 21 mai 1989, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Banlieues 89, p.57.



Projet Banlieues 89 pour l'aménagement des « 4000 », A. et F.Gulgonem, F.Laisney et P.Douaire²²⁶.

La dépendance de la politique urbaine de la Ville vis-à-vis de celle de la politique du logement de l'Etat la prive de l'aide indispensable à sa réalisation. Selon Roland Castro, cet « arrêt sur image » est aussi le fruit d'une tradition française « *qui est de montrer qu'on sait faire, qu'on peut faire, d'en faire un petit peu ... et puis après de passer à autre chose* ». Entre la technique du saupoudrage pratiquée par l'Etat, les logiques internes de la « régulation budgétaire²²⁷ » et la volonté de son administration de bloquer

²²⁶ Revue « h », avril 1984, n°95.

²²⁷ Sous l' « œil de Moscou » du contrôleur financier de Bercy, « le ministère des finances a décidé de ne pas dépenser une part des sommes inscrites dans la loi de finances, pour le cas où les recettes fiscales ne seraient pas aussi importantes que prévu. Il "gèle" les crédits, en attendant de voir quelle va être la conjoncture. A l'automne, il décide soit de les débloquer, soit, plus fréquemment, d'en annuler une partie. (...) Les effets négatifs de la régulation, telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée, sont nombreux : incertitude des gestionnaires, comportements courtelinesques, perte de crédibilité de l'Etat. Alors qu'une bonne gestion économique imposerait une programmation sur plusieurs années, les gestionnaires nationaux et locaux constatent qu'ils ne disposent même pas d'une visibilité

des actions contraires à ses principes, vient aussi se glisser l'erreur de diagnostic de la municipalité sur la nature d'un Etat qui n'agit plus selon une logique d'Etat Providence, mais déjà bien plutôt comme un Etat Animateur, selon la formule déjà reprise de J. Donzelot, y compris (et surtout) dans le domaine du logement social au sein duquel il tente depuis 1977 de limiter sa participation.

A ces résistances, maintenant jugées traditionnelles et si répétitives qu'elles en deviennent routinières au point d'être anticipées par les acteurs locaux, municipalités et bailleurs, handicapant leurs velléités à défendre un programme de démolition, s'ajoute une situation locale de dissonance cognitive entre la volonté exprimée de mener une politique de reconquête urbaine dont des démolitions importantes sont la condition sine qua non et les incertitudes liées au changement majeur du tissu humain et spatial de la commune qu'un tel projet entraîne inéluctablement.

Derrière le volontarisme du projet, les dissonances ...

La première dissonance identifiable réside dans la simultanéité du choix par la municipalité d'un traitement de la ségrégation socio-spatiale, dont sont victimes tant la population des 4000 que la commune elle-même, par des démolitions massives au nom d'un combat mené contre l'effondrement social du grand ensemble, et le fait que celui-ci soit le bastion sur lequel s'appuient les cellules du parti communiste qui irriguent et nourrissent l'identité politique de la municipalité. On ne se démunit pas si facilement des outils du contrôle social sur lequel on s'appuie ! Même si dans de nombreuses cités implantées dans des villes communistes où, « *à la différence des premiers habitants des cités, les ménages précarisés et/ou immigrés n'apparaissent pas comme des électeurs potentiels, comme une source d'énergie militante, et comme le creuset d'une nouvelle forme de sociabilité (et qu') ils sont de fait appréhendés comme des charges*²²⁸ », le PC est là dans son fief, en témoigne le « vote Le Pen » aux présidentielles de 1995 inférieur aux « 4000 » à celui du reste de la commune : 10,6% contre 17,20%, et aux municipales de la même année : 14,6% contre 21,7%²²⁹.

Cette dissonance sera d'autant plus forte qu'à partir de 1983²³⁰, la présence des communistes au gouvernement est en net recul. De quatre ministres

annuelle ». Rafaële RIVAIS, 1998, « Voyage indiscret au cœur de l'Etat », N°2 : mauvais payeur, mauvais investisseur, Le Monde.

²²⁸ TISSOT Sylvie, « De l'emblème au « problème ». Histoire des grands ensembles dans une ville communiste », Annales de la Recherche Urbaine n°93, mars 2003. Son étude porte sur la ville de Montreuil.

²²⁹ Collectif, « En marge de la ville, au cœur de la société : Ces quartiers dont on parle », 1997, éditions de l'Aube, ouvrage réalisé à l'initiative du PIR-Villes, CNRS, DIV, CNAF, Plan Urbain et avec le concours de l'INSEE, 350 p.

²³⁰ Les élections municipales de mars 1983 produisent un effet « mars 1977 à l'envers » avec un reflux massif de la gauche.

communistes en 1981 lors du second gouvernement Mauroy du 23 juin²³¹, seuls subsistent un ministre, un ministre délégué et un secrétaire d'Etat en mars 1983²³², qui disparaîtront totalement en 1984 après la démission de Pierre Mauroy du poste de Premier Ministre auquel lui succède Laurent Fabius. « *En 1981, nous attendions un grand ministère de l'Équipement qui n'a pas été créé et la Direction de la Construction a gardé à sa tête Georges Mercadal et avec lui tout le corps des Ponts et ses architectes (dont Paul Chemetov). La gauche municipale PS/PC s'est diluée dans le pouvoir et le mitterandisme se contrefout de la politique municipale mise en place, lui préférant la politique des Grands Travaux*²³³ ». Le « droit à la ville » attendra donc ! Ce « désamour » qui fragilise les ressources nationales du Parti Communiste rend l'enjeu du maintien de ses bastions locaux d'autant plus sensible.

La seconde dissonance cognitive apparaît en 1984 à la suite du transfert des « 4000 » de l'OPHLM de Paris à l'OPHLM de la Courneuve.

Cette opération de transfert de propriété et de gestion répond à une double rationalité pour l'équipe municipale : d'une part, elle permet à la municipalité de mieux contrôler l'équilibre social de sa commune. D'autre part, dans le contexte de la « décentralisation coopérative » de 1983, et de l'appel de la CNDSQ à l'engagement formel des Villes dans la prise en charge de leurs quartiers sociaux, elle permet à la municipalité de bénéficier de financements croisés dont elle peut maîtriser l'usage.

Ce raisonnement est un véritable effet d'aubaine pour l'OPHLM de Paris pour lequel la Courneuve a largement rempli en son temps son rôle de terre d'accueil, et qui voit là l'opportunité de se débarrasser d'un patrimoine devenu encombrant, face à des impayés qui se multiplient, « l'indémêlable contentieux sur les malfaçons », une fronde des habitants qui contestent la moindre de ses initiatives et enfin l'évolution de ses priorités vers la réalisation d'opérations dans la capitale intra-muros.

L'acte de transfert en date du 29 mars 1984²³⁴, signé à la préfecture de la Région Ile-de-France en présence de J.Marson et de L.Vochel, préfet commissaire de la République qui a reçu de R.Quilliot, ministre de l'urbanisme et du Logement la mission de conduire la négociation, est tout à l'avantage de l'OPHLM de Paris : « *Le transfert est effectué sans aucun versement des sommes par l'OPHLM de la Courneuve à l'OPHLM de Paris, compte tenu de l'ensemble des obligations mises à charge du nouvel organisme propriétaire, notamment la reprise des emprunts à cette date.*

²³¹ Ch.Fiterman aux Transports, J.Ralite à la Santé, Anicet Le Pors à la Réforme de l'Etat, et Rigaut à la Formation professionnelle.

²³² Ch.Fiterman, J.Ralite et Anicet Le Pors.

²³³ Entretien réalisé avec Jean-Pierre Lefèbvre.

²³⁴ Prise d'effet le 1^{er} juillet 1984. Depuis le 27 juillet 1983, existait une situation de co-gérance entre les deux bailleurs par le biais d'un contrat de réhabilitation signé entre l'Etat (R.Quilliot), La ville de la Courneuve et J.Tibéri, président de l'OPHLM de Paris. Selon cette convention, l'OPHLM de la Courneuve avait le statut de Maître d'Ouvrage délégué de l'OPHLM de Paris pour mettre en œuvre le programme de réhabilitation.

(...). *En contrepartie, l'Etat qui a encouragé cette opération a promis à l'office parisien dans le cadre du contrat Etat/Ville un appui particulier pour les deux années 1984 et 1985 dans le domaine de la construction sociale neuve et dans celui de la réhabilitation de son patrimoine ancien (1000 PLA et 5000 PALULOS)²³⁵ ». C'est ainsi que l'office de la Courneuve voit son patrimoine tripler d'un seul coup sans aucune aide financière compensatoire malgré le caractère dysfonctionnel et la vétusté précoce de cet héritage, ni aucune aide structurelle en terme d'emplois supplémentaires permettant d'en assurer la gestion.*

Les conditions sont ainsi remplies pour que cette seconde dissonance cognitive se manifeste à l'occasion de la rencontre frontale entre la population de la Courneuve, désormais « cournevoise » à part entière et la municipalité qui ne peut désormais plus justifier ses revendications par la nature extraterritoriale du grand ensemble. Si le premier geste politique marquant cette nouvelle appartenance est que *« la ville envoie immédiatement ses balayeurs faire le ménage, ses bennes ramasser les ordures, et ses jardiniers, qui entreprennent une campagne de plantations²³⁶ »*, le dialogue est difficile. Une grande partie de la population du grand ensemble est constituée de familles n'ayant guère la possibilité de se loger ailleurs, parce qu'elles n'y seraient pas acceptées ou parce qu'elles n'en ont pas les moyens, les deux étant liés, et sont présentes aux 4000 durablement. La perspective de démolitions massives précédées de reconstructions, même à but social, entraînera par le jeu des loyers un renouvellement de la population, menaçant sa frange la plus fragile. Assumer la responsabilité politique de cette évolution sociale est plus que délicat pour le maire qui dès 1982, à l'occasion du choix du projet lauréat du concours d'urbanisme, parle d'une ville ayant besoin *« de la plus grande tendresse »* dont la transformation *« doit rester la plus douce possible »*. Après 1984, le discours municipal est encore plus en retrait : *« d'une certaine manière la municipalité semble s'opposer aux démolitions importantes par crainte que celles-ci n'amènent les habitants à devoir quitter la Courneuve²³⁷ »*. Il est visiblement difficile de concilier un projet urbain visant à changer l'image de la commune et un projet social conforme aux engagements politiques locaux²³⁸.

²³⁵ SONG Justin Jérôme, « Les acteurs de la réhabilitation face à l'alternative réhabilitation-démolition. L'exemple de la cité des 4000 à la Courneuve », 1986, Mémoire de DEA de l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris Val de Marne, sous la direction de P.Di Meglio. Annexes restituant le contenu de la convention.

²³⁶ « Album de la Courneuve », Architecture d'Aujourd'hui, octobre 1988, n°259.

²³⁷ SONG Justin Jérôme, ibidem, p.26. Extrait d'un entretien avec B.Barre.

²³⁸ En 1986, les 4000 Sud, partie majoritairement concernée par le projet, est constituée de 46,2% d'habitants de moins de 19 ans ; 4% de plus de 65 ans ; 37,5% des familles ont 4 à 6 enfants et plus ; 17% sont des familles d'origine étrangère (contre 12% en centre-ville, mais inférieur à d'autres ensembles), majoritairement d'origine algérienne. Par contre 55,5% des chefs de famille des 4000 sont ouvriers, chiffre nettement supérieur aux autres ensembles où ils ne dépassent pas 36% de la population. 62% bénéficient de l'Aide sociale légale, 46%

D'autre part, entre un contexte où le projet initial, qui comprend un lourd programme de démolition, relève de la gestion et de la responsabilité d'un bailleur extérieur à la commune et aux importantes capacités financières et un contexte de gestion de proximité par un bailleur, statutairement libre d'agir, mais endetté et donc financièrement ligoté, le problème de l'intégration socio-spatiale des 4000 à la Courneuve ne se pose plus tout à fait à l'identique ! La dure réalité du coût important des projets de restructuration urbaine (construction/démolition) s'impose à une municipalité dont les capacités financières sont insuffisantes pour accompagner un office dépourvu des fonds propres nécessaires à de telles opérations²³⁹. De plus, la récente décentralisation a créé un système de décision et de financements croisés qui implique la collaboration et donc la nécessité de construire un consensus entre les divers niveaux décisionnels, dans un temps où les Etablissements Publics Régionaux sont encore les relais dépendants de la politique de l'Etat pour laquelle la réhabilitation est le seul outil légitime –et donc subventionné- de la lutte contre les poches de pauvreté urbaine.

Enfin, face aux difficultés pour l'OPHLM de la Courneuve de rénover son parc en profondeur, auxquelles s'ajoutent les contraintes de gestion d'un parc dont les augmentations de loyer liées aux réhabilitations entraînent de plus en plus d'impayés et de vacance, celui-ci n'a guère d'autre choix que de poursuivre une politique de peuplement peu conforme aux objectifs initiaux de diversification de la population. L'organisation d'une vacance permettant de « pousser » un projet de démolition n'est pas dans « les moyens » du bailleur, contrairement à l'exemple du quartier Démocratie vu précédemment. La construction des logements nécessaires à reloger les habitants des barres prévues à la démolition demande des capacités de maîtrise d'ouvrage dont ne dispose pas l'office de la Courneuve : réaliser 300 nouveaux logements par an pendant 5 ans, lorsque la dernière opération réalisée date de 1982 sur une ZAC de 99 logements avec l'assistance de la DDE est une utopie ! Surtout quand ces constructions sont accompagnées de démolitions sur lesquelles aucun savoir faire n'a été capitalisé créant une situation d'incertitude maximale malgré la conviction que « *la réintégration des 4000 à la ville ne pouvait se concevoir que sous forme d'une réhabilitation globale portant à la fois sur l'amélioration des logements, la démolition d'une grande partie du parc, la réorganisation des espaces collectifs, l'amélioration du*

de l'Aide Sociale locale, 86% des secours CAF et divers et 79% des secours Vacances. SONG Justin Jérôme, *ibidem*, Annexes p.63.

²³⁹ Dans les coûts de démolition : remboursement des emprunts restant, coût de la démolition proprement dite et remise en état des espaces extérieurs, relogement des familles, il était convenu que la municipalité prenne à sa charge le remboursement des annuités d'emprunt restant dues. L'OPHLM, en compensation cédait les espaces concernés à la Ville afin « de faciliter le classement de ces espaces réservés aux futurs jardins, rues, places, dans le domaine public », ce qui représente en fait une charge financière supplémentaire mais permet d'assurer la maîtrise foncière pour la mise en œuvre du projet urbain. SONG Justin Jérôme, *ibidem*, p.40.

niveau de l'offre de service à la population et des liaisons avec le centre ville²⁴⁰ ».

Mais les ressources disponibles sont sans comparaison possible avec celles nécessitées par l'ambition du projet initial, et la comparaison entre le coût des réhabilitations et des démolitions, les premières étant en partie subventionnées y compris dans leur forme la plus radicale, est en défaveur de ces dernières quand le calcul est fait sur le court et le moyen terme. Même si le rapport s'inverse quand le calcul est fait sur le long terme, la démolition apparaissant alors plus avantageuse, la nécessité d'une action qualifiée d'urgente après un temps long de l'abandon de ce territoire par les autorités responsables va privilégier une politique des moyens au détriment d'une politique des fins.

La « réduction de la dissonance » passe ici pour la municipalité par « la modification de ses préférences et de ses valeurs », selon le modèle d'E.Friedberg, c'est-à-dire par l'abandon de son engagement pour des démolitions massives au nom de la volonté affichée de ne pas trahir la vocation sociale de la commune. L'impuissance politique du maire et l'incapacité financière de la commune et de l'Office HLM de mener à bien leur projet, disparaissent ainsi derrière un argumentaire social qui ne parvient pas à occulter l'absence de solidarité nationale (et parisienne) à l'égard d'une commune prise dans le cercle vicieux de l'accueil des plus démunis.

Le pis-aller des investissements successifs dans la réhabilitation des immeubles va reculer d'autant le temps et la pertinence financière de la démolition, les bâtiments se trouvant grevés de nouveaux emprunts.

La démolition de la barre Debussy, décidée en 1984 et réalisée en 1986, grâce à des fonds contextuels²⁴¹ dégagés à la suite de l'assassinat d'un enfant de la cité et la visite à cette occasion du Président de la République, permettra la réalisation du quartier de l'Orme Seul qui sera jusqu'en juillet 2000, date de la démolition de la barre Renoir, la seule trace résiduelle de la stratégie construction/démolition conçue par la Ville comme la condition de son retour à l'urbanité.

c- La démolition comme outil d'un projet de composition urbaine.

²⁴⁰ SONG Justin Jérôme, *ibidem*, p.29.

²⁴¹ Dont la plus grande partie sera investie dans la remise en état de nombreux immeubles : « Un crédit de cinquante millions de francs est alloué aux 4000, accompagné de l'injonction de commencer les travaux immédiatement, dès le 15 août. Il faut tout de même attendre la mi-octobre, le temps de les attribuer. Le Berim, bien connu pour ses affiliations politiques, raffale la majeure partie du pactole, en s'engageant à réparer les façades, les plomberies, les colonnes de gaz ». « Album de la Courneuve », Architecture d'Aujourd'hui, octobre 1988, n°259.

La démolition de la barre Debussy ouvre une brèche dans l'univers clos du grand ensemble. Deux cents logements sont construits au Moulin Neuf dans cette perspective dès la fin de l'année 1984 par l'équipe lauréate du concours de 1982, l'APRAH, « *pour reloger quelques familles des 4000, panachées de demandeurs de logements venus du reste de la Courneuve*²⁴² ». Le quartier de l'Orme Seul²⁴³ peut être réalisé conformément à la stratégie initiale et faire sauter le verrou entre les 4000, la gare RER et la ville.



Quartier de l'Orme Seul. Vue des espaces intérieurs.

²⁴² « La réhabilitation des Grands Ensembles ; Anthologie 1974-1994 », septembre 1994, ARAV, Association pour la Recherche sur l'Architecture et la Ville.

²⁴³ 271 logements PLA, 100 logements PAP. « La démolition : un des aspects de la stratégie de réhabilitation d'un quartier », La Courneuve, fiches de cas du STU, 1988.



Quartier de l'Orme Seul. Entrée du quartier depuis l'arrivée du RER²⁴⁴.

Pour le reste du grand ensemble, les réhabilitations traditionnelles pour « gérer l'attente » et le « remodelage » pour « gérer l'image » vont prendre le relais de démolitions risquées politiquement et financièrement et par conséquent de moins en moins convaincantes aux yeux de ceux-là même qui les avaient projetées. Réponse gestionnaire et architecturale là où l'on attendait une réponse urbaine qui, confrontée à la rationalité économique des opérations, révèle la dimension utopique du projet social d'origine, l'hypothèse d'une hypocrisie sociale n'étant pas argumentable.

Le temps, ennemi du changement et ressource des routines.

Le contexte de la décentralisation conditionne l'attribution des financements nécessaires à la mise en œuvre du projet à la réalisation d'un document contractuel entre la commune, la Région et l'Etat nécessitant deux ans d'études lourdes étant donnée l'imprécision du chiffrage des propositions du lauréat du concours concernant les programmes de démolition et reconstruction. Pendant ce temps « *personne ne peut ni ne veut s'engager dans des actions ponctuelles vraiment importantes. (...) L'Etat et la Région soutiennent un premier programme relais de travaux de gros entretien et d'améliorations temporaires qui devrait permettre d'attendre, tout en rétablissant les habitants dans leur dignité*²⁴⁵ ». C'est dans ce temps de « l'attente » qu'est réalisée la réhabilitation de l'ensemble François Villon²⁴⁶

²⁴⁴ Photos Volcy LESCA.

²⁴⁵ « La réhabilitation des Grands Ensembles ; Anthologie 1974-1994 », septembre 1994, ARAV, Association pour la Recherche sur l'Architecture et la Ville.

²⁴⁶ Projet confié à l'équipe APRAH, lauréate du concours en 1982.

terminée en 1987. Quatre bâtiments en R+4 organisés autour d'une place dont la transformation sera confiée à l'équipe Germe et Paurd qui ne sont pas des « démolisseurs » mais des tenants de la solution du remodelage lors du concours de 1981. En construisant une seconde façade à 1m de la façade d'origine, les appartements sont agrandis sans que pendant l'année consacrée aux travaux, les habitants aient dû partir.

L'apprentissage de François Villon, ancienne cité « Couscous » et ironiquement rebaptisée par ses habitants « Couscous Royal », va déclencher un retour sur projet.

Le bilan financier comparatif entre l'opération Debussy/Orme Seul et la réhabilitation lourde de F.Villon est favorable à cette dernière, tant au niveau du prix de revient que dans sa répercussion sur les loyers : pour la ZAC de l'Orme Seul²⁴⁷, la seule charge foncière par logement est de 126 000F (démolition comprise), dépassant ainsi de 71 500F la charge foncière de référence, dépassement pris en charge à 50% par l'Etat. Pour l'opération de remodelage F.Villon, le coût global par logement est de 170 000F dont 50% est financé par des subventions Etat (32%), Région Ile-de France (20% sur 70000F/logement, soit 12%) et Ville (6%). Le différentiel se traduit dans les niveaux de loyer : de 87F/m² avant la réhabilitation, le loyer passe à 170F (ce qui correspond à une augmentation de 59% si le locataire perçoit l'APL et de 80% pour les autres locataires) contre 205F dans les constructions neuves²⁴⁸. Ce surcoût n'est pas supportable par la majorité des habitants des 4000 et confirme la crainte exprimée en 1982 par James Marson : « *le danger est très grand pour la population des 4000 de subir une nouvelle déportation* », et il craint que « *la situation privilégiée de la Courneuve par rapport à Paris, aux poches d'emplois et aux transports en commun* » représente une rente de situation « *qu'il n'est pas question de détourner au profit de couches plus privilégiées* »²⁴⁹.

Lorsque le maire manifestait cette crainte, il la fondait sur le diagnostic du CREPAH et les conditions de réhabilitation qui nécessitaient de déplacer 90% des familles à l'occasion de ces travaux. La réponse était alors : quitte à déplacer les habitants, même temporairement, autant procéder à des constructions neuves pour les reloger. La solution des réhabilitations lourdes expérimentée à F.Villon fait la démonstration que l'on peut à la fois réhabiliter de façon visible et garder la population en place.

²⁴⁷ Dont l'architecte est Catherine Furet, et où l'on peut apprécier les très beaux bâtiments d'habitat conçus et réalisés par Lipa et Serge Goldstein et Ricardo Porro. L'aménageur est la SOEDAT

²⁴⁸ Ces chiffres sont extraits des fiches de cas du STU constituées en 1988. « La démolition : un des aspects de la stratégie de réhabilitation d'un quartier », La Courneuve, fiches de cas du STU, 1988.

²⁴⁹ Propos tenus par J.Marson en 1982 in « La Courneuve, cette ville qui a besoin de tendresse », revue « h » n°72, mars 1982.

Enfin, l'espoir de changement que représente la démolition de Debussy, pour les habitants comme pour la commune, est amoindri par la vive émotion d'une population profondément attachée à son lieu de vie et qui s'exprime à son sujet de façon paradoxale : « *Debussy, c'est une bête à abattre, même si on l'aime à la folie. Quand on a vu des jeunes y mourir de suicide, d'overdose (...) Il y a un rapport passionnel, ceux qui restent sont des sortes de moine-soldats en mission. (...) On veut garder nos logements, on se connaît tous* ²⁵⁰ ». L'attachement est le plus fort quand après la démolition de la grande barre Debussy, la population s'oppose à celle du Petit Debussy située à quelques mètres ... et qui sera finalement réhabilitée.

Alors que les deux opérations : démolition de Debussy et réhabilitation de François Villon, sont menées ici simultanément la comparaison des ressources et contraintes de chacune peut être faite « grandeur nature » : en 1988, le projet de construction/démolition des 4000 comme condition du changement urbain de la commune est abandonné sans pour autant que cette décision ne soit formulée en ce sens de quelconque façon : « *Actuellement, l'Office de la Ville de la Courneuve reconnaît qu'une démolition revient plus cher qu'une réhabilitation même lourde, comme celle de la Place François Villon. La démolition d'autres barres n'est plus envisagée. Par contre, la réhabilitation d'immeubles locatifs sociaux s'avère urgente et devrait être menée sur une grande échelle. L'Office désirerait mener un programme annuel de réhabilitation de l'ordre de 800 logements, parallèlement à la construction annuelle de 80 logements locatifs* ²⁵¹ ». Le projet est ramené à la problématisation traditionnelle d'un renouvellement patrimonial.

Le remodelage comme alternative à la démolition.

Au projet initial du lauréat se substitue progressivement le projet de Germe et Paurd, partisan de la réhabilitation lourde par « remodelage » qui associait démolition et réhabilitation dans leur réponse au concours, réponse alors non retenue mais à travers lequel ses auteurs faisaient preuve d'une certaine clairvoyance : « *Le jury a choisi le projet le plus facile à détourner ; nous ne voulons pas refaire un costume aux 4000 mais s'appuyer au contraire sur les qualités formelles des projets pour leur fabriquer un avenir, un développement : percer les barres, effectuer des écrêtements, construire des tours loggias –autant d'alternatives amorcées pour le cas où on ne pouvait pas démolir* ²⁵² ». Dans ce temps où démolition et réhabilitation sont

²⁵⁰ Témoignage d'un habitant des 4000 in LEBEL Jean-Patrick, « Notes pour Debussy. Lettre ouverte à Jean-Luc Godard », 1987, cassette vidéo.

²⁵¹ « La démolition : un des aspects de la stratégie de réhabilitation d'un quartier », La Courneuve, fiches de cas du STU, 1988.

²⁵² Propos de Germe et Paurd rapportés dans Plan Construction et Architecture Cité-Projets, Ministère du Logement, « La réhabilitation des Grands Ensembles ; Anthologie

considérées comme des solutions contradictoires, le « penser ensemble » de ces deux dispositifs de transformation dans le concept de « remodelage » peine à convaincre du fait du vide juridique entourant ses modalités de financement, même s'il séduit. C'est cette nature de projet qui sera finalement adoptée car elle répond aux hésitations de la municipalité comme à ses moyens, assure malgré tout une réelle visibilité à l'action publique et s'inscrit clairement dans le discours national ambiant, aidé en cela par « l'esprit Banlieue 89 », qui a si bien su poser la question dérangeante du « pourquoi pas » ?

L'abandon du grand projet de transformation de la commune n'a jamais été officiellement reconnu ni admis, bien au contraire. Chacune des opérations successives de réhabilitation comme de démolition est évoquée dans les propos des principaux acteurs comme l'illustration fidèle du projet municipal d'origine.

Le changement de politique et de référent opératoire sont gommés au profit de la construction valorisante d'une action publique rationnelle rendue lisible par l'exposé de ses continuités, la neutralisation de ses hésitations et de ses contradictions permettant de faire apparaître une politique volontariste là où les incertitudes, l'expérimentation, les dynamiques d'apprentissage et d'intégration des rapports de force ont dicté des stratégies d'ajustements plus que des choix. Enfin, la finalité première du projet que la commune sorte de l'impasse socio-économique dans laquelle elle se trouvait par le biais d'un profond renouvellement de son offre en matière d'habitat n'est tout simplement plus évoquée, la dimension utopique de cet espoir ayant subi la dure loi des réalités : il ne s'agit plus de « penser le changement, mais de gérer le pansement », le changer n'étant même plus dans les moyens de la commune.

Pour Jean-Pierre Lefèbre de la SODEDAT, le constat est amer : « *La mairie s'est alignée sur la politique ministérielle* ». DSQ, Contrat de Ville en 1992, Grand Projet Urbain²⁵³ (GPU) intercommunal en 1994 (Saint Denis, Aubervilliers, La Courneuve), Grand Projet de Ville (GPV) intercommunal en 2001 ont successivement rythmé et normé l'urbanisation des 4000. Les

1974-1994 », septembre 1994, ARAV, Association pour la Recherche sur l'Architecture et la Ville.

²⁵³ Le périmètre opérationnel du GPU comprend le projet du quartier de la Tour, situé dans la continuité de l'Orme Seul en limite de Saint-Denis, et du quartier des Clos. Paul Chemetov en est l'architecte en chef suite à la consultation urbaine de 1996, le principe central est la dédensification, la diversification des fonctions et de l'offre de logements. Le quartier de la Tour répond plutôt à une logique de dédensification avec un programme de deux résidences de 80 logements financés en PLUS en lieu et place de la barre Renoir (362 logements, démolition réalisée en 2000, et prévue partiellement dès 1981). Le quartier des Clos, dont la situation urbaine est plus favorable, répond à une logique de diversification et nécessite la démolition de Ravel et Presov (démolition prévue en 2004 et programmée dès 1981). CORBILLÉ Christine, « Démolir des logements sociaux : du tabou au mot d'ordre », novembre 2002, Habitat n°33. p.12-31.

priorités officielles incarnées par chacune de ces étapes de politique urbaine (le traitement social à l'échelle du quartier, l'extension à la ville et l'articulation avec les différentes politiques urbaines, l'activation des solidarités intercommunales) se sont successivement traduites dans la chair du grand ensemble, faisant fi de sa singularité, tant sociale que physique et plus particulièrement constructive, rendant ses réhabilitations successives coûteuses.

Ainsi dès 1988, les critiques et les doutes sur cette non-politique de changement, ou de non-démolition, terme plus juste que celui de réhabilitation, sont légions : « *Villon n'a pas été démoli, mais maquillé. (...) Villon, dans son manteau de loggias, est aussi incongru qu'un aviateur en blouson dans un défilé d'infanterie. Le blouson du reste a coûté cher. On s'interroge sur l'opportunité de pareille réhabilitation : ne valait-il pas mieux reconstruire, presque au même prix²⁵⁴ ?* ».



Les « fenêtres urbaines » de la barre Balzac. Projet de L.ISRAEL²⁵⁵.

La recherche de l'évitement du pire fait opter pour le possible. Ainsi Verlaine est retraité selon le concept des immeubles-villas par B.Paurd ; les Cosmonautes, conçus à l'origine par André Lurçat, sont réhabilités par Pierre Gangnet dans le respect de l'architecture du maître mais « *il n'y a pas eu d'argent pour les abords de l'immeuble. La fontaine des Cosmonautes n'a toujours pas d'eau, et son sputnik de tôle reste rouillé* ». A Barbusse, en 1988, « *Il s'agit d'ôter par endroit des panneaux de façade, de découvrir les pignons sud, de tailler dans les crêtes afin de dégager des loggias pour les appartements, de les rendre à la lumière. Il s'agit aussi de doter les autres de*

²⁵⁴ « Album de la Courneuve », Architecture d'Aujourd'hui, octobre 1988, n°259.

²⁵⁵ Photo Volcy LESCA.

prothèses extérieures, de donner ce que l'on ne peut obtenir par simple soustraction. (...) Il en coûtera le tiers de la construction d'un nombre équivalent d'immeubles. Mais c'est plus que ce qu'autorisent les crédits PALULOS, et l'opération tarde à démarrer ». L'Israël crée de grandes brèches, sortes de « fenêtres urbaines » dans le corps de Balzac, mastodonte de 180m de long sur 16 niveaux, « le vandalisme s'étant réinstallé dans l'immeuble sitôt sa réhabilitation terminée. (Après cette intervention), le rideau est tombé sur Balzac. Le quartier s'est magnifiquement ouvert sur la ville, c'était l'enjeu le plus important ».

En 2000, La Courneuve comporte 52,8% de logements sociaux abritant 40% de sa population, les 4000 représentant 40% de la population, soit 34% du parc de logements de la ville et près de 60% du patrimoine social. La population des 4000 est majoritairement constituée de familles nombreuses, de personnes seules (22%) et de familles monoparentales. Si le quartier de l'Orme Seul est unanimement considéré comme une réussite urbanistique, que la réalisation des espaces publics de la ZAC constituée sur l'emplacement de la barre Renoir vient de s'achever, et que le relogement des familles de Pressov et Ravel, deux barres de 300 logements, est en cours en vue de leur démolition²⁵⁶, la question du courage politique consistant à mettre à profit ce nouveau programme de construction/démolition pour résoudre le problème social persistant des économies souterraines et celui des impayés est posé. Comme Jean-Pierre Lefèbre vingt ans plus tôt²⁵⁷, Jean-Patrick Fortin²⁵⁸, concurrent malheureux du concours sur ce site en 2004, et dont les engagements passés ne permettent pas de mettre en doute les convictions politiques et sociales, parle avec fatalisme d'un nécessaire nettoyage social comme condition du changement attendu d'un grand ensemble qui a été, et est toujours, un laboratoire social et urbain des différentes politiques de l'Etat et l'espace de manifestation des problèmes sociaux les plus violents.

²⁵⁶ Ces deux immeubles ont été démolis à l'explosif le 23 juin 2004. Monique, habitante de Ravel depuis 27 ans ne cache pas son soulagement au micro du journaliste de France Inter : « J'aurais été ravie d'appuyer moi-même sur le bouton ! Plus ça été, plus c'était pire. C'était dégueulasse, y m'a traumatisé ct' immeuble. Y'avait pas d'ascenseur, il doit être content mon mari là-haut, il en est mort avec son cœur fragile. Quel soulagement. C'est vide maintenant ! Et la page est tournée, c'est ma vie, c'est ça le futur ! ».

²⁵⁷ « La majorité des grands ensembles sont dans des villes communistes, comment pourrait-on y espérer rompre la ségrégation sans imaginer un plan sérieux, concerté avec les habitants, de destruction d'une partie des barres et des tours et de reconstruction d'autres types (améliorés) d'habitats sur la ZUP et hors la ZUP, comme c'est le cas à la Courneuve ? (...) Toute autre position me paraît ou irréaliste ou démagogique. Celle des « sociologues », visant à culturer sur place des ghettos ou des morceaux de ghettos est, en fin de compte, une position d'abandon, d'acceptation ou de consolidation de l'insupportable état actuel avec toutes les conséquences prévisibles ». Lettre de J.P.Lefèbre à Roland Castro du 27 juillet 1983.

²⁵⁸ Entretien réalisé auprès de Jean-Patrick Fortin, architecte, en janvier 2004.

Projet de « renouvellement urbain » du quartier de la Tour, les Clos. B.Paurd, M.Ch.Lvovsky et Ph.Hamelin, architectes²⁵⁹.



²⁵⁹ Journal de la Courneuve, mars 2004, n°7.

L'amertume de B.Barre est de même perceptible lorsqu'en 1996 il fait le bilan de la situation : « *Les politiques de la ville sont réduites au bricolage de mécanismes de régulation sociale dont la seule ambition est de stabiliser les situations de ghetto et d'éviter que dans les crises les chancres n'éclaboussent trop la figure. (...) Le seuil de tolérance est jalousement et sans aucune vergogne maintenu à zéro dans certaines villes parce qu'enfin, l'espace ça ne se partage pas. (...) Les situations d'extrême ségrégation sociale chassent la ville parce qu'elles en tuent les conditions économiques, sociales, culturelles et politiques. A lui seul, le talent des architectes ne peut que montrer la possibilité de réparer, corriger, transformer l'espace et l'architecture des quartiers pour que la ville puisse s'y établir*²⁶⁰ ».

La démolition était préconisée à la Courneuve au nom du droit à la ville, la réhabilitation l'était par l'Etat au nom du droit au logement.

Un tel constat est à l'origine de la déclaration faite par les deux ministres Claude Bartolone et Louis Besson présents lors de la démolition de Renoir en juin 2000 : « *Je pense que c'est une erreur d'opposer droit au logement et démolition. Le droit au logement, c'est non seulement le droit à un logement, mais un logement de qualité, dans un environnement qui ne soit pas stigmatisé. Il faut sortir par le haut, en construisant, en rénovant et en luttant contre le marché de la misère du parc privé dégradé*²⁶¹ ». Mais en attendant les annonces officielles de l'accélération programmée et financée des démolitions, l'étape intermédiaire sera celle de la formulation d'une réponse politiquement acceptable permettant aux organismes HLM, dont celui de La Courneuve est loin d'être le seul à être confronté à une telle situation, de trouver des ressources palliatives qui évitent à l'Etat un engagement contraire à ses principes d'une part, et qui serait par trop révélateur de la rigidité de ses positions passées. Cette « formulation-pansement » prendra la forme de la vente des logements à leurs locataires (ce qui a entraîné le problème inextricable des copropriétés dégradées dans les années suivantes), de la cession de terrains à des opérateurs privés et de la quête toujours actuelle d'une solidarité intercommunale cruellement absente dans les faits encore de nos jours.

Si des brèches sont ouvertes entre le grand ensemble et la ville, le « droit à la ville » de La Courneuve et celui de la paix sociale pour ses habitants sont décidément bien difficiles à conquérir.

²⁶⁰ Bernard Barre, in « La Courneuve : 4000, la ville à portée de main », Projet Urbain n°9, octobre 1996.

²⁶¹ Actualités HLM N°684, juin 2000.

4) L'implosion des quatre tours Palmer à Cenon : « faux » projet urbain, « vrai » projet patrimonial,

Le « Bordeaux des collines », comme le définit en 1967 le Préfet d'Aquitaine, Gabriel Delaunay : 550 hectares qui surplombent d'un seul tenant des coteaux boisés et le fleuve et ouvrent une perspective grandiose sur la ville historique tapie sur la rive gauche de la Garonne. Autrefois occupés par des propriétés de famille désertées par leurs héritiers leur préférant désormais le Bassin d'Arcachon ou la Côte Basque, les plateaux représentent une aubaine pour l'urbanisation.

« Les trois ZUP de la Rive Droite proposent un magnifique et exceptionnel exemple d'urbanisation équilibrée, digne de retenir l'attention de celui qui, passant en Aquitaine, les découvre comme le « signal de Bordeaux »²⁶² ». Localement, les mots ne sont pas assez forts pour dire l'espoir de chacun et la fierté de tous face à ce projet de plus de 15 000 logements qui doit accompagner les projets d'avenir d'une métropole en pleine expansion. La Cité Palmer de Cenon tire son nom du vaste parc arboré auprès duquel elle est bâtie : le Parc Palmer, « zone de verdure plantée d'arbres majestueux, parc public digne d'une métropole régionale²⁶³ ». Quatorze bâtiments en R+4 et cinq tours en R+15 forment un ensemble de 1500 logements (échelle d'une unité de voisinage) qui seront livrés entre 1967 et 1970, sous la houlette du CILG et de sa filiale la SAHLM La Gironde, principal constructeur de la cité, l'Office Municipal HLM de Bordeaux et la SA Promocin pour la partie de la cité en accession²⁶⁴. René Cassagne, « le dynamique député maire de Cenon, pose la première pierre le 10 mars 1965 » et J.Chaban-Delmas, maire de Bordeaux, se réjouit lors de l'inauguration le 18 juillet 1967 : « nous avons trouvé à Cenon les terrains qui nous manquaient dans la ville et je suis très heureux de constater que nous allons enfin pouvoir loger 224 familles bordelaises dont l'attente est anxieuse²⁶⁵ ». La collaboration positive de ces élus locaux de premier rang réunis autour du projet avec l'appui sans réserve de l'Etat local, le préfet Gabriel Delaunay, a permis une mise en œuvre rapide et apparemment conforme aux attentes de chacun des protagonistes : un développement important de la commune

²⁶² « Communauté Urbaine de Bordeaux », 1970, CEREX, Paris. Propos d'André Ricard, vice-président de la CUB et adjoint au maire de Cenon.

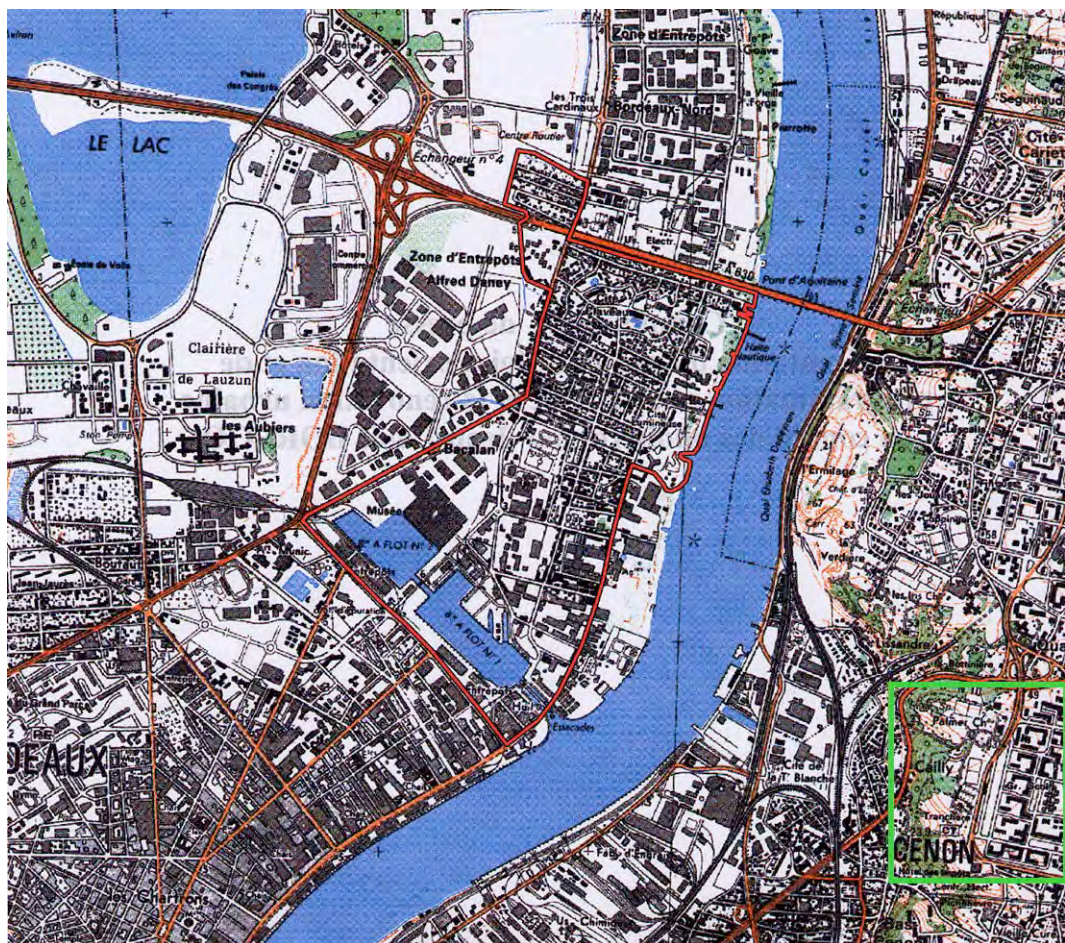
²⁶³ « Communauté Urbaine de Bordeaux », 1970, CEREX, Paris.

²⁶⁴ Achat et équipement de 20 ha (propriété de la famille Montesquieu) en 1958 par la SEG (Société d'Équipement de la Gironde), dont le CILG participe au capital, et avec le concours de la SCET (Société Centrale d'Équipement du Territoire). L'OMHLM de Bordeaux peut ainsi construire « en contrepartie d'une capacité de réservation pour le CILG ». Alexandre FERNANDEZ. Maurice GOZE, « L'entreprise et l'habitat. 50 ans d'histoire du Comité interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000) », 2001, Ed Confluences, Bordeaux.

²⁶⁵ SO 19/07/67 in Alexandre FERNANDEZ. Maurice GOZE, « L'entreprise et l'habitat. 50 ans d'histoire du Comité interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000) », 2001, Ed Confluences, Bordeaux.

d'assiette en termes de nombre d'habitants assorti des promesses d'équipements nécessaires à une vie équilibrée, la possibilité pour Bordeaux de mener sa politique prioritaire de rénovation urbaine lui donnant ainsi les moyens de répondre aux nouveaux besoins en logements, et pour l'Etat un exemple archétypique de mise en application concrète de sa politique d'aménagement du territoire français dans un site qui en valorise les référents de ville-jardin, l'urbanisme progressiste et le parti d'industrialisation des procédés constructifs.

Les cinq tours de quinze étages de la Cité Palmer de Cenon, fièrement dressées sur la partie ouest du plateau, face à la ville, sont le flambeau du projet, l'emblème des trois ZUP. Elles annoncent et symbolisent l'ensemble des autres constructions du plateau qui sont construites plus basses (R+4) ou plus loin à l'intérieur des terres comme à Floirac ou Lormont. Au regard du volontarisme du message révélé par cette composition architecturale et urbaine, nul ne peut douter que ce projet soit conjointement porté par l'ensemble des élus bordelais et de la banlieue Est et qu'il incarne le vœu pieux d'une agglomération solidaire.



Plan de situation de la cité Palmer à Cenon.

Lorsqu'en 1981 le CILG envisage lors de son Conseil d'Administration la démolition des quatre tours de la cité Palmer, l'écart entre le « meilleur des mondes » projeté moins de quinze ans plus tôt et la réalité du terrain est d'autant plus difficile à accepter que ce projet était à l'origine un projet partagé tant dans la formulation des problèmes auxquels il était censé répondre que dans les solutions choisies pour les traiter. Les conditions de cette dérive des tours Palmer composent une photographie parfaite des dysfonctionnements apparus dans les autres sites étudiés jusque-là, bien que souvent avec plus de brutalité du fait de leur soumission à un contexte contraignant de désindustrialisation ou d'influence d'une capitale suzeraine. L'exemple bordelais nous permet d'observer, après le temps fort d'une entente manifeste de tous sur le fond et la forme du projet, une dynamique de reconstitution progressive par chacun des acteurs de logiques d'action autonomes comme autant de grains de sable introduits dans une machine bien huilée et finissant par en gripper la mécanique. Si le contexte national de déprise économique associée à l'évolution des priorités de la politique du logement décidée en haut lieu a, comme ailleurs, un impact sur le dérapage constaté, il apparaît ici en second plan. Agrégées et cumulées, ces stratégies endogènes partielles et à la rationalité limitée au champ de responsabilité et de compétence de chacun, vont créer le glissement imperceptible et cependant bien réel d'un projet partagé dans ses fins à une opération instrumentalisée par chacun.

a- Un projet de construction de logements sociaux « partagé » sur le fond.

Contrairement aux ZUP imposées à certains élus locaux pour la bonne cause du développement industriel de la France, l'implantation des trois ZUP originelles sur les territoires contigus de Lormont, Cenon et Floirac est réalisée avec l'approbation des municipalités concernées.

Le contexte politique de cette décision est en effet doublement favorable au consensus local : les ressources positionnelles nationales de Jacques Chaban-Delmas, grand notable et maire de Bordeaux depuis 1947²⁶⁶, lui permettent de développer une relation privilégiée avec le Préfet dont le PME (Programme de Modernisation et d'Équipement) de l'agglomération bordelaise valide les ambitions municipales en termes d'aménagement et de développement économique. D'autre part, mettant en pratique au niveau local l'adage selon lequel « *il faut savoir s'appuyer sur des adversaires conciliants pour mieux maîtriser des amis encombrants*²⁶⁷ », le maire de Bordeaux réserve à ses opposants politiques un traitement de faveur en

²⁶⁶ J.Chaban-Delmas est député depuis 1946. En 1954, il est Ministre des Travaux Publics sous Pierre Mendès France, Ministre d'État sans portefeuille de Guy Mollet en 1956, Ministre de la Défense de Felix Gaillard de 1957 à 1958 et Président de l'Assemblée nationale de De Gaulle de 1958 à 1969.

²⁶⁷ CHASTENET Patrick et Philippe, « Chaban », 1991, Seuil, p.267.

évitant de leur opposer des candidats dangereux lors des élections ou en leur réservant des vice-présidences représentatives à la Communauté Urbaine alors même qu'il en détient la majorité. René Cassagne, député-maire socialiste de Cenon, est un des acteurs et bénéficiaires²⁶⁸ de ce « système Chaban » identifié par le politologue bordelais Jacques Lagroye qui évoque à ce sujet un système de « vassalisation des opposants²⁶⁹ » permettant à J.Chaban-Delmas « *d'étendre progressivement son autorité géographique et politique en obtenant l'allégeance des principaux fiefs de banlieue*²⁷⁰ ».

Les perspectives du développement économique de la rive droite par l'implantation de nouvelles entreprises liées principalement au déplacement de l'activité portuaire vers le Nord sont autant de promesses d'emplois nouveaux et la localisation de l'habitat nécessaire à ce projet sur les trois communes du plateau comble les attentes de leurs édiles municipaux. Dans le même temps, elle satisfait au souci de rééquilibrer le développement de l'agglomération bordelaise vers l'Est, le mouvement d'accroissement urbain, très consommateur d'espaces naturels à l'Ouest, générant le besoin de mener une politique foncière avide de terrains vierges situés en continuité de la ville-mère.

L'accord sur le choix du site.

A une politique urbaine de gestion de l'urgence menée par le maire de Bordeaux de 1947 à 1956²⁷¹ succède une politique volontariste de gestion de la croissance qui va prendre appui sur les politiques nationales pour répondre aux nouvelles priorités bordelaises : le redressement et le développement d'une économie industrielle locale qui s'effrite et la lutte contre la dégradation alarmante du bâti ancien du centre-ville dont les 2/3 sont considérés comme inaptes à répondre aux besoins et qui souffre d'une vacance exponentielle.

D'autre part, les perspectives de croissance démographique sont fortes et en 1960 l'INSEE estime les besoins à 51000 logements sans tenir compte de la

²⁶⁸ « Quel intérêt aurait donc Chaban à déloger le député-maire socialiste de Cenon, René Cassagne, ou encore son collègue de Mérignac, Robert Brettes ? Au contraire, il a besoin de s'entendre avec eux pour étendre son influence et eux ont besoin de lui pour augmenter leurs ressources. (...) Car la permanence du système chabaniste repose non seulement sur une relation asymétrique qui assure au fédérateur la domination globale de l'ensemble, mais aussi la présence d'un associé-rival suffisamment puissant pour maîtriser son propre camp. René Cassagne jouera longtemps ce rôle ». CHASTENET Patrick et Philippe, « Chaban », 1991, Seuil, p.316.

²⁶⁹ LAGROYE Jacques, « Chaban-Delmas à Bordeaux », 1973, Pedone, Société et politique, p.204. « Lorsque s'affirme, à partir de 1954, la vocation du député-maire à assumer un rôle départemental et même « aquitain », la vassalisation des opposants s'étend à toute l'agglomération, et concerne désormais la plupart des élus nationaux et locaux »

²⁷⁰ CHASTENET Patrick et Philippe, « Chaban », 1991, Seuil, p.315.

²⁷¹ Il s'agit de trouver des réponses rapides aux problèmes liés à l'insalubrité des marais situés au nord et au sud de Bordeaux, à la médiocrité du réseau routier et à la pénurie de logements du fait de la demande pressante de l'après-guerre.

volonté politique affichée d'inciter à l'implantation d'activités industrielles qui se traduit par « *la création des 3 ZUP notamment (qui) doit permettre de loger la main d'œuvre nécessaire aux entreprises installées à Ambes et celles qui sont prévues dans la région de Bassens (...). Le volume total des primes à la construction offertes n'atteint pas la moitié de la demande (...). Peut-on dévoiler que certaines implantations industrielles risquent actuellement d'être compromises par la seule insuffisance d'un volume de programme de logements* ²⁷² ? ». Le foncier disponible sur le territoire de la ville de Bordeaux se prête mal au concept qui définit à cette époque la forme urbaine d'un habitat collectif de masse fortement consommateur d'espace : terrains marécageux et contraignant fortement les techniques de construction et donc leurs coûts, et prix du foncier urbain incompatible avec la charge foncière acceptable pour ce type d'opération. Les 550 hectares potentiellement disponibles sur les plateaux de la Rive Droite répondent à l'ensemble de ces attentes : des assises géomorphologiques conformes aux savoirs faire de la construction industrielle, une charge foncière réduite, et une surface d'un seul tenant suffisamment importante pour que cet urbanisme du plan de masse et de la grande quantité puisse s'exprimer avec toute la superbe nécessaire. Enfin, du point de vue symbolique, la position géographique du site sur les hauteurs de la ville permet qu'il soit vu de tous les points de la rive gauche comme le fier signal de la modernité et du dynamisme de l'agglomération... et de ses élus.

Le 30 juillet 1960, l'arrêté de délibération portant création des trois ZUP sur 543 hectares contigus sur les communes de Lormont, Cenon et Floirac est signé par Pierre Sudreau, ministre de la Construction. L'objectif final est la construction de 15 500²⁷³ logements pour une population de plus de 60 000 personnes ; habitat collectif dense (80 à 120 logements à l'hectare), collectif à faible densité (40 logements à l'hectare) et habitat individuel (15 à 20 logements à l'hectare) se côtoient dans le programme auquel est associé un nombre d'équipements qualifié d'« impressionnant²⁷⁴ ». Le plan de masse établi par Jean Fayeton et Francisque Perrier et les immeubles édifiés sont réalisés dans l'esprit du temps : « *des quartiers de 12 à 15 hectares (découpés) par le croisement en angle droit, tous les 400m, des voies principales et secondaires déterminant ainsi des unités de voisinage devant accueillir 1 000 à 1 500 logements. La typomorphologie s'appuyait sur quelques tours et une majorité de barres R+4, à appartements souvent traversant, différenciés par le détail de leurs ouvertures ou les couleurs des*

²⁷² « Programme d'amélioration et d'équipement de l'agglomération bordelaise », février 1965, Préfecture de la Gironde. Propos introductifs du Préfet de la Région Aquitaine et Préfet de la Gironde, Gabriel Delaunay.

²⁷³ Les chiffres diffèrent selon les sources, l'ouvrage d'A.Fernandez et M.Goze faisant mention de « 15 735 logements, dont 6 777 à Cenon, 5 351 à Lormont et 3 609 à Floirac, ce qui autorisait une capacité d'accueil de 60 000 habitants sur des communes qui, ensemble n'en comptaient que 27 093 au recensement de 1962 et 23 564 en 1954 », p.71.

²⁷⁴ « Communauté Urbaine de Bordeaux », 1970, CEREX, Paris.

façades. Bordées de gazon et d'arbustes d'ornement, elles délimitaient, en angle droit ou en U, des espaces verts intérieurs où les enfants pouvaient jouer sans risque²⁷⁵ ».

Si par la suite les écrits ne manquent pas pour suspecter le maire de Bordeaux de s'être « débarrassé » d'un lourd programme de logement social électoralement pénalisant pour l'équilibre politique de sa ville sur des communes périphériques que leur marquage socialiste rendait peu aptes politiquement à refuser un tel héritage et qu'une lecture angélique n'est pas a contrario la bienvenue, une gestion électoraliste du peuplement bordelais ne pouvant être exclue, cette position apparaît cependant à la fois réductrice et injuste quand on resitue cette réponse dans le temps de sa formulation où ces programmes de logements sont synonymes de progrès social et de modernité pour les villes qui les adoptent.

Cependant, cette belle unanimité « communautaire » associant la municipalité bordelaise à celles de la rive droite, en phase avec les représentants locaux et nationaux autour d'une politique volontariste du logement social est quelque peu « écornée » par les choix de développement urbain de l'agglomération menés en parallèle à cette décision.

Des sites de développement en concurrence : la perte de l'enjeu d'agglomération au profit de la ville de Bordeaux.

Deux constats critiques sont réalisés par les autorités municipales dès la fin des années 50 : celui du rétrécissement du bassin démographique de la ville au profit des banlieues²⁷⁶ et celui du développement dissymétrique de la ville vers l'Ouest et le Sud-Ouest aux dépens de sa partie Est, contrainte d'une part par sa géographie de bord de fleuve et de coteaux et la présence induite sur la Rive Droite d'un vaste territoire maritime, propriété du port Autonome. Le PDU (Plan Directeur d'Urbanisme) de 1956 avait déjà comme souci de renforcer l'agglomération vers l'Est et de compléter le schéma radioconcentrique en décidant l'urbanisation de la rive droite.

Le rééquilibrage du développement urbain à l'Est de l'agglomération et le renforcement de la ville centre dans ses fonctions à la fois économiques et d'habitat sont des politiques urbaines aux enjeux concomitants. Complémentaires si on considère l'échelle de la « Grande Ville » (soit les 22 communes du Groupement d'Urbanisme de 1962) et concurrents s'ils sont

²⁷⁵ Alexandre FERNANDEZ. Maurice GOZE, « L'entreprise et l'habitat. 50 ans d'histoire du Comité interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000) », 2001, Ed Confluences, Bordeaux.

²⁷⁶ Le recensement de 1962 estime la population totale de la ville de Bordeaux à 249 019 habitants contre 257 946 en 1954, soit une baisse de 3,5%, alors que le Groupement d'Urbanisme qui regroupe 22 communes en 1962 accuse un solde migratoire positif allant de 4,5% pour l'agglomération INSEE de 1954, de 5,8% pour l'agglomération INSEE de 1962 et de 6,7% pour le Groupement d'urbanisme de 1962.

perçus à l'échelle communale. Cette double formulation est clairement exprimée dans le PAE de 1965 : « *Un fleuve large a toujours constitué une coupure géographique et sociologique et l'urbanisation s'y est faite par conquêtes successives sur les marais de la rive gauche. L'un des objectifs consistait donc à intégrer la rive droite dans l'agglomération, sans pour cela créer un élément concurrentiel du centre traditionnel de la rive gauche. Il a au contraire été décidé de maintenir à ce dernier son rôle capital, dans le secteur tertiaire, au sein de l'agglomération. (...) Il fallait donc revivifier une rive droite pauvre et mal structurée sans pour autant freiner l'essor d'une rive gauche mieux armée*²⁷⁷ ». Trois scénarii d'aménagement urbain sont ainsi retenus : l'urbanisation de la rive droite, de la zone Nord et celle des zones Ouest et Sud-Ouest dont le constat est fait qu'elles se peuplent mais ne s'urbanisent pas :

- Le premier parti lié à l'édification des trois ZUP doit permettre « *d'intégrer cette ville nouvelle de 60 à 80 000 habitants à l'agglomération bordelaise* » et entraîne « *la rénovation de toute la partie de Bordeaux située sur cette rive, ainsi que les quartiers du Bas Cenon et du Bas Floirac. Il existe déjà un plan masse portant sur le quartier de la Bastide, de part et d'autre de l'Avenue Thiers. Ce plan prévoit l'édification sur les bords de la Garonne d'une façade des quais, faisant le pendant moderne de la célèbre façade de la rive gauche ; il prévoit aussi dans ce quartier d'importants équipements tertiaires et la jetée de plusieurs ponts sur la Garonne entre le pont de chemin de fer et les bassins à flot*²⁷⁸ ». L'argument développé sur la question des franchissements est celui de l'insuffisance des perspectives d'emploi sur la rive droite, malgré les programmes d'implantation d'entreprises sur Ambes et Bassens, pour la future population des ZUP. L'appartenance claire de la rive droite à l'agglomération est donc au prix d'une continuité urbaine et sociale volontariste.

- Le second parti pose les mêmes critères en s'appuyant sur la création de la Foire Internationale de Bordeaux dans un secteur marécageux au nord de la commune, organisée autour d'un vaste lac artificiel et accompagnée d'un programme de 5 000 logements.

- Le dernier schéma « *s'attache à suivre et à organiser le développement naturel de l'agglomération bordelaise vers l'Ouest et le Sud Ouest. (...) L'intérêt de ce parti d'urbanisation est de s'associer étroitement au*

²⁷⁷ « Programme d'amélioration et d'équipement de l'agglomération bordelaise », février 1965, Préfecture de la Gironde. Propos introductifs du Préfet de la Région Aquitaine et Préfet de la Gironde, Gabriel Delaunay

²⁷⁸ « Programme d'amélioration et d'équipement de l'agglomération bordelaise », ibidem, p.21.

caractère de centre régional de commerce et d'affaires prévu pour une partie de Mériadeck²⁷⁹ ».

Le choix exclusif pour l'un ou l'autre de ces partis d'urbanisation est jugé impossible étant donné la programmation avancée des projets et « coups-partis » du quartier du Lac au Nord et des ZUP à l'Est et l'impossibilité de stopper le courant spontané d'immigration de la population vers l'Ouest et le Sud-Ouest. Le couperet tombe : « *compte tenu de ces contraintes, le groupe de travail a quand même choisi de s'inspirer très largement du troisième parti d'urbanisation, l'impossibilité d'envisager le déplacement du port dans les quinze prochaines années rendant les autres moins satisfaisants²⁸⁰ ».*

Le verrou du territoire portuaire ! Bien réel, et plus durable qu'il n'était même envisagé à l'époque puisqu'il faudra attendre non pas quinze ans mais vingt ans avant de le voir se desserrer et trente ans pour le voir disparaître sur la rive gauche. Mais cette situation de blocage à la logique urbaine de développement de la ville est une donnée depuis longtemps collectivement intégrée par les acteurs locaux, alors pourquoi faire l'hypothèse de stratégies de développement intégrant sa disparition dans un temps où chacun est conscient de l'impossibilité que cela puisse advenir dans le temps des projets (1965-1976) ? On a le sentiment d'une rationalisation a posteriori de choix réalisés au préalable en dehors de toute stratégie particulière si ce n'est celle des opportunités foncières permettant de spatialiser les modèles d'urbanisation véhiculés par une pensée étatique d'aménagement des espaces urbains. Cette tentative de globalisation faite au nom de la quête d'un « intérêt d'agglomération » cache mal l'enjeu latent de la légitimation des projets jugés prioritaires par un maire préoccupé de la modernisation de son centre-ville, la mise en œuvre des trois ZUP permettant qu'il réalise son propre programme de rénovation urbaine. Résister à l'attrait des périphéries tout en les « servant » suffisamment pour satisfaire leur appétit et s'assurer leur soutien, même passif, tel est l'objectif de J.Chaban-Delmas, ... validé par le Préfet dans un contexte de « présidentialisation » du pouvoir local.

Le prix à payer à cette situation de projets concurrentiels est l'abandon dans les IV^{ème}, V^{ème} et VI^{ème} Plans (62-65, 66-70, 71-76) du traitement des continuités urbaines de Bordeaux-Nord entre le Lac et les bassins à flot et de l'interface bordelaise entre les coteaux et la Garonne. Les programmes de logements des plateaux Est se voient ainsi privés du lien urbain à l'agglomération qui les a engendrés. Coupures physiques de la Garonne et des coteaux, coupure territoriale du Port Autonome, et déficit de franchissements : cet isolement géographique et territorial sera durement ressenti dans un avenir proche, renforcé par un isolement politique du fait du maintien durable à la tête de la communauté urbaine, officiellement instituée

²⁷⁹ « Programme d'amélioration et d'équipement de l'agglomération bordelaise », ibidem, p.24.

²⁸⁰ « Programme d'amélioration et d'équipement de l'agglomération bordelaise », ibidem, p.25

le 1^{er} janvier 1968, d'un système de partage du pouvoir entre le maire de Bordeaux et Michel Sainte-Marie, socialiste mais aussi maire de Mérignac, une commune de l'Ouest ...

b- Un projet de démolition « partagé » sur la forme.

Si le contexte national de déprise économique associé à un changement de cap de la politique gouvernementale du logement social à la fin des années soixante-dix entraîne des déséquilibres sociaux dans le parc social, le rôle que joue le contexte local en privilégiant l'accompagnement de l'urbanisation de l'Ouest de l'agglomération n'est pas neutre dans le phénomène de dévalorisation des immeubles et de développement rapide de la vacance. Avec près du quart des logements sociaux construits dans l'agglomération, ce territoire est considéré comme enclavé et les emplois espérés sur la Rive Droite, qui auraient permis à la ZUP d'échapper au statut peu enviable de cité-dortoir, ne sont pas au rendez-vous, l'essentiel étant concentré sur la rive Gauche. Si la réalisation du Pont Saint Jean au Sud (1965) et du pont suspendu au Nord (1967) de la ville facilite les déplacements, ceux-ci se révèlent coûteux pour des habitants dont les ressources sont fragiles.

Mais c'est en premier lieu la succession des dérapages tant structurels que conjoncturels dans le montage du projet de la cité Palmer comme dans sa mise en œuvre, révélée dans la recherche effectuée par A.Fernandez et M.Goze sur l'histoire du CILG et ses réalisations, qui permet de comprendre les conditions dans lesquelles la démolition des quatre tours Palmer s'est trouvée inscrite sur son agenda.

En second lieu, c'est la perspective d'un désenclavement économique et spatial des communes de la rive droite par la réalisation d'une infrastructure routière majeure sur leur territoire qui va valider cette inscription par les effets induits attendus d'une valorisation foncière autorisant maires et bailleurs à penser la déspecialisation programmatique de ces communes, « parents pauvres » de l'agglomération.

Insuffisance des crédits et lenteurs administratives = mauvaise qualité de la conception des tours et inadéquation avec les besoins.

L'indépendance de l'administration vis-à-vis des maîtres d'ouvrages dans la conception du programme des immeubles²⁸¹, sa lenteur dans la gestion des délais d'autorisation qui aboutit à un renchérissement des coûts de construction, ses obsessions pour la généralisation des constructions en

²⁸¹ CA du CILG du 26/01/62 : « L'administration a bâti ses programmes en vase clos en nous tenant complètement à l'écart et elle nous dit maintenant de commencer au plus vite les réalisations ». Alexandre FERNANDEZ. Maurice GOZE, « L'entreprise et l'habitat. 50 ans d'histoire du Comité interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000) », 2001, Ed Confluences, Bordeaux.

hauteur contre l'expertise locale²⁸², qui conduira la SA La Gironde à devoir construire les « tours Palmer » malgré ses réticences prémonitoires, génèrent des arbitrages lors de la phase de mise en œuvre des bâtiments préjudiciables tant à leur qualité qu'à leur adéquation au contexte. Les effets pervers se traduisent directement dans l'architecture et la fonctionnalité des immeubles : les coûts résultant des appels d'offre sont nettement supérieurs à ceux des prix plafond, résultat : *« Il a fallu modifier les plans et déshabiller les projets ; la contre-proposition de la SAE emportera la construction des barres en refends transversaux au lieu de deux façades porteuses et deux refends intérieurs²⁸³ »*, solution du coffrage-tunnel qui complique singulièrement une évolution future plus libre des logements. Dans la même logique, la distribution intérieure des tours se trouve définitivement contrainte par cette même logique d'économie : *« Pour passer dans les prix, l'architecte avait eu l'idée qualifiée de géniale, de retourner les portes d'ascenseur de telle sorte que l'on avait un accès tous les trois niveaux. Cela entraînait une moins-value tout à fait considérable mais le locataire, au lieu de débarquer devant sa porte débouchait sur un palier intermédiaire, à partir duquel il devait monter ou descendre une demi-volée d'escalier avant de franchir les deux parties d'un sas anti-incendie pour accéder enfin à son palier²⁸⁴ »*. Ces deux caractéristiques structurelles vont compter pour beaucoup dans la décision de la SA Domofrance (ex SA La Gironde), propriétaire et gestionnaire des tours Palmer, de démolir ces tours inadaptes et inadaptables à l'évolution des besoins des familles : *« Réhabiliter paraissait fou ! Avec une structure de construction de 2,90m d'entraxe entre les murs porteurs en béton armé, le côté monolithique des bâtiments, les dysfonctionnements des circulations verticales, la réhabilitation était supérieure à 250 000F par logement !²⁸⁵ »*.

La dégradation des tours est d'autant plus rapide que le regroupement des appartements de type 4 et 5 autour d'une même cage d'ascenseur entraîne une importante concentration d'enfants issus des familles nombreuses, rapatriés d'Algérie ou provenant de l'immigration, population jugée peu attractive par les éventuels nouveaux habitants. Le programme d'équipements mirobolant prévu à l'origine, qui fait la fierté des protagonistes et motive leur enthousiasme est revu sérieusement à la baisse comme le

²⁸² « Un différend naîtra de la volonté du ministère d'imposer des constructions en hauteur face aux réticences, quasi prémonitoires, du groupe qui estime qu'à cette distance du centre les logements ne trouveront pas preneurs. L'influence de Pierre Mathieu, camarade de l'Ecole Centrale de Fayeton, a permis de tempérer les dimensions des constructions futures, ce qui était aussi la volonté de la municipalité de Cenon. Malgré tout la SA La Gironde devra construire 4 tours R+15 à Palmer ». Alexandre FERNANDEZ. Maurice GOZE, « L'entreprise et l'habitat. 50 ans d'histoire du Comité interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000) », 2001, Ed Confluences, Bordeaux, p.74.

²⁸³ Alexandre FERNANDEZ. Maurice GOZE, *ibidem*, p.74.

²⁸⁴ Témoignage de l'architecte Louis-Jean Magendie, in Alexandre FERNANDEZ. Maurice GOZE, *ibidem*, p.74.

²⁸⁵ Entretien avec Jean-Luc Hoguet, directeur général de Domofrance.

remarque Pierre Barrère dès 1972 pour lequel : « *la réalité immédiate est moins brillante, car les crédits n'ont pas été débloqués au rythme prévu* ».

Malgré une collaboration positive originelle qui semblait pouvoir la protéger d'un destin peu enviable de cité-dortoir par l'ambition qui en animait le projet, la Cité Palmer présente les mêmes symptômes que les grands ensembles étudiés précédemment, victime des mêmes vices programmatiques rigides conçus dans une logique macro- du logement social.

Dès 1970, la nécessité des premiers travaux d'entretien importants apparaît, et malgré une politique vigilante d'aménagement des espaces verts à partir de 1972 par le bailleur principal de la ZUP et la qualité paysagère et sportive du Parc Palmer situé à proximité de la cité, l'inachèvement du site entraîne des désistements des locataires et un turn over qui s'accroît autour de 1976, le taux de départ atteignant 21% sur les tours²⁸⁶. La politique gouvernementale d'incitation à l'accession à la propriété accélère le nombre des prétendants au départ et « *un processus cumulatif de départ des premières générations et de substitution sociale de populations moins intégrées*²⁸⁷ » pousse Palmer dans la spirale du rejet. La mise en œuvre successive des démarches de réhabilitations traditionnelles HVS ne parvient pas à briser le cercle vicieux de la dévalorisation qui se concentre plus particulièrement sur les tours, « aidée » en cela par des attributions qui, en cherchant à protéger les immeubles en R+4 plus fonctionnels et adaptés à la demande, accélère la dégradation de tours dont nous avons vu que, dès l'origine, elles ne correspondaient guère aux souhaits des bailleurs. « *On ne sait plus comment on en est arrivé là ! Ni comment enrayer le processus. La dégradation était générale et la situation catastrophique. Les tours étaient stigmatisées et on avait la hantise de s'y rendre. Cet élément du patrimoine social nous échappait totalement. Lorsqu'en 1981, à la réunion générale des HLM à Paris, Pierre Mauroy, 1er Ministre tout frais, a évoqué le principe de la démolition, cela a été un déclic et a entraîné de nombreuses réflexions sur Palmer*²⁸⁸ ».

« *Dès 1979, 206 appartements sont occupés sur 240, il n'y en avait plus que 159 en 1980 et 117 en 1981*²⁸⁹ », date à laquelle Domofrance (ex-SA La Gironde) prend acte de ce mouvement de fuite et décide d'organiser la vacance définitive des tours en prévision de leur démolition. En 1984, deux tours sur quatre sont murées, puis deux autres, la population étant relogée majoritairement sur le quartier selon sa demande.

Il faudra cependant attendre 1988, soit sept ans après la décision des bailleurs, pour que soit obtenue à l'usure l'autorisation de démolir des tours

²⁸⁶ Alexandre FERNANDEZ. Maurice GOZE, *ibidem*.

²⁸⁷ Alexandre FERNANDEZ. Maurice GOZE, *ibidem*.

²⁸⁸ Entretien avec Jean-Luc Hoguet.

²⁸⁹ BERNARD Jean-Claude, « *Les espaces publics dans les grands ensembles* », 1998, mémoire de DESS d'Urbanisme Opérationnel, Institut d'Aménagement, Université Michel de Montaigne de Bordeaux III.

murées qui auront jeté pendant quatre ans une ombre stigmatisante sur l'ensemble du quartier.

Les espoirs d'un désenclavement urbain attendu.

« *Souhaitons que, à force de caresser les mêmes cordes, le chant des sirènes de la rive droite séduira enfin l'hôtel de la CUB*²⁹⁰ ».

Les élus de la rive droite demandent au préfet des « mesures de sauvegarde urgentes », la désindustrialisation les ayant touché de plein fouet sans aucune mesure compensatoire de la part de la CUB étant donnée « *la préférence manifeste accordée aux communes de la périphérie ouest dans la localisation des activités d'avenir*²⁹¹ ». C'est un appel à « une approche volontariste et unanime globale » permettant l'amélioration des accès vers un autre pôle d'emploi important qu'est le complexe agroalimentaire et portuaire de Bassens et le bouclage par la rocade, dont les travaux ont commencé en 1986. Une réponse à ces enjeux majeurs développerait ainsi les fonctions économiques de nombreux terrains encore disponibles dans la ZUP ainsi que le long de son futur tracé.

L'espoir est immense et le besoin urgent. Cette rocade est considérée comme « un nouveau souffle pour les Hauts-de-Garonne » et sa mise en œuvre prochaine signe une nouvelle période de l'aménagement de la rive droite dont la ville de Cenon est concernée au premier chef²⁹².

Dans cette perspective de désenclavement territorial, l'emplacement occupé par les tours est paradoxalement le site le plus valorisant pour une opération de promotion, y compris sociale. La vue imprenable sur la vallée de la Garonne et la ville en fait un site d'exception et la qualité urbaine intrinsèque de Palmer, fortement marquée par la proximité immédiate d'un des plus beaux parcs de l'agglomération bordelaise, mérite dans ce contexte de mobiliser des logiques d'action qui sortent d'un cadre national normatif. Les Hauts-de-Garonne sont d'ailleurs considérés à ce niveau comme un site expérimental pour la nouvelle Commission Dubedout et « *l'affaire des tours Palmer sera appelée à servir d'exemple* » également pour les bailleurs et le CILG « *ainsi que pour l'ensemble des sociétés du même type*²⁹³ ». Ce caractère expérimental et potentiellement exemplaire est justement celui qui pose problème à une administration centrale peu encline à apporter son soutien à des projets susceptibles de jeter le trouble dans le discours social lissé du « tout réhabilitation » dont elle se considère comme la garante et le dernier rempart contre les logiques patrimoniales des bailleurs et les logiques urbaines des collectivités locales.

²⁹⁰ S.O. du 7 octobre 1980.

²⁹¹ S.O. du 6 juin 1986.

²⁹² L'Agence d'Urbanisme est chargée par la CUB d'identifier les opportunités foncières possibles et souhaitables qui permettent de saisir cette chance.

²⁹³ S.O. du 20 janvier 1982.

Démolir pour reconstruire est pourtant bien le projet développé par la SA La Gironde et validé au niveau local à la fois comme « *une opération d'urbanisme en restructurant et en requalifiant l'habitat de Palmer et une opération psychologique en apportant des solutions adaptées au niveau des logements et des équipements collectifs* ²⁹⁴ ». Après relogement des familles restantes sur les Hauts-de-Garonne et intervention des entreprises de démolition, des immeubles collectifs de la même veine que ceux existants à Palmer seraient implantés sur le site libéré, constitués de petits logements, accompagnés de services collectifs, et attribués selon une répartition sociologique des habitants attentive intégrant par exemple les personnes âgées.

Pour la commune de Cenon qui mène en parallèle une action de requalification de son noyau historique dans le Bas-Cenon par le biais d'une OPAH, le site de Palmer est une pièce importante de son puzzle urbain. Relier le Haut et le Bas Cenon et constituer une centralité à proximité du parc qui fait sa fierté constituent les points forts de son projet. La conception dysfonctionnelle à son origine et la vacance constatée des tours Palmer, leur mauvais état général accentué par un défaut d'entretien manifeste, apparaissent comme un anachronisme dans un site stratégique pour l'avenir de la commune et plébiscité par ailleurs, les demandes de logements étant importantes sur les bâtiments bas.

Bailleurs et municipalité ont un intérêt commun à prendre le parti de la démolition des tours. Logique patrimoniale et logique urbaine sont non seulement intrinsèquement liées mais également interdépendantes, l'une ne pouvant s'envisager sans l'autre. Encore faut-il trouver la stratégie permettant de desserrer le verrou de l'administration centrale peu sensible à l'argumentation urbaine et patrimoniale !

c- Un accord obtenu « à l'usure ».

Pour la SA La Gironde, la stratégie est simple : « *on vide les tours et on attend* ²⁹⁵ ». Fermement décidé à protéger son patrimoine, le bailleur, qui possède environ 1 200 logements sur Palmer, va pratiquer une politique de résistance active à la réhabilitation de ses tours en relogant leurs occupants dans un premier temps et en montant des dossiers qui montrent l'irréalisme de cette solution appuyée par « *les élus locaux, montés au créneau pour convaincre l'administration centrale du prix inutilement exorbitant d'une réhabilitation* ²⁹⁶ ». Les acteurs politiques locaux, pour leur part, se tournent vers le national afin d'inscrire leurs quartiers sociaux dans une procédure de DSQ « préventif » des Hauts-de-Garonne qui est en débat à partir de 1983.

²⁹⁴ S.O. du 20 janvier 1982.

²⁹⁵ Entretien avec Jacques Mayoux.

²⁹⁶ Entretien avec Jacques Mayoux.

La visite de la ZUP en novembre 1983 par Georges Mercadal, Directeur de la Construction au ministère de l'urbanisme et du logement, fait suite, d'une part à la demande locale pour ce dossier défendu par Pierre Garmendia, député socialiste de la circonscription qui relaie les efforts des maires du plateau auprès de la commission nationale Pesce, et d'autre part à l'expertise du CREPAH demandée par la CUB en 1982 et remise en mai 1983.

Souvenons-nous, cette expertise est formelle : aucune des solutions traditionnelles de réhabilitation, lourde ou légère, de vente des logements ou de transformations en bureaux ne sont pertinentes et « *apparaissent toutes risquées soit sur le plan social, soit sur le plan financier malgré les efforts supposés importants des collectivités*²⁹⁷ ». De plus, c'est la dimension stratégique de cette démolition « financièrement pertinente » au regard de deux autres enjeux : celui du « changement d'image » des ZUP²⁹⁸, et donc de la politique de logement menée pendant 20 ans et clairement souhaité par l'UNFOHLM, et celui du « développement urbain » dans le sens de « valorisation » de situations urbaines et d'opportunités foncières porteuses d'une réponse à la lutte contre la monofonctionnalité de ces zones d'habitat. Ce dernier enjeu n'est pas posé en ces termes mais comme un élément du calcul de l'équilibre financier des opérations : « *la destruction apparaît être la solution la plus économique dans la mesure où elle libère des terrains qui pourraient être affectés à la construction de bureaux, de logements ou d'équipements*²⁹⁹ ». Cet argument financier, qui a manqué si souvent à d'autres opérations, permet ainsi à la Ville de Cenon comme à la SA La Gironde devenue SA Domofrance, qui est également aménageur, d'afficher leur soutien à cette proposition, chacun y trouvant une réponse conforme à ses intérêts. A contrario, l'argument d'une démolition comme outil de requalification urbaine par création d'un foncier disponible n'est guère du goût d'une administration chargée d'une mission de gestion d'offre de logements et qui y voit plutôt un détournement de la fonction première de la ZUP.

Un vaste programme de réhabilitation des Hauts-de-Garonne étant lancé dans le cadre du IXème Contrat de Plan (1984-1988), l'Etat considère alors que l'effort important consenti sur les projets de réhabilitation en PALULOS

²⁹⁷ « Etude de la réhabilitation de la ZUP des Hauts-de-Garonne », novembre 1983, Rapport de synthèse, CREPAH Bordeaux.

²⁹⁸ « La destruction des tours doit libérer un espace parfaitement situé, au centre de gravité de la ZUP et pouvant accueillir des bâtiments contribuant à créer une autre image de marque de la ZUP ». « Etude de la réhabilitation de la ZUP des Hauts-de-Garonne », novembre 1983, Rapport de synthèse, CREPAH Bordeaux.

²⁹⁹ « Etude de la réhabilitation de la ZUP des Hauts-de-Garonne », novembre 1983, Rapport de synthèse, CREPAH Bordeaux. Estimation du CREPAH : 1/ transformation d'une tour en accession : dépenses 14 400 000, recettes 12 080 000, subvention d'équilibre 2 320 000, + risques inhérents au marché ; 2/ transformation d'une tour en bureaux : dépenses 17 000 000, recettes 10 200 000, subvention d'équilibre 6 800 000 + risques inhérents au marché ; 3/ démolition d'une tour et construction de 30 logements : dépenses 3 200 000, recettes 1 200 000, subvention d'équilibre 2 000 000, pas de risques mentionnés.

et qui se déploient également sur Palmer en participant à la réduction de la vacance apparaissent seuls légitimes et suffisants.

Quatre années de bras de fer et de multiplication d'études alternatives à la démolition marquent cette période transitoire malgré le consensus local autour de la destruction des tours comme seule réponse envisageable, expertise technique³⁰⁰, financière, urbaine et sociale à l'appui.

Bras de fer.

Jacques Mayoux, alors responsable du dossier à Domofrance, témoigne de ce consensus local : « *Les habitants de Cenon y sont favorables, le maire de Cenon, le député Garmendia, la CUB³⁰¹ et l'Etat local³⁰²* ». Si l'accord des habitants et du maire de Cenon est compréhensible car les premiers sont relogés sur le quartier auquel ils sont attachés, le second voyant là la possibilité de se dégager d'un symbole de la spécialisation sociale de sa commune trop voyant à son goût et d'ouvrir le site à une urbanisation plus conforme à ses projets urbains, l'approbation de l'Etat local semble plus délicate étant donné le refus sans faille de la DGHUC face à des immeubles de moins de vingt ans et « *qui ne veut pas créer de précédent, trop de cités étant dans ce cas³⁰³* ». A cet argument, maintenant familier à nos oreilles, on peut ajouter le fait que Palmer n'est pas considéré sur le plan national comme un site emblématique de la politique de la ville, l'insécurité relative qui y règne n'ayant pas fait la une des journaux. Loin de jouer en sa faveur comme on pourrait le croire, ce facteur conduit à une situation de pourrissement, aucun enjeu d'affichage d'un nécessaire changement symbolique n'apparaissant qui pourrait inciter l'administration centrale à faire évoluer sa position dogmatique contre la démolition. Enfin, accepter de démolir ces dinosaures fièrement dressés sur un plateau dominant la ville est un reniement par trop visible d'une position obsolète et cependant toujours défendue dans sa dimension de service social.

³⁰⁰ S.O. du 20 janvier 1982. « Les logements y sont trop grands (types 4 et 5) qui ne correspondent plus à la demande ; la composition sociologique de ces tours aboutit à des seuils de rupture, et cela parce que les enfants y sont trop nombreux (trois enfants en moyenne par logement), les étrangers également (près de 40% de logements occupés) ; la solvabilité des familles est très faible (52% des ménages justifient de prestations familiales supérieures à 1 200F par mois). Enfin la contradiction architecturale entre les tours et les autres bâtiments bas du reste de Palmer accentue la marginalisation et la mauvaise image de celles-ci. (...) Ce même refus se confirme dans les bilans des sociétés gestionnaires dont les dossiers d'attente sont bien remplis ... mais surtout pas pour aller dans les tours ».

³⁰¹ La Communauté Urbaine n'a pas de compétence pour intervenir sur la question des démolitions. Parler d'accord semble un terme quelque peu usurpé, neutralité bienveillante serait plus approprié.

³⁰² Entretien avec Jacques Mayoux, actuellement directeur de l'OPAC communautaire Aquitainis.

³⁰³ Entretien avec Jacques Mayoux.



Plan de masse du quartier Palmer³⁰⁴.

Jean-Luc Hoguet parle de « mesures de rétorsion » à son égard et « *d'une pression extraordinaire et indescriptible de l'Etat pour repousser et rejeter la notion même de démolition* ». On peut facilement imaginer que la pression évoquée concerne le traditionnel « chantage aux PALULOS », la SA étant fortement investie dans la requalification des immeubles en R+4 de la Cité Palmer. Cette arme est puissante dans un temps où un vide juridique caractérise le permis de démolir des logements sociaux empêchant ainsi la direction de la Construction de s'y opposer formellement. C'est par le biais de l'autorité qu'elle exerce sur l'Etat technique local, c'est-à-dire les DDE, qu'elle peut donc agir en bloquant les attributions de PLA ou de PALULOS aux organismes « déviants ». L'entente bailleur/municipalité autour d'un projet de démolition ne peut suffire, d'autant plus que la voix politique de la CUB se fait pour le moins discrète sur le sujet ...

Des études alternatives à la démolition qui en légitiment le recours.

³⁰⁴ Atlas de la politique de la ville de l'agglomération bordelaise, 2003, A'URBA.

Sous couvert du coût important d'une remise aux normes d'habitabilité et du risque que cet investissement soit un tonneau des Danaïdes, les tours vont faire l'objet de différents projets qui ne verront pas le jour, la certitude que le nouveau programme potentiel soit validé par l'usage étant trop fragile. « *Le problème est difficile à régler, nous a dit Jean-Luc Hoguet. Comme les départs des tours s'accélèrent mais que cette fuite ne touche pas le reste des Hauts-de-Garonne, il est donc nécessaire de trouver une solution. Il en existe deux : réhabiliter l'esthétique de ces grands bâtiments et en remodeler l'intérieur en créant des logements plus petits, plus économiques et plus confortables, ou bien démolir les tours (?)*³⁰⁵ ».

Le projet de réhabilitation lourde est sérieusement étudié par un architecte et un bureau d'étude, mais ne parvient pas à lever les incertitudes d'un retour positif sur investissement (lourd : 80 000F par logement) : « *Ne continuerait-on pas à rejeter cet habitat ? La gêne des travaux est-elle compatible avec l'habitabilité des logements actuellement occupés ? L'image des Hauts-de-Garonne ne restera-t-elle pas impressionnée par l'existence de ces tours ?*³⁰⁶ ».

1984, le IXème Contrat de Plan est négocié et un rythme annuel de 500 logements par an est fixé au nom de l'orientation du nouveau Plan « Mieux vivre en ville », « *quant aux tours, la décision d'une démolition éventuelle reste à prendre*³⁰⁷ ».

En 1985, c'est l'utilisation des tours pour résoudre la crise du logement des étudiants sur l'agglomération qui est à l'étude accompagnée d'une ligne de bus directe entre Cenon et les universités. Jean-Luc Hoguet, directeur des activités immobilières de la SA La Gironde, reste prudent : « *Certes on est chaud partisan du redémarrage des tours, mais il y a de gros risques*³⁰⁸ ». Avec son accord, une exposition de photos est organisée par le FRAC en février 1985 dans une des tours murée, dont des auto-portraits de Denis Roche sous le titre « HLM : Habitation Lamentablement Morte » permet de gérer l'attente ... et d'en dire long sur le fond de la pensée de J.L.Hoguet et de son équipe malgré leur bonne volonté affichée de travailler sur des alternatives à la démolition.

La situation d'urgence associant la délinquance, accélérée par la fermeture partielle des tours, à la déqualification du quartier conduit la municipalité de Cenon à délibérer à son tour, lors de son conseil municipal du 4 août 1983, en faveur de la démolition des tours « *dans la mesure où aucune solution de réhabilitation ne pourrait être effectivement mise en œuvre* », comme l'affectation d'une tour à des logements en accession à la propriété et d'une seconde à des bureaux et « *confirme sa détermination d'intervenir auprès de tous ces organismes ou administrations (CUB, EPR, ministère de tutelle, etc ...), en liaison avec les autres partenaires, dans le souci de créer ou de*

³⁰⁵ S.O. du 20 janvier 1982.

³⁰⁶ S.O. du 20 janvier 1982.

³⁰⁷ S.O. du 17 janvier 1984.

³⁰⁸ S.O. du 1^{er} février 1986.

*maintenir les conditions les plus favorables à l'aboutissement positif des opérations envisagées. S'engage à étudier la participation financière de la ville de Cenon, dans le cadre du financement qui devra être pris en charge par l'ensemble des collectivités locales*³⁰⁹ »

La mise en œuvre du programme de réhabilitation des bâtiments bas de Palmer se déroule avec succès sans que le sort des tours ne soit toujours tranché, « *le pire serait qu'elles tombent dans l'oubli alors qu'elles devraient faire partie intégrante de l'opération de réhabilitation* »³¹⁰. Pourtant, c'est bien d'un oubli qu'il s'agit, stratégique ou conséquentiel ? Aucune trace pendant plus d'un an des tours Palmer dans l'actualité journalistique ou municipale, qu'elle soit politique, sociale ou urbaine. Et phénomène révélateur, le bilan 84-87 de l'opération DSQ des Hauts-de-Garonne ne cite les tours Palmer que pour mieux occulter le vide décisionnel qui les entoure ; en deux phrases, sans préambule aucun ni argumentation quelconque, elles sont mises au ban du système d'action qui commande les opérations de réhabilitation générale menées sur les Hauts-de-Garonne : « *Ne sont compris ici que les logements des bâtiments bas : les quatre tours relevant d'un problème spécifique, sont exclues délibérément du Contrat de Plan* »³¹¹. Cette position n'est pas sans rappeler le slogan bien connu au pays des Shadoks : « s'il n'y a pas de solution, c'est qu'il n'y a pas de problème » !...

Les limites de la situation non-décisionnelle.

Le coût de la démolition est tel que démolir et ne rien faire est inenvisageable pour le CILG : il faut que cette démolition soit associée à une reconstruction qui nécessitera malgré tout une aide de l'Etat et des collectivités de « 6 à 10 millions de francs ». La solution d'une réhabilitation pour des logements remis en conformité avec la demande du marché du locatif entraîne des augmentations de loyers insupportables pour la clientèle du bailleur ; de même, une restructuration pour un changement d'usage en bureaux crée également une situation de mise hors marché, l'accession à la propriété étant pour sa part une douce utopie étant donné l'état calamiteux du bâti et l'image négative associée à l'architecture des tours. Et ne pas agir, c'est-à-dire en gérant une vacance exponentielle dans un contexte de fuite régulière de la population et de refus d'une nouvelle population d'y venir, est également intenable : pour chauffer les habitants restants, c'est toute la tour qu'il faut chauffer augmentant des charges par locataires qui ne peuvent que s'alourdir. L'impossibilité de faire supporter aux locataires les coûts de la vacance entraîne des pertes financières pour l'organisme bailleur qui ne sont pas durablement supportables.

³⁰⁹ Compte-rendu du conseil municipal de la ville de Cenon du 4 août 1983, S.O. du 5 août 1983.

³¹⁰ S.O. du 21 juin 1986.

³¹¹ « Les Hauts-de-Garonne. Opération de développement social des quartiers », Bilan 84-87. Villes de Lormont, Cenon, Floirac ; CNDSQ ; Région Aquitaine ; Département de la Gironde ; Communauté Urbaine de Bordeaux, p.25.

D'où l'urgence d'une décision !

Celle-ci viendra paradoxalement d'un Etat qui, prenant conscience du fossé de plus en plus béant entre son dogmatisme anti-démolition et la réalité des situations locales, va chercher à encadrer les autorisations de démolition afin de mieux en maîtriser les conditions de mise en œuvre. Le décret 87-477 du 1er juillet 1987, enregistré dans l'article L 443-15-1 du Code de la Construction et de l'Habitat, et l'arrêté du 23/7/87 relatif « aux modalités de calcul et de reversements des aides de l'Etat pouvant donner lieu à remboursement » (traduit dans l'article R 443-15 de ce même code) vont donner aux Préfets un rôle central dans les autorisations de démolition de logements sociaux. Bien que dissuasive et contraignante par le degré d'exigence des remboursements à effectuer par les bailleurs, cette nouvelle posture étatique va permettre aux situations locales de coalition positive autour d'un projet de démolition d'y apporter une réponse même s'il reste à chaque fois à en négocier les conditions financières. Pour l'Etat local, c'est la fin d'un tabou et donc la possibilité de sortir d'une position de principe inconfortable d'opposition aux projets de démolition sur lesquels elle partage pourtant avec les bailleurs et les municipalités le sentiment de nécessité : les habitants des tours ont tous été relogés, celles-ci sont techniquement et structurellement inaptes à satisfaire les attentes d'éventuels nouveaux habitants et les études de transformation d'usage se sont révélées si coûteuses que toute obstination à les maintenir debout relève de l'absurde.

L'inscription de la problématique patrimoniale et sociale de Palmer dans une problématique urbaine conforme aux priorités locales du DSQ et de son chef de projet, architecte et urbaniste professionnel : la démolition des tours comme condition du renouveau d'un quartier, va finalement permettre d'obtenir l'accord de l'Etat. En décembre 1987, le préfet donne son accord pour la démolition et le 4 juillet 1988, le Conseil Municipal de Cenon, réuni en séance extraordinaire, autorise le maire, René Bonnac, à signer le permis de démolir. La municipalité entend être associée au projet en espérant qu'un nouveau pôle d'attraction y prendra place « *activités économiques de secteur tertiaire ou d'hôtellerie ou nouveaux équipements socio-culturels*³¹² ». L'espoir de l'après-démolition est à la hauteur de l'attente : « *Pour le CIL de la Gironde qui les avait construites et la ville de Cenon, cette démolition est synonyme de renaissance. C'est que l'on construira à leur place des logements en accession à la propriété, un hôtel, un centre de loisirs, des bureaux d'affaires, un centre de congrès et de séminaires. Tout un ensemble de services qui doit arriver au rendez-vous de la rocade « rive droite » qui terminera le bouclage complet de l'agglomération bordelaise, d'un côté et de l'autre de la Garonne*³¹³ ». Un espoir suffisant pour justifier les 17 millions de francs d'emprunts restant dus que Domofrance va devoir rembourser à

³¹² S.O. du 17 août 1988.

³¹³ S.O. du 14 décembre 1988.

l'Etat³¹⁴, la commune ne participant qu'à la hauteur de 200 000 francs à la partie médiatique de l'opération.

Reconnues « irrécupérables » après plusieurs années de « stratégie de l'usure », la démolition des quatre tours aura lieu le 15 décembre 1988 « à 19h18mn et 30s » dans un grand spectacle son et lumière donnant à l'événement une dimension faussement euphorique en présence d'une foule immense dans laquelle sont présents les édiles locaux, y compris bordelais. « *C'était l'angoisse. (...) Mais nous n'avions plus besoin des tours pour montrer notre appartenance à l'agglomération* » nous confie en entretien Jean-Luc Hoguet pour lequel il y a eu un « avant » et un « après » les tours Palmer.

L' « après » Tours Palmer : le temps du vide ...

C'est dans cette dynamique qu'est créée en 1989 l'association Hauts de Garonne Développement chargée de fédérer les 21 communes de la rive droite autour d'un projet de développement économique et social. Cette coopération donne plus de force à leurs revendications vis-à-vis d'une CUB quelque peu lointaine et doit permettre de coordonner les projets des investisseurs attendus sur les terrains bordant la rocade. Dans le programme de développement social inclus pour trois ans supplémentaires dans le Xème Plan et qui démarre en 1989, le site des tours Palmer est cette fois bien présent sous la forme d'une ZAC validée par arrêté en juillet 1992, alors « *que la ville de Cenon et SA Domofrance mettent en place une Société d'Economie Mixte (février 1991) qui institutionnalise leur relation de partenariat et favorise le partage des risques financiers, et dont la CUB reste à l'écart tout en posant une série d'exigences*³¹⁵ ».

Fin 1994, les travaux de la ZAC démarrent, le chantier étant prévu jusqu'en juin 1995. Il s'agit de faire démarrer le site par une opération de 25 logements en accession à la propriété en première phase. La seconde phase très ambitieuse n'est pas encore programmée car il faut attirer les investisseurs, les arguments semblent ne pas manquer : « *Le site tout d'abord qui est un balcon sur Bordeaux avec une superbe vue. Le parc sera entièrement aménagé. La desserte de Bordeaux est également très facile, soit par l'avenue Thiers, soit par le Pont d'Arcins. et enfin les charges foncières qui sont de 20 à 30% moins chères que sur la rive gauche*³¹⁶ ». En juin 1995, tout est prêt, les voiries sont réalisées, les premiers logements sont achevés et le site est paysagé ; on attend les investisseurs ... Mais la stigmatisation durable dont a été l'objet le site de Palmer est plus forte dans

³¹⁴ Les informations concernant les conditions dans lesquelles ce remboursement a été effectué n'ont pu être obtenues.

³¹⁵ Villes et Quartiers (GIE entre CDC et UNFOHLM), « *Renouvellement urbain* ».

T1 : Enseignements de sept opérations et T2 : Analyse de sept opérations, juin 1999.

³¹⁶ S.O. du 10 novembre 1994.

les représentations que la qualité du site et sa nouvelle accessibilité, la mémoire des lieux est plus durable que leur réalité concrète, d'autant plus que des sites concurrents sont disponibles dans d'autres parties de l'agglomération. Le temps long du refus étatique conduisant à maintenir de force la question de la démolition des tours hors de l'agenda opérationnel a laissé son empreinte et la diversification programmatique attendue n'est pas au rendez-vous. C'est une friche de 3 hectares et demi à laquelle s'ajoutent les 5 hectares mis à disposition de la SEM par la Ville pour réaliser son projet urbain qui va remplacer les tours murées jusqu'en 1997, après l'abandon de plusieurs projets sur le site. En l'absence de tout soutien politique et stratégique de la CUB en faveur du développement de la rive droite, qui joue un jeu essentiellement technique et fait fi de l'enjeu urbain du projet³¹⁷, c'est le classement en Zone Franche Urbaine qui va donner le coup de fouet nécessaire au démarrage poussif de la ZAC. Alain Juppé est alors Premier Ministre et maire de Bordeaux depuis un an ...

Aujourd'hui, l'opération est considérée par le bailleur comme une réussite sociale et patrimoniale : *« D'une solution de promoteur-bailleur (la démolition-reconstruction), nous avons développé une solution de développeur urbain-gestionnaire de quartier (démolition-redéploiement) »*³¹⁸. On peut noter que, contrairement à beaucoup d'autres opérations, la Société Anonyme Domofrance aura permis d'éviter que l'argent public soit investi dans des réhabilitations inutiles et coûteuses, en prenant à sa charge le coût des erreurs passées, et en misant sur la situation urbaine favorable du projet qui permet d'espérer un retour sur investissement. Traditionnellement, la logique d'action des bailleurs vis-à-vis de leur patrimoine est déspatialisée, c'est-à-dire conçue à l'échelle de leur parc ; l'importance du patrimoine de Domofrance sur Palmer, plus de 2 000 logements, a conduit celui-ci à afficher dans sa stratégie les attentes de la municipalité en échange de sa garantie financière. Mais il apparaît clairement que ce projet est majoritairement de nature patrimoniale : si l'effacement de l'obstacle des tours a permis que l'objectif de la liaison entre Palmer et le Bas Cenon soit atteint du point de vue symbolique, la liaison entre le Haut et le Bas Cenon reste à faire comme la constitution de la polarité espérée en bordure du Parc. L'appréciation de Jean-Claude Margueritte, directeur du service d'aménagement et d'urbanisme de la ville de Lormont, sur les effets qualifiants de cette opération est plus réservée : *« Les constructions actuelles n'ont aucun rapport avec le parc ; le plan de la ZUP réalisé par Périer avait le mérite d'être lié au contexte alors que les aménagements de la*

³¹⁷ Payeur des infrastructures et définissant de fait la nature de ses interventions, la CUB est technico-rigide au point d'imposer une voie de 15m de large à la frange entre la cité et le Parc, là où la municipalité voulait tisser un rapport plus fusionnel, et d'exiger des garanties financières d'achèvement de la ZAC, dans une période économique peu favorable aux investissements.

³¹⁸ « La démolition, une étape de la restructuration » », Habitat et Société n°10, juin 1998.

*ZAC sont décontextualisés : les bâtiments bouchent la perspective du parc. C'est une intervention dépourvue de culture urbaine*³¹⁹ ».

En mai 2004, cette liaison par l'intermédiaire du Parc Palmer est toujours inscrite comme un enjeu des aménagements à venir du Grand Projet de Ville et n'apparaît nullement comme un axe d'intervention. Il ne s'agit après tout que d'une simple préoccupation municipale ...

Quels enseignements pouvons-nous tirer de l'analyse de ces quatre exemples ? Que nous révèle la permanence de la controverse sur le recours aux démolitions de la nature et des caractères de l'action collective organisée menant, par le biais de choix collectifs, à des situations dysfonctionnelles au regard des logiques et des attentes des acteurs concernés, nationaux et locaux, politiques, techniques et administratifs ?

A Meaux, héritier d'une population paupérisée et de logements déqualifiés, résultat de la combinaison d'une gestion « académique » et statistique par la précédente équipe de l'office HLM et de la disparition de la cité de l'agenda politique municipal, le bailleur actuel pose l'enjeu de l'intégration urbaine de la Pierre Collinet à la ville comme condition préalable à son retour dans le « marché » permettant sa sortie du statut stigmatisant de cul-de-sac résidentiel.

Son statut de bailleur social le condamne à limiter son action à son territoire de compétence : son parc immobilier, le foncier dont il est propriétaire et sa politique d'attribution. Face à une municipalité pour laquelle la Pierre Collinet n'est pas située dans un secteur de développement urbain, dont une partie importante de son électorat, représentée au Conseil Municipal, est mobilisée sur des enjeux concurrentiels –dont la réhabilitation de son centre-ville, et qui formule le « problème » de la cité sous l'angle du contrôle social en y répondant par une subvention sélective des associations, le bailleur est coupé des ressources décisionnelles qui lui permettraient de mettre en œuvre un projet qui n'est pas de sa compétence. Empêché d'agir tant à l'extérieur de l'espace de la cité qu'à l'intérieur sur les espaces collectifs, propriétés communales, et soucieux de la gestion de son patrimoine qu'il conçoit à l'échelle globale de son parc immobilier, il développe une stratégie de guichet vis-à-vis des dispositifs de la politique de la ville, avec le total blanc-seing du maire, afin de redonner une valeur marchande à ses logements. Une politique d'attribution sélective, le soutien à la dynamique régée de quartier, le regroupement de la vacance articulé avec une politique volontariste de restructuration des logements des immeubles qui le permettent et la fermeture de la barre Eglantine en vue de son remplacement après démolition par un ensemble pavillonnaire, Antoine Bourg déploie toute la panoplie des outils d'action connus et légaux pour atteindre son objectif. Si ses compétences sont importantes, son pouvoir est faible et le silence

³¹⁹ Entretien avec Jean-Claude Margueritte.

politique des habitants de la Pierre Collinet, résignés au déni de citoyenneté dont ils font l'objet, ne crée pas la situation conflictuelle nécessaire à l'accès de la cité à l'agenda municipal par la construction d'un enjeu sécuritaire. Le refus durable de la démolition de la barre Eglantine par l'administration centrale et locale, non sollicitée par la municipalité, rend non seulement risquée, mais financièrement impossible sa destruction pour un office déjà lourdement endetté et accentue la stigmatisation de la cité aux yeux de tous. Ni consensus, ni conflit, mais une situation de neutralisation permanente de l'enjeu du changement de la Pierre Collinet, c'est-à-dire de son passage de cité de relégation à un quartier urbain, qui illustre un système d'action collective non-décisionnel dans lequel l'activisme du bailleur se heurte à l'inertie municipale et au dogmatisme étatique, une situation que l'image d'une barre murée, dressée pendant cinq ans dans un silence général, rend clairement visible.

La démolition des trois tours de Monmousseau révèle un Etat acculé à prendre une décision contraire à ses intérêts et à son idéologie « réparatrice » dans un contexte de développement de la vacance et de la violence urbaine. La double opposition de la municipalité au nom de son identité communiste qui est également sa ressource politique et du bailleur au nom de sa logique gestionnaire aux solutions traditionnelles de traitement de la question de la dégradation socio-spatiale du parc HLM par la réhabilitation assortie du conventionnement, cumulée à une situation d'urgence où l'action publique est constituée en attente nationale par la médiatisation dont la cité des Minguettes a fait l'objet ont construit les conditions de cette décision dysfonctionnelle pour son auteur. La démolition sera subventionnée par l'administration centrale et les annuités de remboursement prises en charge par le Conseil Général, une situation d'exception, une « sortie des routines » assortie d'un discours renforcé sur le caractère exceptionnel de cette décision.

La condamnation des dix tours de Démocratie, murées en 1986 par son propriétaire pour cause de vacance, dans l'attente d'une valorisation du quartier par les projets de développement urbain conçus à l'échelle de l'agglomération, et leur démolition huit ans plus tard révèlent la difficulté à « faire de la ville » sur des sites dont le changement dépend de la formulation des priorités d'une politique urbaine réalisée par des autorités publiques dont la légitimité et les logiques d'action se situent à une autre échelle. La mise en concurrence du quartier Démocratie avec d'autres sites : au sein de l'agglomération mais également au sein même des Minguettes joue en sa défaveur, et la multiplication des études révèle tant les incertitudes liées à son devenir que la difficulté de constituer un diagnostic partagé sur les actions à mener. Huit ans de tergiversations pendant lesquelles les tours sont restées murées ont finalement rendu leur réhabilitation totalement impossible techniquement, stigmatisant le quartier pour les dix ans suivant leur démolition, le vide ayant succédé à leurs

fantômes. Ce cas illustre l'hypothèse d'un « vide urbain » associé à un « vide décisionnel » comme étant l'expression d'une logique de dysfonctionnement installée dans le temps et dont les deux composantes, spatiale et décisionnelle, se renforceraient mutuellement. L'apparition d'un point de rupture à partir duquel une nouvelle activité décisionnelle pourra se construire et produire à nouveau de la dynamique urbaine sera fonction de la dissolution des conflits antérieurs ou de leur exaspération, ou/et d'un changement de la structure et du contexte de l'action. Les caractéristiques de cet héritage non-décisionnel seront analysées dans le chapitre suivant.

Le volontarisme municipal manifeste des élus de la Courneuve pour transformer leur ZUP en quartier de ville et leurs habitants en citoyens à part entière se fonde comme précédemment sur une idéologie politique communiste, mais la situation est différente : les capacités d'expertise sont présentes localement (adjoind à l'urbanisme de la ville et le soutien de la SODEDAT), la situation urbaine de la ZUP au cœur de la ville et la non-dépendance institutionnelle de la commune à une intercommunalité lui donnent les moyens de formuler en termes spatiaux les enjeux du changement attendu à l'aune de ses propres attentes. Si des démolitions massives sont programmées au nom du droit à la ville et du rejet de formes architecturales et urbaines par trop emblématiques des logiques capitalistes de fabrication urbaine, c'est aussi le désenclavement spatial du grand ensemble qui est recherché associé à l'enjeu de la sortie de la commune de son statut de commune rebut, spécialisée dans la pauvreté sociale. Victime des traditionnelles stratégies d'évitement de la direction de la Construction et du jeu de pouvoir qu'elle met en œuvre à travers le chantage aux PLA, la municipalité se heurte aux limites du système d'influence dans lequel elle se trouve, à la faiblesse de ses ressources financières, à l'endettement du bailleur héritier de ce patrimoine lourdement chargé d'histoire, la rendant impuissante à mettre en place un système d'action conforme à sa formulation du problème et des solutions pour le traiter.

D'autre part, aux dissonances cognitives révélées par l'analyse et provenant de l'intérieur du système comme des limites externes ci-dessus énoncées, s'ajoute une situation d'incertitude sur les coûts des démolitions souhaitées comme sur le nombre de reconstructions possibles. En maintenant sur la Ville cette chape d'incertitude et en l'entretenant quand elle ne la contre pas directement, l'administration crée localement les conditions d'une mise sous tutelle du projet visant à sa neutralisation par sa sortie du cadre temporel en garantissant la pertinence au regard des objectifs initiaux. Le projet se réalise certes au coup par coup, mais non sans de nombreuses concessions au « référent réparateur », seul pourvoyeur de financements légaux dans des opérations de réhabilitations qui, une fois mises en œuvre, retardent d'autant les démolitions par la charge financière supplémentaire qu'ils représentent pour le bailleur. Une sorte de nouvelle version de la fable du « lièvre et de la tortue », où le lièvre part devant, sûr de sa motivation et de la légitimité de

son projet, et se révèle impuissant à franchir la ligne d'arrivée dans les temps, rejoint à chaque pause par une tortue sûre de son fait, protégée par sa carapace faite des ressources du pouvoir et consciente que le temps joue en sa faveur. La posture de vassalisation à laquelle est contrainte la municipalité n'est pas politiquement acceptable et pour conserver sa légitimité au niveau local par la démonstration de sa capacité à « faire », elle est conduite à reprendre publiquement à son compte les solutions alternatives que le cadre légal et d'autorité lui concède.

Mais l'amertume transparait sous les discours rassurants d'un projet qui se déroule « tel que conçu à l'origine ». Le refus central est une décision clairement exprimée, dont l'enjeu est celui de la gestion d'un pouvoir d'énonciation de solutions qui ne mettent pas en péril sa position hégémonique sur la question du logement social. Le résultat au niveau local de cette position est effectivement une attitude non-décisionnelle, de choix de solutions contre performantes par anticipation du rapport de force défavorable avec la norme centrale qui ne peut manquer de se produire. Cette situation non-décisionnelle correspond à ce que nous considérons comme un mode d'adaptation dysfonctionnel du système public de production urbaine à son environnement qui se traduit par des décisions prises qui ne peuvent être suivies d'effets (projets avortés), montrant les limites du système public de production urbaine à intervenir pour mettre en œuvre ses compétences en matière d'aménagement urbain.

Le cas de la cité Palmer révèle une situation de coalition positive entre un bailleur ayant compétence en matière d'aménagement et partenaire solidaire du développement urbain de sa commune d'assiette, au nom de sa logique de gestionnaire immobilier et social, une commune fière d'acquérir le statut de commune urbaine et de participer ainsi aux ambitieuses perspectives de développement de l'agglomération bordelaise par l'implantation sur son territoire d'un parc social d'envergure et un Etat qui peut ainsi mettre en œuvre son projet de modernisation économique et sociale à l'échelle nationale. Une fois passé le temps des euphories, et malgré une expertise partagée entre les services locaux de l'Etat, la cellule technique de l'UNFOHLM (CREPAH), le bailleur et la commune de Cenon pour une nécessaire destruction des tours Palmer en vue de leur substitution par de nouveaux programmes de logements à destination sociale, il faudra attendre sept ans après la décision municipale de démolition dont quatre années de stigmatisation du site par la désolante vision de tours murées que l'on pouvait apercevoir de tous les points de l'agglomération. Palmer devra attendre encore huit années supplémentaires avant de passer du statut de friche à celui de quartier diversifié si ce n'est encore vraiment « banalisé ». Dans ce cas exemplaire, c'est le bailleur et la commune qui vont jouer le jeu de la multiplication des études pour tenter de convaincre les autorités compétentes de la pertinence de leurs conclusions en faveur de la démolition. Une décision obtenue à l'usure au péril de la cité dans son

ensemble et que l'obstination du bailleur (aidée par une assise financière solide), avec l'appui de la municipalité, a rendu possible au nom d'un projet urbain aux conditions de mise en œuvre fragiles dans le contexte économique de l'époque. Le retard du temps de la décision s'est révélé contre productif pour tous, y compris pour l'acteur qui en était le principal responsable, puisqu'il s'est soldé par la perte d'un potentiel important de logements sociaux, pour la municipalité durablement contrainte dans ses projets de liaison entre le Bas-Cenon et le Haut-Cenon et pour le bailleur financièrement pénalisé par le retard de « retour sur investissement » imposé par l'attente de l'autorisation de démolition.

Chacun à leur manière, resitués dans leur contexte d'action spécifique, les exemples ci-dessus illustrent la stratégie non-décisionnelle développée par l'administration centrale pour s'opposer par la force, l'autorité et/ou l'influence à des opérations de démolition qu'elle estime contraire à ses intérêts au nom de LA démolition comme principe d'intervention impensable. Une posture qui gomme les contextes locaux et la diversité des explications causales :

1/ techniques : malfaçons manifestes des constructions comme à la Courneuve, associées à une répartition des logements dans les immeubles sources de dégradations et de cohabitation socialement dysfonctionnelles, augmentation insupportable des charges liée aux défauts d'isolation thermique dans un contexte d'augmentation du coût de l'énergie ; des techniques constructives rendant trop coûteuse pour être réalisable leur adaptation efficace à l'évolution des besoins en matière d'habitat ;

2/ macro-politique : effets pervers de la politique de l'aide à la personne qui a vidé les ensembles les moins attractifs de ses habitants les plus solvables, et dont le poids croissant dans le budget de l'Etat dans un contexte de crise économique durable freine les investissements pour la construction de nouveaux logements ;

3/ micro-politique : des politiques d'attribution conçues par les réservataires selon des logiques soit peu soucieuses de leur responsabilité dans le phénomène de concentration spatiale de la pauvreté, soit y procédant volontairement par souci de protéger de celle-ci des parties de leur parc ou de leur territoire ; une expertise locale qui fait l'apprentissage de la formulation des problèmes qu'il lui revient de résoudre sans pour autant en avoir encore les ressources financières, techniques et décisionnelles ;

4/ urbaine : une situation géographique souvent dévalorisée au regard des espaces d'enjeux du développement urbain et qui nécessiterait une politique volontariste de désenclavement spatial ; des imbrications complexes de domanialités qui limitent, quand elles ne les empêchent pas, le recours à des interventions visant à transformer la nature des rapports entre les espaces bâtis et non bâtis au sein des cités, entre les espaces du grand ensemble et ceux de la ville dans laquelle ils sont situés ; une spécialisation réglementaire qui, dans le cas des ZUP, les tient à l'écart du droit commun (POS) les

rendant imperméables et résistantes aux temporalités de la transformation urbaine ; une normalisation des logements peu soucieuse des marchés locaux et dont la souplesse d'adaptation à ce marché est lourdement handicapée par le temps long de leur amortissement financier.

Conclusion :

Dans un temps où le désengagement financier de l'Etat dans la construction du logement social poursuit sa route, où la perspective d'une réforme foncière qui donnerait aux collectivités locales les moyens de spatialiser les nouveaux programmes sociaux « au plus près » de la ville s'éloigne de plus en plus³²⁰, et que l'enjeu de la maîtrise du devenir des grands ensembles comme réservoirs durables d'une population que l'Etat a le devoir de loger est jugé crucial, le « droit au logement » en ces temps de crise économique durable reste d'une actualité brûlante alors qu'en parallèle les expériences locales montrent la montée du « droit à la ville » comme une revendication commune aux habitants, aux bailleurs sociaux et aux municipalités. L'enjeu de la « banalisation » des grands ensembles et de leurs habitants s'accommode de moins en moins d'une politique de réhabilitation qui suit la même logique que celle qui a procédé à la construction des grands ensembles : un processus largement centralisé dans ses référents et ses moyens financiers si ce n'est dans la responsabilité de son portage. La décentralisation et la multiplication des expériences locales contribuent à l'affaiblissement des relais de l'Etat face aux situations concrètes de démolition malgré la persistance des corporatismes de l'administration piégée tant par les logiques gestionnaires des bailleurs qui organisent la vacance après avoir relogé les occupants, que par le surcoût irrationnel de réaffectations dont personne ne veut assumer le risque.

L'échelle des solutions pour le changement de la nature urbaine du parc social dépasse maintenant largement le périmètre dérogatoire de sa conception, mais les outils de la formulation globale du problème, toujours formalisé dans une disjonction entre enjeu social et enjeu spatial, sont encore faibles : intercommunalité inexistante, ou réduite à ses logiques techniques quand elle existe et centralisation des moyens et de l'expertise technique d'une politique du logement encore peu apte à devenir une politique de l'habitat.

La réponse de l'Etat au « décrochage » de certaines cités par la mise en place des dispositifs de la politique de la ville, dont le DSQ est le plus emblématique et parle de la ville sans parler de l'espace de la ville –excepté dans ses antennes locales–, correspond à une position de recherche de

³²⁰ La loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 qui rend facultatif le recours à la fixation d'un Plafond Légal de Densité (PLD) est plutôt une stratégie pour relancer l'industrie du bâtiment et des Travaux Publics et vise à faire sauter un verrou de la densification dans les centres anciens.

l'action légitime et des conditions de sa mise en œuvre. Ce processus d'intégration du changement, et des conflits qui en découlent, se caractérise par un retard de l'inscription sur l'agenda public de réponses possibles, comme le recours à la démolition, dont la légalisation est perçue par l'institution comme une décision contraire à ses intérêts. Entre stratégies d'évitement des conflits –majoritairement de nature cognitive- et construction d'un discours fondé sur l'« urgence » et prônant le caractère exceptionnel d'une décision lorsque le conflit devient inéluctable, le recours aux mécanismes du « pouvoir caché » correspond bien ici au temps d'adaptation nécessaire à la structure existante pour être en mesure de traiter le problème sans danger pour elle³²¹.

De l'usage répété du discours incantatoire d'une « démolition impensable » à l'usage du pouvoir de chantage (PLA) vis-à-vis des acteurs –organismes HLM ou municipalités séduits par son efficacité potentielle tant pratique que symbolique au nom du droit à la ville- en passant par le recours à la « contrainte légale » de l'exigibilité du remboursement anticipé des subventions et des annuités bonifiées pour les logements dont l'autorisation de démolition est sollicitée, les trois moyens identifiés par P.Bachrach et M.S.Baratz : force, autorité et influence, comme révélateurs d'un processus non-décisionnel sont présents. Les formes visibles de la non-décision qu'ils ont identifiées, constituées de dénégations publiques de la légitimité de la demande de changement de mode d'action et assorties du détournement du défi ainsi constitué vers des commissions d'études, sont également présentes ici.

L'usage du pouvoir est manifeste pour conserver une position hégémonique dans la formulation du problème afin que, selon la définition de Luhmann, « *les autres secteurs concurrents ne puissent faire sans le codage dominant, mais fassent également comme le secteur dominant* »³²². La nature non-décisionnelle apparaît dans la volonté persistante de l'administration centrale de conserver à la question du recours à la démolition un statut de controverse en lui refusant celui d'enjeu à part entière nécessitant son inscription à l'agenda, malgré la persistance dans le temps du problème du « décrochage » des cités sociales et l'existence de demandes croissantes en faveur de démolitions ponctuelles.

En discréditant les propositions de démolition, en les rendant d'apparence contraire aux croyances et aux valeurs de la communauté, le statu quo peut

³²¹ Cette observation est fondée sur le postulat de la quête permanente du maintien, voire de l'extension de leur pouvoir par les systèmes de pouvoir en place. Pour F.Frey cette posture correspond à la recherche de « l'intérêt d'agrégation ». FREY Frederick W., « Comment: on issues and nonissues in the study of power », *The american political science review*, vol LXV, december 1971, n°4, p.1081 à 1101.

³²² MAURY Yan, « Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas », 2001, l'Harmattan, col. Logiques politiques, p.9.

être maintenu, protégeant le budget de l'Etat du risque d'une accélération des demandes.

Mais l'empêchement de l'accès à l'agenda de certains enjeux n'est pas durable par le processus de manipulation des valeurs. Le constat de l'échec des réhabilitations successives dans leur capacité à maintenir à niveau un parc social de plus en plus décrié pour son manque d'urbanité tant spatial que social révèle un système en déséquilibre qui a atteint ses limites dans sa capacité à se rééquilibrer ponctuellement par ses reformulations successives du problème.

La première cession à la réalité du développement de la vacance dans un nombre croissant d'immeubles sociaux sera faite par l'empire reconstitué du super-ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports confié à Pierre Méhaignerie par le nouveau Premier Ministre que les Français se sont donnés à l'issue des élections législatives de 1986 : le très gaullien Jacques Chirac. La loi « LILAS » du 23 décembre 1986³²³ tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux³²⁴ et les transformations d'usage, va aborder la question du permis de démolir des logements sociaux et des modalités de remboursement des emprunts en cours et des aides de l'Etat, comme nous l'avons annoncé plus haut. La décision de transférer au niveau de l'Etat politique local le pouvoir de déroger à l'obligation faite aux organismes de procéder au remboursement immédiat des prêts restant dus ainsi que des subventions publiques dont ils ont pu bénéficier, donne au préfet une ressource positionnelle forte dans un jeu local complexe. Ce renforcement de l'autorité du préfet s'accompagne du préalable de son accord sur un permis de démolir que la décentralisation avait « accidentellement » fait sortir du giron central. L'expertise du CREPAH, pour lequel « *la disparition de certains immeubles est et sera de plus en plus inévitable. Non pas systématiquement et massivement, mais dans un certain nombre de situations où le maintien de bâtiments vides est bien pire qu'une*

³²³ Loi complétée par le décret du 1/7/87 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux cessions, aux transformations d'usage et aux démolitions d'éléments du patrimoine immobilier des organismes HLM, et l'arrêté du 23/7/87 relatif aux modalités de calcul et de reversements des aides de l'Etat pouvant donner lieu à remboursement.

³²⁴ La loi autorise toute personne physique à acheter une HLM vacante, les logements occupés ne pouvant être achetés que par leur locataire, et seul l'accord du préfet est nécessaire pour réaliser cette opération, les communes n'ayant qu'un rôle consultatif. Cette mesure fait craindre en 1989 à J.P.Flamand que « du fait des difficultés financières croissantes des offices HLM, ceux-ci ne cherchent à renflouer leurs caisses en mettant en vente la partie la plus attractive de leur parc locatif ». FLAMAND Jean-Pierre, « Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social », 1989, Paris, La Découverte, p.333.

*démolition réalisée dans le cadre d'un projet bien étudié*³²⁵», ne paraît pas étrangère à cette décision.

Le message véhiculé par la célèbre campagne de publicité organisée en janvier 1987 par l'UNFOHLM mettant en scène un dinosaure percé de multiples fenêtres toutes identiques devant l'horizon d'une ville lointaine qu'il écrase de tout son poids est clair : « certains préjugés sur les HLM datent un peu trop ... ». L'enjeu d'un changement de l'image des logements sociaux est clairement perçu comme un préalable au défi qui leur est lancé d'assumer leur histoire et leur adaptation à la demande. En maintenant le recours à la démolition sous la contrainte du remboursement immédiat, l'Etat retirait aux organismes les plus fragiles et les plus isolés, c'est-à-dire ceux ayant hérité des formes les plus dures de la politique du logement des années de la reconstruction, un outil précieux de leur lutte contre la fatalité. « *Comment imaginer que sur les 3 000 000 de logements HLM construits à marche forcée, il n'y en ait pas une fraction minime qui soit définitivement inadaptée alors que la demande évolue sans cesse, que la dépression économique s'installe pour des années dans certains secteurs géographiques, que certains types de bâtiments ne sont et ne seront probablement plus jamais acceptés* ...³²⁶ ».

L'esprit de cette loi vise à donner aux organismes HLM une plus grande souplesse dans la détermination de leurs ressources³²⁷, de lutter contre la paupérisation de leur clientèle³²⁸ et d'établir une stratégie diversifiée d'adaptation de leur patrimoine au marché³²⁹, réintroduisant au premier plan la contrainte de la demande. Les dangers de telles mesures conçues à partir d'une vision globale de la situation générale et basées sur des outils d'analyse macro- sont clairement soulignés par le CREPAH : selon leur situation géographique, les bailleurs seront soit les grands bénéficiaires de ces mesures (régions dynamiques et grandes agglomérations où la demande est forte), soit les grands perdants (milieu rural, villes petites et moyennes, où la concurrence entre les organismes se substituera à une concurrence avec un privé jugé inexistant sur ce marché du social) ; régions en régression économique où aucune marge de manœuvre n'existe. De plus « *les évolutions seront douloureuses pour les locataires du parc conventionné et pour l'organisme* » ayant pratiqué des loyers élevés grâce à l'APL et abritant des populations à faibles ressources très solvabilisées : « *lorsqu'un loyer trop*

³²⁵ DUNOYER de SEGONZAC Patrice, directeur au CREPAH, « Réhabilitation des grands ensembles », colloque des 18 et 19 décembre 1986, Institut Français d'Architecture, Commission Nationale pour le Développement des Quartiers.

³²⁶ DUNOYER de SEGONZAC Patrice, 18 et 19 décembre 1986, opus cité

³²⁷ Une plus grande liberté est donnée aux bailleurs sociaux dans la fixation des loyers même si ceux-ci restent sous un étroit contrôle de l'autorité administrative de tutelle. Capacité leur est donnée d'imposer un surloyer dont ils déterminent eux-mêmes le barème.

³²⁸ En révisant à la baisse le barème de l'APL.

³²⁹ En réservant les PALULOS aux opérations de transformations de l'ensemble du logement, le développement de la vente de logements HLM et la transformation d'usage.

élevé, ne correspondant pas au service rendu, aura été appliqué, il sera difficile de relouer et les locataires en place partiront. Il faut donc s'attendre à une certaine déstabilisation dans le parc conventionné accompagnée d'une croissance des impayés et des vacants ». La conclusion est sans appel : « *le problème posé par les secteurs en difficulté, traités actuellement par les procédures HVS ou le dispositif DSQ va dans un certain nombre de cas persister, voire s'accroître* ». Tous les organismes HLM n'auront pas les moyens de relever ce pari libéral du retour du logement social dans le giron du marché et cela au péril du parc dont ils ont la responsabilité. De plus, l'image HLM est si dégradée dans l'opinion publique que la diversification fonctionnelle du patrimoine par la vente ou le changement d'usage dans les quartiers de la politique de la ville est plus qu'illusoire.

La limite de la posture de « fermeture opérationnelle » à l'égard de la démolition comme outil possible dans la panoplie de ceux déjà mis en œuvre, se manifeste par la mise en cause de la légitimité de l'Etat à travers l'échec du « référent réparateur » révélé par :

1/ la persistance du problème³³⁰ avec le lancement d'une deuxième campagne de réhabilitations à la fois coûteuses et impuissantes à enrayer les processus de déqualification sociale et spatiale des grands ensembles³³¹ ;

2/ la persistance dans certaines cités de situations devenues structurelles de vacances et d'impayés qui mettent directement en péril le bras armé de l'Etat dans la mise en œuvre de sa politique du logement social : le bailleur social lui-même.

A l'expertise du CREPAH vient se joindre la voix du STU (Service Technique de l'Urbanisme) missionné par le ministère de l'Equipement pour procéder dès 1986 à un diagnostic des causes et conditions dans lesquelles les démolitions sont programmées et pour lesquelles elle se trouve de plus en plus sollicitée malgré son opposition formelle. Difficile pour elle d'ignorer ce qui est devenu une certitude : « *la vacance de certains logements sociaux s'amplifie et avec elle les difficultés de gestion des organismes, (ainsi que) la spirale de dévalorisation dans laquelle de nombreux quartiers de logements sociaux conçus dans les années 60. (...). Maîtriser les interventions sur ces quartiers (...) est, la plupart des dossiers locaux en témoignent, le souci des partenaires publics conscients des risques d'aggravation d'une situation qu'il*

³³⁰ Cette hypothèse peut être illustrée par les propos de Louis Besson rapportés par Georges Mercadal en entretien : « quand on démolit, ce ne sont pas des bâtiments mais le morceau d'une société qu'on n'arrive pas à changer ».

³³¹ « D'abord considérée comme une action de rattrapage des insuffisances thermique et technique, la réhabilitation est et sera de plus en plus, une action de transformation de parc de logements, pour le maintenir sur le marché, et l'adapter aux modifications constantes de la demande. Au-delà de la réhabilitation, c'est donc ce processus d'adaptation qui devient essentiel et qui empruntera des voies multiples, depuis l'entretien renforcé, jusqu'à la démolition, en passant par le changement de l'usage actuel des logements ». DUNOYER de SEGONZAC Patrice, 18 et 19 décembre 1986, opus cité.

*est difficile de maîtriser*³³²». Le contenu du rapport, basé sur six études de cas³³³, est accablant :

- 1/ il y a une inadéquation profonde entre l'offre et la demande de logements sociaux que le seul référent au marché ne peut suffire à réduire ;
- 2/ aucune région ni agglomération n'est à l'abri de ces phénomènes de dévalorisation.

L'indicateur majeur retenu est la vacance « massive, sélective ou organisée » jugée comme « *une réponse naturelle à un marché inadapté et souvent surdimensionné, une réponse de plus en plus massive* ». Traiter la vacance permet de répondre à la demande des bailleurs « *parce qu'elle est coûteuse* » et des collectivités locales « *parce qu'elle engendre rejets et violences* ». Cessions, changements d'usage, réhabilitation sont certes des réponses possibles, mais « *lorsque la vacance est forte et le contexte peu propice à des cessions, la démolition apparaît comme le seul moyen à l'échelle des problèmes, pour résoudre la crise. (...) Mais la démolition peut parfois être un facteur d'aggravation. Il faut donc être sélectif : ne pas l'accepter partout ; et surtout ne démolir qu'en intégrant la démolition à un ensemble d'autres mesures de requalification, et en orientant le choix des logements démolis selon le choix de requalification. (...) Accepter, oui, mais pas partout. Accepter, oui, mais pas n'importe comment*³³⁴ ». La peur du vide ! Le vide des logements, le vide de l'après-démolition. Un vide coûteux certes, mais surtout diablement accusateur.

Le temps est donc venu de gérer l'héritage non-décisionnel et de lever la chape de plomb au nom d'une logique gestionnaire. Aux trois alternatives dérogatoires au remboursement total et immédiat offertes aux bailleurs par le décret de 1987 : exonération ou échelonnement de tout ou partie des aides, et autorisation de poursuivre le remboursement des prêts selon l'échéancier initial, « *pour tenir compte de la situation financière de l'organisme et de l'intérêt de l'opération au niveau économique et social*³³⁵ » va succéder quelques jours à peine avant les élections présidentielles de mai 1988, une circulaire adressée aux préfets, aux directeurs départementaux de l'équipement et aux directeurs régionaux.

Celle-ci reconnaît « du bout des lèvres » la légalité de démolitions fortement sollicitées par le terrain local et dont l'éventualité est argumentée par la nécessité de diversifier un patrimoine ne répondant plus à la demande du fait

³³² « *Logements : démolition pour faire quoi ?* », 1988, opus cité.

³³³ District de Montbéliard (Doubs), Avion (Pas-de-Calais), Vénissieux (Rhône), Arras (Pas-de-Calais), Grande Synthe (Nord), Béthune (Pas-de-Calais).

³³⁴ « *Logements : démolition pour faire quoi ?* », 1988, opus cité.

³³⁵ Décret n°87-477 du 1^{er} juillet 1987, R.443-17 du code de la construction et de l'habitation.

d'une répartition géographique inégale³³⁶. Cette circulaire n°88-42 du 2 mai 1988, destinée à « *indiquer les conditions de mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 23 décembre 1986* » confirme les conditions financières de remboursement des aides de l'Etat et des prêts aidés en cas de démolition totale ou partielle, établies par le décret n°87-477 du 1^{er} juillet 1987 et met en place dans le même temps les conditions permettant de limiter son usage à des situations précises et d'en encadrer formellement les conditions de réalisation. A la loi qui prévoyait jusque-là l'accord préalable du préfet, de la commune d'implantation et des garants des prêts (art.L.443-15-1) pour l'obtention du permis de démolir, s'ajoute dorénavant le droit de regard formel des préfets et de la DDE sur la situation financière des organismes HLM, critère selon lequel lui sera ou non demandé le remboursement des aides de l'Etat : « *Vous n'hésitez pas à refuser la démolition si l'opération vous semble contestable, ou à différer votre accord si elle est insuffisamment étudiée* ». En donnant ainsi à l'Etat local les moyens de desserrer le verrou principal qui empêchait la mise en œuvre de démolitions programmées, il transfère clairement au jeu de l'entente locale la responsabilité de telles opérations, mais parallèlement l'insère dans une série d'exigences administratives dont le statut de « carcan » sera rapidement ressenti dans la période suivante comme un nouveau facteur d'empêchement de la mise en œuvre de ces opérations attendues par beaucoup et dans des situations de plus en plus diversifiées. Ainsi, la demande d'un « compte de résultat provisionnel sur cinq ans » aux bailleurs qui souhaitent procéder à des démolitions est pour le moins contraignante quand on connaît l'incertitude dans laquelle nombre d'entre eux se trouvent quant à l'avenir de l'occupation de certains de leurs immeubles. Mais cette incitation à une « gestion prévisionnelle » de leur patrimoine est bien conforme aux attentes de l'Etat concernant l'évolution des pratiques et savoir-faire des organismes HLM.

Enfin, la circulaire de 1988 introduit pour la première fois, au côté de principes d'action clairement orientés vers des mesures d'aide à la gestion immobilière des immeubles sociaux, des préconisations de nature urbaine : l'obligation que l'opération s'inscrive dans une stratégie d'ensemble (PLH, HVS, DSQ), la participation financière des communes étant demandée comme garantie de leur volonté de changer l'image du quartier³³⁷, et

³³⁶ « Il en résulte aujourd'hui de fréquentes inadéquations à la demande, au niveau notamment de la répartition géographique des logements proposés : manque de logements sociaux dans certains quartiers, concentration excessive dans d'autres ».

³³⁷ « La vente, le changement d'usage, voire la démolition d'une partie de ce patrimoine peuvent ainsi contribuer à une revitalisation –parfois spectaculaire– du quartier, à la condition expresse d'être soigneusement étudiés et maîtrisés, et de s'inscrire dès que possible dans le cadre d'une stratégie d'ensemble sur la requalification de l'habitat ou du quartier. (...) Vous veillerez par ailleurs à ce que la participation financière des collectivités locales (le plus souvent à l'origine des demandes) soit d'un niveau suffisant. Cette participation s'exerce dans le cadre de leur compétence en matière d'urbanisme, et doit traduire leur volonté de changer l'image du quartier ».

l'incitation à la déspecialisation des quartiers où sont réalisées les démolitions par l'injonction à ne délivrer « *aucun programme de construction neuve PLA qui risquerait de reporter ailleurs la vacance et de conforter le statut purement locatif du quartier*³³⁸ ». Le passage progressif du logement social vers l'habitat social serait-il en train de s'effectuer ? Nous suivrons cette piste dans les chapitres suivants, mais il est cependant clair que si la démolition d'immeubles de logements sociaux est désormais un recours légal, elle n'est nullement considérée dans les textes comme un outil permettant de réaliser, même à la marge, un aménagement qualitatif de l'espace, c'est-à-dire urbain.

En reconnaissant officiellement le problème de la démolition et en la réglementant, l'Etat admet que le risque existe d'une banalisation de son usage, ce que rejette toujours l'administration centrale comme nous le confirme Georges Mercadal en entretien : « *La DGHUC ne voulait pas entendre parler de démolition jusqu'au milieu des années 90 car la reconnaissance de toutes les erreurs passées était impossible* ». Certes, les conditions du recours à la démolition la consacrent comme une solution ultime, après toutes les autres comme le révèle l'ordre énoncé par la circulaire « *réhabilitation, restructuration, nouvelle politique d'attributions, nouvelle politique de loyer, diversification des types de logements : accession ou locatif privé, changement d'usage, et... démolition* », mais c'est malgré tout le signe de la levée du tabou, un signe attendu sur le terrain, y compris par certains services de l'Etat déconcentré pour valider des dossiers « en souffrance », au sens propre comme au sens figuré.

³³⁸ Circulaire n°88-42 du 2 mai 1988, propos introductif.

TABLE DES MATIERES PARTIE I

Exergue	1
Remerciements	2
Plan général	4
Avant-propos	9
INTRODUCTION GENERALE	12
<u>PARTIE I</u>	
<u>ARCHEOLOGIE : LA RÉHABILITATION CONTRE LA DÉMOLITION. (1975-1988)</u>	34
PREAMBULE : Du pensé à l'indicible.	34
1) Un système d'action ordonné selon une pensée rationnelle étatique.	34
2) Une architecture « statistique » et un urbanisme de rupture.	37
3) De l'héritage social à l'utopie urbaine.	41
CHAPITRE I :	44
L'enjeu patrimonial inscrit honteusement la démolition sur l'agenda des bailleurs sociaux. Émergence d'un débat : 1975-1981.	
A) Le « chiffon rouge » de la démolition	45
1) <u>Emploi du terme et rejet du principe : l'Etat interpellé.</u>	45
2) <u>La réponse des pouvoirs publics : aide à la personne et réhabilitation du bâti.</u>	48
a- L'Etat banquier : l'Aide Personnalisée au Logement (3 janvier 1977)	49
b- Déconcentration de l'enjeu urbain : Habitat et Vie Sociale (6 mars 1977).	53
3) <u>La fin d'une coopération positive : L'UNFOHLM se construit en acteur indépendant.</u>	55
a- Le pouvoir de créer le conflit.	56
b- Les collectivités locales et les habitants comme partenaires naturels.	58
B) Les premières réhabilitations intègrent des démolitions.	65
1) <u>La coopération locale comme condition des démolitions.</u>	66
a- La « rénovation » de Douai : un principe d'accord minimal.	66
b- La « rénovation inverse » du Plateau Saint Jean à Beauvais : un partenariat local efficace ... et temporaire.	70
2) <u>La démolition impossible de la Pierre Collinet à Meaux.</u>	81
a- L'abandon de la cité révèle un jeu local non-coopératif.	83
b- La gestion de l'héritage non-décisionnel	88
Conclusion	92
CHAPITRE II : La réhabilitation contre la démolition.	102
	253

La mise en forme du problème : 1981-1988.

A) La démolition entre bannissement officiel et prescriptions marginales.	104
1) <u>Le « cadre de vie » giscardien comme héritage.</u>	108
a- L'expertise des années 70 : une problématique à double entrée aux arguments d'une troublante actualité.	110
b- Un « espace pour la vie » : La construction n'est pas l'habitat : l'habitant comme expert de son cadre de vie.	116
c- « Habitat et cadre de vie » : une démolition « envisageable » sous couvert de rationalité budgétaire et de logique du marché.	121
2) <u>Des expertises sectorielles qui perpétuent le principe d'un système causal complexe.</u>	125
a- La logique des constructeurs : une approche macro-économique.	126
b- La voix des communistes pour le droit à la ville.	131
c- UNFOHLM et Direction de la Construction : un même combat, le logement contre la ville au nom du social.	135
d- Les professionnels du « cadre de vie » en quête d'urbanité : dénonciation du modèle progressiste et promotion de la ville au nom de la qualité architecturale.	145
3) <u>La réponse officielle des pouvoirs publics : la multiplication de dispositifs spatialisés.</u>	153
a- « Ensemble, refaire la ville » : le choix de la réhabilitation.	155
b- Banlieues 89 : le paradoxe des réhabilitations lourdes.	162
B) Les démolitions au concret : des laboratoires pour une réforme de l'action publique.	167
1) <u>La Pierre Collinet : le DSQ, une procédure parmi d'autres ...</u>	169
a- Des conflits qui génèrent la « sortie » de la cité de l'agenda municipal.	170
b- La dédensification socio-spatiale comme réponse politique à une situation d'enlisement patrimoniale, urbaine et sociale.	172
2) <u>Les Minguettes à Vénissieux, cité-vitrine d'une politique de la ville expérimentale.</u>	178
a- Monmousseau, vitrine de la démolition médiatique.	179
b- Armstrong, vitrine de la réhabilitation lourde et La Darnaise, vitrine du changement d'usage.	186
c- Démocratie, vitrine de l'impuissance à « faire la ville ».	189
3) <u>La cité des 4000 de La Courneuve (86) : la démolition symbolique par peur du changement.</u>	193
a- La démolition comme outil central d'un grand projet d'urbanisme.	195
b- Le temps des réalités et des dissonances cognitives.	201
c- La démolition comme outil d'un projet de composition urbaine.	210

4) <u>L'implosion des quatre tours Palmer à Cenon : « faux » projet urbain,</u>	219
<u>« vrai » projet patrimonial,</u>	
a- Un projet de construction de logements sociaux « partagé » sur le fond.	221
b- Un projet de démolition « partagé » sur la forme.	227
c- Un accord obtenu « à l'usure ».	231
 Conclusion Partie I	 245
 Table des matières Partie I	 253
 Table des illustrations Partie I	 256

TABLE DES ILLUSTRATIONS PARTIE I

p.68	Plan de situation des Blocs Millions de la ville de Douai.
p.71	Vue aérienne du Plateau Saint Jean à Beauvais.
p.79	Etat de la vacance 2002 dans l'agglomération de Beauvais.
p.82	Vue aérienne du grand ensemble de la Pierre Collinet à Meaux.
p.83	Plan de situation de la Pierre Collinet.
p.118	Projet de Ricardo Porro pour 35 logements à Calais.
p.119	Projet de Fernando Montès pour 157 logements à Puiseux.
p.149/150	Réhabilitation des immeubles de logements sociaux à Thionville par Bernard Lassus.
p.151	Projet de Lucien Kroll pour l'aménagement du grand ensemble du Luth.
P.152	Photo de l'immeuble de logements sociaux de Jean Renaudie à Evry.
p.176	Vue aérienne de la Pierre Collinet en 1992.
p.179	Plan de masse des Minguettes à Vénissieux.
p.187	Projet Banlieues 89 de la tour Arc-en-ciel dans le quartier Armstrong aux Minguettes par R.Castro et S.Denissof.
p.190	Vue aérienne des 10 tours de Démocratie aux Minguettes.
p.195	Plan de situation des 4000 sud à La Courneuve.
p.200	Photo de l'emplacement de la barre Renoir démolie en 2000 à La Courneuve.
p.204	Projet Banlieues 89 de 1984 pour l'aménagement de La Courneuve.
p.210/211	Photos du quartier de l'Orme Seul à La Courneuve.
p.215	Photo des « fenêtres urbaines » de l'immeuble Balzac à La Courneuve.
p.217	Projet de renouvellement urbain de B.Paurd pour le quartier de la Tour à la Courneuve.
p.218	Plan de situation de la cité Palmer à Cenon.
p.234	Plan de masse du quartier Palmer à Cenon.

UNIVERSITE DE BORDEAUX III - MICHEL DE MONTAIGNE

**LA DEMOLITION
DES ENSEMBLES DE LOGEMENTS SOCIAUX :
L'URBANISME ENTRE SCENES ET COULISSES.**

VOLUME II



Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme présentée
le 20 décembre 2004 par :
Agnès BERLAND-BERTHON

Directeur de thèse : **Monsieur Jean DUMAS**
Professeur émérite de l'Institut de Science Politique de Bordeaux IV.

MEMBRES DU JURY :

Madame Danièle VOLDMAN	Directeur de recherche au CNRS, Institut d'Histoire du Temps Présent.
Monsieur Marc BONNEVILLE	Professeur à l'Université de Lyon II, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon.
Monsieur Maurice GOZE	Professeur à l'Université Michel de Montaigne de Bordeaux III, directeur de l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme.
Monsieur Jean MARIEU	Professeur à l'Université Michel de Montaigne de Bordeaux III, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme.
Monsieur Francis CUILIER	Directeur de l'A'URBA, agence d'urbanisme de l'agglomération bordelaise.

PARTIE II

LA DÉMOLITION AU NOM DE LA VILLE SOLIDAIRE

(1989-2001)

CHAPITRE III : Le Projet Urbain comme cadre légal de démolitions attendues.

La légitimation : 1989-1996.

A) L'enjeu du « droit à la ville » inscrit la démolition sur l'agenda de l'Etat.

1) La Civilisation Urbaine : un enjeu historique.

- a- Une pensée urbaine se met en place au niveau national : passer du quartier à la ville.
- b- Le Projet Urbain comme cadre d'action pertinent.
- c- Le « remodelage urbain » des Quais de Rohan pose les fondations du « référentiel rénovateur ».

2) Un univers de contradictions faiblement intégrées.

- a- L'UNFOHLM et l'urgence d'un renouvellement d'image.
- b- L'Etat en quête d'une expertise légitime : quand les moyennes ne font plus sens.

B) Les démolitions au concret : les tentations du projet urbain.

1) Démocratie aux Minguettes : dix tours pour rien ...

- a- Un GPS (Grand Projet Symbolique) sort Démocratie de l'oubli.
- b- Le GPU (Grand Projet Urbain) enterre Démocratie.
- c- L'effet-retard du Grand Projet Symbolique : le vide urbain de Démocratie.

2) La démolition de la Lumineuse : le projet urbain comme caution.

- a- Un quartier populaire situé sur « l'autre bord » de la ville.
- b- Activisme subtil ou histoire « à dormir debout » ?
- c- L'héritage du « fil de l'eau ».

**CHAPITRE IV : La démolition se « banalise » dans le renouvellement urbain.
L'entrée dans le système formel de la décision publique : 1996-2001.**

A) Le « renouvellement » comme nouveau référentiel pour une action collective.

- 1) La ville renouvelée entre tentation libérale et pragmatisme urbain.
 - a- Un banquier à l'origine de la notion de renouvellement urbain.
 - b- Le grand ensemble : un espace concret aux règles ossifiées.
 - c- Les bailleurs sociaux contre la tutelle de l'Etat.

- 2) La démolition entre renouvellement urbain et renouvellement immobilier.
 - a- L'urgence politique du renouvellement urbain.
 - b- Trois circulaires font basculer la démolition dans le droit commun.

B) Le renouvellement à l'épreuve du terrain : des démolitions patrimoniales et urbaines, ... ou pas.

- 1) Du projet patrimonial au projet urbain : la disparition programmée de La Pierre Collinet à Meaux.
 - a- Un bailleur social isolé aux commandes : la démolition au nom de la valorisation d'un quartier social « repoussoir ».
 - b- Une nouvelle municipalité reprend la main : la démolition au nom de la reconquête urbaine.

- 2) L'intégration urbaine d'un quartier social sous les fourches caudines d'un bailleur influent : le statu quo de Thouars à Talence.
 - a- L'histoire comme héritage.
 - b- Les termes d'un jeu non-coopératif.
 - c- Le report « sine die » des démolitions comme mode de sortie du conflit.

CONCLUSION GENERALE.

BIBLIOGRAPHIE.

TABLE DES MATIERES.

TABLE DES ILLUSTRATIONS PARTIE II.

PARTIE II

LA DÉMOLITION AU NOM DE LA VILLE SOLIDAIRE (1989-2001)

Le constat que l'on peut opérer à la fin des années 80 est le suivant : si les acteurs du logement social ont un intérêt commun au succès des mesures engagées, les actions mises en œuvre produisent des effets dysfonctionnels à de nombreux niveaux et mettent chacun d'entre eux en difficulté.

Les habitants des quartiers d'habitat social, de plus en plus marqués par le sentiment d'un contrôle social qui s'exerce sur eux par une logique d'attribution qu'ils perçoivent comme une assignation à résidence, manifestent leur rejet de ce système par le recours à la contestation allant de la violence urbaine aux grèves de loyers en passant, pour ceux qui le peuvent, au refus des logements proposés créant une vacance dévastatrice pour le budget des bailleurs comme pour l'image et la sécurité des cités désertées.

Les bailleurs sociaux sont dans une situation financière marquée par l'endettement et l'impuissance à maintenir leur patrimoine dans l'« économie de marché », c'est-à-dire en conformité avec l'évolution des besoins, et doivent faire appel en continu au concours des fonds publics.

Les municipalités dont le territoire est marqué par la présence de ces ensembles ont conscience simultanément de leurs responsabilités politiques à procéder à leur intégration dans le tissu social et spatial de leur commune et de leur difficulté à y parvenir. Si la raison officielle invoquée est le manque de moyens financiers et légaux, la logique de gestion politique de leur territoire, mais aussi le déficit d'expérience et de savoir-faire, c'est-à-dire de personnel compétent pour penser et mener ce changement, sont les facteurs déterminants des nombreuses situations de « renoncement » constatées.

Enfin, les services locaux de l'Etat, techniques et politiques, perdent un peu plus chaque jour leur rôle d'acteur légitime. Chargés de mettre en œuvre une politique centrale constituée de règles normatives qui montrent tous les jours leur inadéquation aux spécificités locales, ils ont le statut délicat de l'arbitrage entre le respect des directives centrales et les demandes locales dont ils admettent, selon les cas, la pertinence¹ ou le manque de moyens à s'y opposer².

¹ Témoignage du responsable des aides au logement de la DDE de Lille : « On accuse les HLM de démolir, mais ce qui l'a été le devait, en plus on ne leur donne pas les moyens d'entretenir leur parc, l'Etat n'a plus de fric, on doit sans cesse négocier pour en avoir plus ». HILAIRE Sylvie, « Démolir ou pas. Analyse d'un processus décisionnel », octobre 1984, mémoire de D.E.A. de sociologie sous la direction de C.Grémon, Institut d'Etudes Politiques de Paris.

² Responsable des aides au logement de la DDE de Lille « La démolition était en règle, ils ont relogé les familles, ils ont veillé à la sécurité, on a laissé traîner, c'est tout, mais on était obligé de le donner ce permis ... ». Le chargé d'études de la programmation des logements

Peut-on considérer qu'il y a « crise de politiques », une situation que P.Muller et Y.Surel définissent comme une situation dans laquelle « *les matrices cognitives et normatives légitimes et/ou la configuration institutionnelle et/ou l'équilibre des rapports de forces éprouvés jusque-là se trouvent remis en cause par l'accumulation d'anomalies dans le sous-système de politique considéré* ³ » ?

Les injonctions de toutes parts pour une « politique de l'habitat » en place et lieu d'une « politique du logement » sectorielle et une « politique des quartiers » stigmatisante semblent se heurter en permanence aux réalités des rapports de force institutionnels ou routiniers, des conflits d'intérêts et de représentations du « problème » du décrochage socio-spatial des grands ensembles. « *Les modèles d'interaction qu'offrent les rôles, les règles et les institutions ne garantissent pas nécessairement l'atteinte des buts poursuivis, et c'est de leurs déficiences que naît souvent le changement* ⁴ » nous dit Patrice Duran, et ce changement semble en cours. La « crise de l'action publique » révélée par l'accumulation des « anomalies » définies par Thomas S.Kuhn comme « *les problèmes surgis dans le sous-système qui ne parviennent pas à être interprétés et « traités » par les configurations cognitives et normatives et par le système d'action établis* ⁵ », apparaît dorénavant suffisamment significative aux yeux du chercheur pour faire l'hypothèse suivante : la période ici analysée correspond au dernier sursaut d'un système d'action publique tentant d'articuler une logique centrale globalisante et normalisatrice avec des logiques locales de plus en plus diversifiées, et procédant en continu au maintien de son équilibre par la mise en œuvre de stratégies incrémentales⁶ de réduction des incertitudes résultantes.

La re-connaissance officielle en 1988, en dernier recours, de la contribution de certains types de démolitions à la revitalisation d'un quartier en a rendu

sociaux de la DDE d'arrondissement de Dunkerque : « On n'est pas favorable, mais on n'a pas les moyens d'aller contre les logiques qui conduisent à la démolition. Le discours officiel c'est : il ne faut pas démolir mais il n'y a pas de textes qui l'empêchent ou qui la sanctionnent, c'est nous qui avons signé le permis par délégation du Préfet car on ne pouvait pas faire autrement, c'était en règle. C'est un site Dubedout, on nous a dit qu'ils étaient prioritaires et maintenant on nous dit : ne donnez plus de fric ... ». HILAIRE Sylvie, octobre 1984, opus cité.

³ MULLER Pierre, SUREL Yves, « L'analyse des politiques publiques », 1998, opus cité, p.138.

⁴ DURAN Patrice, « Penser l'action publique », 1999, Droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, série politique n°27, LGDJ, p.63.

⁵ MULLER Pierre, SUREL Yves, 1998, opus cité, p.138. Voir également sur ce sujet KUHN Thomas S., « La structure des révolutions scientifiques », 1983, 1^{ère} édition 1962, enlarged 1970, Flammarion, col. Champs.

⁶ Bertrand BADIE et Jacques GERSTLÉ définissent l'incrémentalisme comme une « Stratégie de décision politique qui consiste à assurer le changement social par l'intermédiaire d'une série d'adaptations à la marge et de réformes limitées, plutôt que par des transformations radicales », in « Sociologie politique », PUF, 1969. Nous reviendrons sur ce concept défini par Charles E.LINDBLOM, 1959, 1965 et 1979.

« acceptable » la programmation, bien que la condition expresse posée à ce recours : l'inscription dans une « politique locale de la ville » associant politique de gestion patrimoniale et politique de l'habitat relève plus de l'incantation que d'un état des lieux des « possibles » de l'action locale. Ce nouveau décalage entre idéologie « bien pensante » et logiques d'action concrète d'acteurs multiples véhiculant des représentations presque toujours conflictuelles du « problème démolition » va non seulement créer une situation de perte de légitimité de l'Etat et de ses représentants locaux à énoncer le référentiel pertinent au nom duquel les démolitions peuvent être entreprises et donc –partiellement- financées, mais il va également continuer à produire des effets contre-performants pour chacun, Etat, bailleurs, communes. Les vides résiduels post-démolition mettent en visibilité l'impuissance publique, les projets déjà engagés de « nettoyage social » se poursuivent, les projets d'aménagement communaux continuent leur avancée selon des problématiques dont la réduction « de la ville à deux vitesses » n'est nullement l'objet, pendant que d'autres immeubles stigmatisants restent debout au bord de l'épuisement. Le refus d'assumer politiquement au niveau central LA démolition comme un élément indissociable de la politique nationale du logement social, en effectuant le transfert de la formulation de sa pertinence aux organes administratifs de l'Etat, se traduit par la poursuite d'une dissociation entre construction et démolition, réduisant celle-ci à la programmation des constructions et l'élaboration de normes d'accession au parc HLM. De même au niveau local, l'évitement de l'inscription manifeste à l'agenda municipal du recours à la démolition continue d'être pratiqué, soit en laissant aux bailleurs le soin de développer leur logique de renouvellement patrimonial, soit en les y incitant tout en les laissant en assumer la responsabilité, leur ouvrant ainsi pour le futur proche un territoire d'action dont l'actualité récente nous montrera leur agilité à en coder la pratique.

L'accentuation de la prise en charge financière publique des démolitions en 1993 -logique des petits pas- puis plus largement en 1996 au nom de démolitions comme « leviers » de projets urbains permettant d'assurer une transformation dynamique des quartiers sociaux apparaît comme la dernière expérimentation d'une longue série d'un cantonnement au minima d'un outil, certes admis, mais encore entaché d'une certaine mauvaise conscience. Toujours redouté mais néanmoins accepté dans le cadre de la quête républicaine d'une « ville solidaire » c'est un ultime ajustement de l'idéologie et, plus difficilement, des routines au contexte.

La prescription par circulaire ministérielle de « démolitions indispensables » en novembre 2001, dont l'appréciation de la pertinence est dorénavant totalement dévolue au niveau local, signe au moins symboliquement la fin d'un « changement sans changement » reconnu comme moyen inopérant à atteindre ses fins et qui semble correspondre à une situation de changement

de paradigme telle que construite par les travaux de Peter Hall, Howlett et Ramesh⁷. Le changement de paradigme est un mode de transformation de l'action publique par rupture cognitive et normative là où les adaptations incrémentales ont échoué à éviter la crise par laquelle le mode d'action se trouve discrédité. L'actualité de l'annonce de la démolition de 40 000 logements sociaux par an pendant cinq ans et leur association à de nouvelles constructions en nombre équivalent nous paraît un « événement » suffisamment signifiant, qu'il s'agisse d'un effet d'annonce ou d'une véritable politique publique, pour nous inciter à persévérer dans cette direction. Quelles que soient les leçons que le temps nous donnera et bien que la proximité temporelle de ces phénomènes rende périlleuse toute affirmation à ce sujet, le recours à la grille d'analyse du processus de changement de paradigme nous conduit cependant à faire l'hypothèse, guidés que nous sommes par la volonté d'organiser au sujet de cette « politique » une lecture compréhensive des capacités adaptatives, et de leurs limites, d'une action publique marquée par le poids du passé et dont les effets sur la transformation des espaces des grands ensembles d'immeubles sociaux et la vie de leurs habitants sont si manifestes.

Six séquences⁸ marquent selon Peter Hall, Howlett et Ramesh le processus de changement de paradigme ; la période étudiée allant de 1988 à 2001 correspond à la fin de la séquence 3⁹ qualifiée « d'expérimentation » où « *des tentatives sont faites pour amender le paradigme en vigueur, afin de tenir compte des « anomalies » rencontrées* », à la séquence 4 de « *fragmentation de l'autorité* » où « *la configuration d'acteurs, attachée au paradigme légitime jusque-là, se trouve discréditée et affaiblie au sein du sous-système affecté* » et à la séquence 5 dite de « contestation » : « *produites et/ou encouragées par la crise du paradigme antérieur, des matrices cognitives et normatives concurrentes, portées par des configurations d'acteurs distinctes, alimentent le débat public* ». Elles ouvrent vers la sixième séquence d'« institutionnalisation du nouveau paradigme ¹⁰ » qui serait, selon notre hypothèse, celle que nous vivons aujourd'hui. Le

⁷ Cités in MULLER Pierre, SUREL Yves, 1998, opus cité, p.139.

⁸ Les deux premières séquences sont 1/ la « période normale » qui est une « phase de stabilité de la matrice institutionnalisée, où les ajustements ont un caractère incrémental (changements de premier et de second ordre), généralement à l'initiative de groupes restreints d'experts et de fonctionnaires » ; et 2/ la séquence d'« accumulation des « anomalies » » où « les évolutions isolables dans le « monde réel » ne parviennent pas à être anticipées ni même expliquées par la matrice cognitive et normative dominante et légitime. Cette séquence marque les débuts de la crise de paradigme ou crise des politiques ». Cités in MULLER Pierre, SUREL Yves, 1998, opus cité, p.139.

⁹ Séquence amorcée durant la période étudiée au chapitre précédent.

¹⁰ « Après une période plus ou moins longue, le plus souvent caractérisée par une cristallisation progressive du nouveau paradigme suivant un processus de *path dependence*, la coalition d'acteurs devenue dominante assoit progressivement son pouvoir, ce qui se traduit par une modification substantielle de l'action publique (changement de troisième ordre) ». MULLER Pierre, SUREL Yves, « L'analyse des politiques publiques », 1998, Montchrestien, coll Clefs, Politique, p.139.

temps relativement court du passage de la troisième séquence à la sixième peut être attribué à « l'effet retard » de la « cécité » durable de l'autorité publique sur ce sujet de la démolition que nous préférons qualifier d'héritage non-décisionnel selon nos hypothèses de départ.

C'est en nous appuyant sur ces références scientifiques qu'il n'était guère possible de fixer au préalable comme outils pertinents que nous poursuivons notre recherche, dans l'attente d'en évaluer la portée heuristique en conclusion.

CHAPITRE III : Le Projet Urbain comme cadre légal de démolitions attendues.

La légitimation : 1989-1996

La lame de fond en faveur d'une reconnaissance au niveau national de l'enjeu d'une prise en compte des effets sociaux-spatiaux destructurants des politiques sectorielles (économiques, sociales, aménagement du territoire, etc ...) sur les banlieues des grandes villes est incarnée par l'Association « Ville et banlieue »¹¹, présidée par Jacques Floch, député-maire de Rezé regroupant en 1985 les villes de banlieues des grandes villes de province en une association aux sensibilités politiques plurielles. Elle va donner la clé de ce rééquilibrage en s'appuyant sur l'action de Banlieue 89 qui a déplacé le problème du champ du logement et du social vers celui de la ville via la formulation de la problématique des banlieues comme préfigurant « la ville de demain ». Georges Mercadal, qui manifeste sa défiance pour une décentralisation donnant aux maires des compétences étendues en matière de spatialisation des politiques urbaines reconnaît que ce sont « *ces maires de la politique de la ville qui ont fait basculer la Direction de la Construction vers la démolition, étant donnée leur unanimité à cet égard, quelle que soit leur appartenance politique*¹² ».

François Mitterrand, en soutenant les maires des banlieues « *qui se veulent acteurs et veulent construire en banlieues l'avenir de la ville* » et en leur donnant accès aux organes de formulation publique du problème va opérer un habile rétablissement. Il s'adosse ainsi à une critique extérieure qu'il va institutionnaliser et donc neutraliser dans ses effets déstabilisateurs pour l'hégémonie de l'Etat sur la définition de la politique du logement social.

¹¹ « La ville reconquise », 1985, Livre Blanc des maires des villes de banlieues des grandes villes de province, Association Ville et Banlieue, La Documentation Française.

¹² Entretien avec G.Mercadal.

Cette institutionnalisation d'une « politique des villes » par décret du 3 novembre 1988 dans un Conseil National des Villes¹³ et d'un Comité Interministériel des villes et du développement social urbain, organes de définition de la politique nationale des villes, et d'une Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain confiée à Yves Dauge¹⁴, va permettre de rendre légitime le changement de position opéré au regard de la démolition qui va alors disparaître du débat public, opportunément dissimulée sous les termes de « restructuration urbaine » ou encore de « réhabilitation urbaine » s'appuyant sur un nouvel outil de contrôle ou plutôt de cadre d'action : le Projet Urbain.

En passant à une formulation du recours à la démolition comme un outil de politique urbaine et non plus du logement social grâce aux traces durables laissées dans les esprits de l'effet euphorisant du discours de Roland Castro et Michel Cantal-Dupart sur la valeur patrimoniale des banlieues, leur potentiel urbanistique, y compris dans les espaces des grands ensembles, et leur virulent rejet de LA démolition comme outil du changement, la culpabilité de l'Etat jusque-là dissimulée par un système de justification reposant sur une juste gestion de l'argent public va pouvoir s'effacer, libérant ainsi le recours aux démolitions. Allégée de son poids symbolique négatif, LA démolition peut quitter l'univers de l'impensable dans lequel elle était jusque-là cantonnée, non pour entrer dans celui de l'admissible mais pour être purement et simplement « enterrée » comme enjeu de débat au profit de démolitions devenues paradoxalement « concevables » et donc finançables, au nom de la légitimité retrouvée de l'Etat dans la défense du droit à la ville conçue comme un espace/temps de la rencontre entre le social et le spatial dont le nouvel objet est désormais le traitement de la « relégation ». Une appellation somme toute pudique qui, derrière la priorité donnée au traitement de la pauvreté, dissimule sans vraiment les cacher les signes de plus en plus visibles de l'échec de la politique républicaine d'intégration menée par un pays longtemps considéré comme celui des Droits de l'Homme et du Citoyen et une « terre d'accueil ».

La célèbre formule de Pierre Muller selon laquelle « *gouverner ce n'est pas résoudre les problèmes* » (ils sont « résolus » - ou transformés- par les acteurs concernés) mais contribuer à rendre le monde intelligible : la fonction de gouvernement consiste à rendre possible l'élaboration des cadres d'interprétation du monde qui vont permettre aux acteurs de donner du sens à leur action ¹⁵ » trouve ici un écho semble-t-il tout à fait pertinent.

¹³ Le CNV exerce les attributions jusque-là éclatées entre le Conseil National de prévention de la délinquance, le Comité interministériel pour les villes et la Commission de développement social des quartiers.

¹⁴ Yves Dauge est sénateur maire de Chinon, et dirigeait en 1984 la direction de l'Urbanisme et des Paysages, puis la mission Grands Travaux avant de prendre la direction de la DIV.

¹⁵ MULLER Pierre, « Politiques publiques et effets d'information. L'apport des approches cognitives », septembre 1999, communication au congrès de l'AFSP, Rennes.

La mobilisation de certaines communes pour la reconquête urbaine de leurs sites d'habitat social les plus déqualifiés qui, rattrapés par les dynamiques de l'urbanisation, en bloquent le développement et contribuent à en qualifier négativement l'image, va se traduire par la tentative de faire évoluer ces espaces socialement et spatialement spécialisés par le biais de projets d'aménagement aux vertus intégratrices. Une telle opportunité d'engagement politique et financier des collectivités locales « aux côtés » de l'Etat et des bailleurs pour participer à l'édification de cette civilisation urbaine que le président de la République appelle de ses vœux ne peut être négligée car elle présente les apparences de ce « penser global » espéré et énoncé par tous, mais encore réalisé par aucun.

A) L'enjeu du « droit à la ville » inscrit la démolition sur l'agenda de l'Etat.

A peine inscrite sur l'agenda politique national, la démolition va disparaître du débat comme objet de conflit au nom de l'avènement d'une Civilisation Urbaine au sein de laquelle les questions du logement ne doivent plus être posées en termes de problèmes liés aux logiques de production du cadre bâti, mais radicalement orientées vers une réflexion centrée sur la façon dont on peut y vivre. Le constat est officiel d'un écart qui se creuse irrémédiablement entre des populations en situation d'accéder au logement de leur choix et d'autres « assignées à résidence » dans des lieux de la ville dorénavant formellement identifiés dans leur fonction d'accueil « par défaut ». Il donne corps et chair à la crainte d'une « ville à deux vitesses », ou/et d'une « société duale », l'analyse de situations concrètes se substituant progressivement à la grille de lecture idéologique d'une nation républicaine intégratrice. Le rapport de Jean-Marie Delarue en 1991 est on ne peut plus clair : « *Il est à craindre que la société qui vit aujourd'hui dans des tours et des barres dégradées n'est pas celle qu'on attendait. Qui ne voit qu'il y a là une manière de vivre plus étrangère à celle de notre société française que les étrangers qu'on y a souvent mis ?* ¹⁶ ». La prise en compte progressive de la « ville » à la fois comme échelle d'intervention et objet de politiques publiques permet l'accolement de ces deux termes de « réhabilitation urbaine » et semble marquer la réconciliation du sens politique et social de la réhabilitation comme processus de restauration du citoyen dans ses droits avec son sens technique d'intervention sur un bâti situé dorénavant dans un quartier de ville et non plus seulement dans un parc de logements.

Cette évolution est le produit d'une double rencontre avec la ville : celle de l'Etat, par le constat de la pauvreté structurelle d'une part importante de la société française qui en est physiquement et économiquement « tenue à

¹⁶ DELARUE Jean-Marie, « Banlieues en difficultés : la relégation », 1991, Syros Alternatives, Paris, p.15.

l'écart », et celle des autorités locales, par les compétences en matière d'aménagement de l'espace acquises à l'occasion de la décentralisation et dont elles font l'apprentissage depuis maintenant cinq ans. Le temps est venu de sortir de l'opposition entre ravalements pompeux et destruction à la dynamite qui ont montré les limites de l'action publique dans sa capacité à atteindre, tant l'objectif manifeste d'un droit à un logement décent pour tous qu'elle s'était fixé, que son objectif latent : le transfert progressif aux logiques du marché d'une coûteuse politique du logement aidé.

Le « saut culturel » qui caractérise cette période est clairement exprimé dans la circulaire n°96-46 du 13 décembre 96 : « *la démolition a fréquemment constitué une réponse à un problème de gestion lié à une vacance structurelle importante dans des zones en déclin démographique. Aujourd'hui, les projets de démolition sont souvent motivés par des objectifs de requalification urbaine, dans des secteurs géographiques où la demande de logements HLM à loyer bas est très forte* ». Equation pour le moins problématique et cependant posée comme telle !

En fondant le recours à la démolition sur son inscription dans une politique urbaine d'aménagement susceptible de prévenir les logiques spontanées de ségrégation spatiale dénoncées comme un accélérateur de l'exclusion sociale, celle-ci semble perdre son caractère dramatique en ne signifiant plus l'échec de politiques antérieures mais au contraire la condition de la réussite de celles à venir.

L'épuisement du « référentiel réparateur » basé sur le raisonnement « entretien insuffisant ⇒ dégradation ⇒ paupérisation ⇒ réhabilitation » est manifeste : certains immeubles recevront bientôt leur deuxième campagne de réhabilitation sans que leur situation patrimoniale et sociale ne se soit modifiée ; aux démolitions « pour l'exemple » a succédé un vide bien embarrassant ; les expériences de réhabilitations lourdes se sont révélées coûteuses et souvent purement formelles par manque d'engagements et de suivi tant financiers que politiques et sociaux dans des stratégies d'accompagnement à l'échelle de la ville, mais aussi du fait des difficultés structurelles d'évolution de l'espace urbain concret des grands ensembles : domanialités confuses et parcellaires de grande taille, deux facteurs parmi d'autres qui conditionnent leurs transformations.

Dans ce contexte, l'exemple du Quai de Rohan à Lorient apparaît comme un archétype de la rupture opérée avec les héritages de la technocratie rationaliste illustrant la construction d'un nouveau référentiel fondateur pour la diffusion de nouveaux moyens d'actions et au nom duquel la démolition deviendra un recours possible en attendant de devenir légitime. Le « référentiel rénovateur¹⁷ » sous jacent aux actions de « remodelage

¹⁷ Pris dans le sens de « redonner une forme nouvelle », donner une nouvelle structure, une nouvelle organisation.

urbain » va ainsi trouver son plein développement dans le concept de « Projet Urbain », terme suffisamment général et abstrait pour que des attentes et représentations variées puissent s'y investir et cela encore aujourd'hui.

1) La Civilisation Urbaine : un enjeu historique.

« C'est une œuvre historique que d'inventer une réelle civilisation urbaine là où deux siècles d'industrialisation ont surtout entassé des logements pour faire face aux besoins les plus urgents. Faire qu'il n'y ait plus de villes pauvres et d'autres riches et que chacun ait le sentiment que là où il habite, son quartier, sa ville, ne soit plus un lieu d'exclusion, voilà un vrai combat pour l'égalité et la fraternité ¹⁸».

Si nous préférons ne pas insister sur le lien que cette assertion pourrait avoir avec des familles de pensée qualifiées d'utopiques par certains, de démiurges par d'autres, nous retiendrons cependant qu'elle semble indiquer que, pour la première fois, la politique du logement est considérée comme une politique urbaine ou au moins un de ses éléments. Jusque-là, la construction des grands ensembles, les effets pervers de l'APL associés à une politique attractive vers la maison individuelle et l'entêtement technocratique dans des réhabilitations à vertus réparatrices, incitaient plutôt à la considérer comme anti-urbaine.

Le message politique est fort : les grands ensembles ne sont plus un ensemble de logements mais un « problème urbain spécifique ¹⁹».

Cette période voit progressivement se mettre en place un consensus relatif sur le fait que le malaise social est spatialement concentré et que la démolition peut trouver sa place dans un processus de redéfinition de la réalité sociale d'un quartier dans le cadre spatial d'un projet urbain dont les Contrats de Ville en 1994 sont la forme juridique de financement d'une politique urbaine stratégique contractualisée entre l'Etat et les collectivités locales.

¹⁸ François Mitterrand, message adressé aux Assises Banlieues 89. « Vers une civilisation urbaine », Assises de Nanterre du 20 et 21 mai 1989, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Banlieues 89, p.3.

¹⁹ PIRON Olivier, « Les Grands Ensembles : bientôt des quartiers comme les autres », mars 1990, rapport pour le Ministre délégué au logement, Direction de la Construction.

a- Une pensée urbaine se met en place au niveau national : passer du quartier à la ville.

Nommé à la tête de la DIV, Yves Dauge présidera les Assises de Nanterre en mai 1989 avec Roland Castro qui a intégré l'organigramme institutionnel sous le titre de Délégué à la Rénovation des Banlieues (sic). Si le débat est toujours centré sur la capacité de la banlieue à faire ville, cette position étant désormais partagée il s'est élargi sur la capacité de la ville à faire société, nourri par les tenants du holisme²⁰ qui alimentent la réflexion de leurs écrits²¹ : les conflits du travail et de l'entreprise ont laissé la place à l'exclusion et à la question de la ville, la notion de « conflit des rapports de classe » est ébranlée et la dualité se fait en termes d'exclus²² et d'intégrés. L'écroulement du modèle laïque républicain a conduit à l'apparition de multiples fractures (entre employés et ouvriers, Français et immigrés, immigrés différents, entre catégories socio-professionnelles) créant une grande complexité sociale qui « durcit » la société. Si la ville n'est pas pour eux à l'origine du problème, c'est cependant le lieu où il se cristallise.

Nombreux sont ceux qui estiment que la politique de la ville considérée sous l'angle de « pompier des crises sociales ²³ » n'est pas plus apte à réduire la « fracture urbaine » qu'elle ne l'a été à réduire la « fracture sociale » malgré le bilan globalement positif de ses actions localisées si l'on compare les moyens dont elle a disposé au regard de l'immense chantier qu'elle avait en charge : réintroduire la cohésion là où les forces de dissociation s'exerçaient le plus fortement. Mais l'optimisme ne peut être de mise quand le réalisme économique oblige à faire le constat que 64% des locataires HLM ont un revenu inférieur au revenu médian, que, depuis 1984, les nouveaux entrants ont des revenus encore plus faibles, que si 25% des locataires HLM étaient insatisfaits en 1978, ils sont 35 % en 1988 ce qui est contraire à l'évolution de l'indice de satisfaction des français à l'égard de leur logement et que le

²⁰ En sociologie, le holisme se dit de toute conception d'après laquelle le tout (organisme, société) a des propriétés distinctes de celles de ses éléments constitutifs, requérant en conséquence une étude globale ; un principe que Jean-Paul Dollé exprime ainsi : « Une ville n'est pas l'ensemble de parties, ni l'addition de fonctions. La ville c'est toujours un monde, le monde concentré dans un lieu ». « Vers une civilisation urbaine », Assises de Nanterre du 20 et 21 mai 1989, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Banlieues 89, p.15.

²¹ A l'exemple de François Dubet, Didier Lapeyronnie, disciples d'Alain Touraine qui a fondé le CADIS (Centre d'analyse et d'intervention sociologique). DUBET François, « La Galère. Jeunes en survie », 1987, Fayard. DUBET François, LAPEYRONNIE Didier, « Les quartiers d'exil », 1992, Seuil, Paris. TOURAINE Alain, « Face à l'exclusion », 1991, « Citoyenneté et urbanité » (collectif), revue Esprit.

²² Pour Alain Touraine « le problème de la société française ne serait pas entre ceux qui sont en haut ou en bas de la société, mais entre ceux qui sont « dedans » et ceux qui sont « dehors » : les exclus ». Cité in MERLIN Pierre, « Les banlieues des villes françaises », 1998, Les études de La documentation Française, col. Société.

²³ ROMAN Joël, « La ville : chronique d'une mort annoncée », juin 1994, in « Dans la jungle des villes », revue Esprit n°6, p.12.

parc HLM concentre 30% de chômeurs de longue durée en 1991²⁴. Pour l'urbaniste, Philippe Genestier, il n'est point besoin de se cacher derrière un optimisme de façade : « *les grands ensembles concentrent des populations défavorisées tant sur le plan économique et culturel que sur le plan social et symbolique (anomie, déculturation, désocialisation, désoccupation et chômage, échec scolaire, parfois conduites marginales ou de délinquance chez les jeunes)* »²⁵.

La ville se pense sous la contrainte du social depuis le milieu des années 80 et le constat ci-dessus interpelle directement les pouvoirs publics dont ces territoires et leurs occupants dépendent intégralement depuis leur conception. Si le terme de « ghettos » revient trop souvent dans les discours au goût de certains, l'unanimité se fait sur le constat du passage d'un phénomène de ségrégation urbaine, somme toute traditionnel²⁶, à celui d'exclusion urbaine mis en visibilité par la spatialisation de populations captives dans certains grands ensembles, lieu géométrique des crises.

Les imprécations pour la mise en œuvre d'une Civilisation Urbaine posent deux questions majeures :

La première est la question délicate des modalités d'ajustement de l'action publique permettant de suivre l'évolution d'une société qui a changé depuis les années 60 mais s'est surtout considérablement différenciée dans ses modalités d'occupation et d'appropriation de l'espace, ... là où cela était possible. Le sociologue Christian Bachmann résume ainsi le problème : « *Nous avons tenté de réinventer un savoir-faire urbain, au creux d'un paradoxe que vous connaissez tous : nous sommes dans une société de plus en plus riche et qui s'est enrichie depuis le début de la crise, mais avec la recrudescence de problèmes de santé, d'illettrisme, de pauvreté ... Comment recomposer une intervention publique qui aille dans le sens de davantage de solidarité, d'égalité, de liberté, dans ce contexte-là ?* »²⁷.

La seconde est celle de la citoyenneté, ou plutôt du déni de citoyenneté, posée par tous les participants des Assises de Nanterre mais que les mots de Jean-Paul Dollé illustrent avec talent : « *La cité grecque produisait son*

²⁴ Chiffres tirés du rapport de J.M.Delarue de 1991.

²⁵ GENESTIER Philippe, « *Quel avenir pour les grands ensembles ?* », 1993, in « *Ville, exclusion, citoyenneté* », Entretien de la ville II, ss. dir. Joël Roman, éditions Esprit, DIV, coll. société, p.134.

²⁶ Georges Simmel et à sa suite l'Ecole de Chicago avaient déjà fait du double visage de la ville, « le lieu des possibles (...) celle dont l'anonymat n'est pas une menace mais refuge, (...) et l'autre ville, celle des itinéraires contraints, des promiscuités subies, (...). Ces deux villes coexistent (...). L'une ne va pas sans l'autre, l'une est le prix de l'autre, la liberté et le bonheur des flâneries supposent la massification et l'anonymat qui nous pèsent à d'autres moments ». ROMAN Joël, « *La ville : chronique d'une mort annoncée* », juin 1994, in « *Dans la jungle des villes* », revue Esprit n°6, p.8.

²⁷ Assises de Nanterre du 20 et 21 mai 1989, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Banlieues 89, p.61.

*propre autre, son propre extérieur sous la forme de « barbare ». Etaient citoyens ceux qui avaient la qualité d'hommes libres et tous ceux qui n'étaient pas hommes libres étaient étrangers, étaient barbares. (...). Comment penser une citoyenneté qui ne se donne pas comme condition de possibilité le fait qu'il y ait de la non-citoyenneté, du non-droit, comment habiter la citoyenneté quand on n'est pas citoyen ? ²⁸». La question du droit de vote à tous les résidents de la ville, et donc à ce titre « citoyens », le « *citoyen n'étant que l'habitant de la cité* » selon l'expression de Guy Burgel²⁹, comme facteur d'intégration indispensable à la réalisation de cette Civilisation Urbaine espérée, est toujours en débat aujourd'hui.*

A cette double problématique, la réponse est unanime : s'il faut certes « *transformer l'Etat parce que la décentralisation a déplacé le pouvoir vers le terrain ³⁰* » il faut penser les problèmes urbains à l'échelle de l'agglomération, quitter l'échelle du quartier, quitter l'échelle de la commune. Or la question du logement social et celle des banlieues sont par définition des questions urbaines et Jean-Paul Dollé en résume l'enjeu : « *La résolution de la question sociale sous forme de la résolution de la question du logement ne peut plus être l'alibi qui permet de différer plus longtemps la question de la ville. Se loger n'est pas habiter. Le droit au logement ne peut pas se substituer à la jouissance de la ville* ». Un cheval qu'enfourchent de concert l'UNFOHLM comme la Direction de la Construction : la première, par la voix d'André Barthélémy, directeur général de l'UNFOHLM, pour lequel « *les organismes HLM sont des partenaires des collectivités locales pour les politiques de la ville, qu'il s'agisse du fonctionnement social ou des opérations de reconquête des quartiers anciens, ou encore des aménagements urbains* » au nom de leur actuelle politique de « changement d'usage » qui est posée comme le cœur de l'évolution du patrimoine des logements sociaux, une politique à dimension libérale qui ne peut se poser qu'à l'échelle de la ville ; la seconde, par la voix d'Alain Maugard, Directeur de la Construction, pour qui « *le projet le plus « chouette » loupera si on n'a pas réglé les problèmes de fonctionnement de l'ensemble de l'agglomération ou de l'ensemble de la ville. Cela ne sert à rien de traiter spécifiquement un quartier lorsqu'il y a des déséquilibres structurels dans la ville. Donc, il faut oser poser les problèmes de fonctionnement, d'équilibre de l'habitat à l'échelle de l'agglomération. (...). Donc, en ce qui nous concerne, nous sommes pour et définitivement pour une diversification du patrimoine HLM* ».

Débats passionnés, fièvre du renouveau, lueurs de l'espoir d'une harmonie de pensée autour de la volonté commune d'un partenariat qui permettrait de franchir ensemble les obstacles à défaut de les abolir. Ce nouveau rêve de

²⁸ Assises de Nanterre du 20 et 21 mai 1989, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Banlieues 89, p.101.

²⁹ BURGEL Guy, « *La ville aujourd'hui* », 1993, Hachette, coll. Pluriel, p.201.

³⁰ Propos de Gérard Blanc, directeur de l'agence d'urbanisme de la COURLY.

partenariat entre DATAR, DIV, DRE, DDE et collectivités locales, Banlieues 89 propose même de le mettre en musique par le biais de son expertise se traduisant par des plans du « 3^{ème} type » : des plans d'agglomération permettant de repérer spatialement les territoires en difficulté mais aussi les potentiels et les projets de chaque agglomération : « *les intentions et les projets de tous les intervenants seront relevés comme les incohérences administratives et les absences de coordination* ³¹ », dans le but d'établir les conditions physiques de l'égalité urbaine !

Dans ce contexte d'enthousiasme commun, la question de la démolition est soit réduite à la portion congrue, dans les propos d'André Barthélémy qui ne l'évoque qu'au titre des besoins naturels de l'évolution patrimoniale : « *Le patrimoine est comme une entité vivante ; s'il s'accroît par la construction neuve, il se réduit par la destruction, il s'améliore par la réhabilitation et il s'adapte par le changement d'usage* », soit mise au ban des accusés par Jacques Floch, député-maire de Rezé : « *Ne nous proposez plus de détruire la ville, ne nous proposez plus de raser les barres, de détruire les tours. Je parle aux architectes, aux économistes, aux administrations : essayez de trouver autre chose, car détruire une tour, détruire une barre, faire un trou immense dans un bâtiment qui existe, c'est considéré par les habitants souvent comme un fait de guerre* ».

La réponse politique de l'Etat se traduit par un changement de rythme et un changement d'échelle. Changement de rythme avec l'accentuation de l'aide publique aux collectivités locales dans leur action en direction des quartiers sociaux par l'extension dans le prochain Contrat de Plan du nombre de quartiers « prioritaires », passant de 150 à 220, 200 autres quartiers situés hors Contrats de Plan ayant également accès aux aides publiques de la politique de la ville, au total 400 quartiers ! La pression des élus locaux se fait ici fortement sentir à travers ce qui commence à ressembler à une logique de guichet, mais elle rencontre également le désir de l'Etat dans sa volonté de garder la main sur le devenir de ces quartiers jugés menacés par des logiques patrimoniales et urbaines. Le changement d'échelle se traduit par le lancement de l'idée de contrats de ville et/ou d'agglomération sur une douzaine de sites arrêtés par le Premier Ministre, reprenant ainsi les propos consensuels sur ce sujet dégagés plus haut : « *Il faut sortir des quartiers, il faut accrocher le quartier à une dynamique de développement global, il faut positionner les quartiers dans une politique globale de grands projets urbains. (...). Nous financerons ces contrats de ville avec des crédits que nous gérons au plan central. Nous ne voulons pas tout déconcentrer, encore que nous pourrions le faire en nous appuyant sur les préfets. Chacun comprend bien que l'Etat dans cette politique qui doit rester volontaire se garde des moyens nationaux pour ici et là financer un certain nombre de*

³¹ Propos de Roland Castro, in Assises de Nanterre du 20 et 21 mai 1989, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Banlieues 89, p.190.

programmes qu'il considère comme prioritaire ³²». Le « retour d'Etat » dans les politiques urbaines au nom de l'urgence est manifeste, légitimé par la formulation de l'unité de la nature du processus de ségrégation urbaine associant exclusion et concentration géographique de la pauvreté. Cette formulation tend à réduire la place émergente des politiques territoriales en les soumettant au « formatage » d'une grille de lecture centrale rendue attractive par les financements qui y sont associés et diminuant ainsi paradoxalement les chances de constitution d'un apprentissage local des solidarités territoriales, pourtant invoquées à voix forte. Des solidarités territoriales que la décentralisation a quelque peu compliquées en donnant aux départements les compétences de l'action sociale (et en particulier le RMI en 1988) et aux communes celles de l'urbanisme, sans parler de celle du logement social conservée dans les mains de l'Etat au niveau central et local. Mais nous reviendrons sur ce point plus tard.

Le ton prendra une tournure solennelle en décembre 90 lors des Assises de Bron, intitulées de façon provocante par Roland Castro « Pour en finir avec les grands ensembles ».

Vaux-en-Velin, dans la banlieue Lyonnaise, a de nouveau³³ imploré le 6 octobre 1990 à la suite d'une confrontation mortelle entre les forces de l'ordre et deux jeunes de la cité du Mas-du-Taureau dont l'un y a laissé la vie. Durant trois jours des émeutes mettent la cité à feu et à sang. Pourtant cet ensemble bénéficiait depuis plusieurs années des attentions de tous : « *deux mille cinq cents logements réhabilités, une municipalité communiste investissant 60% de son budget dans le social et l'éducatif, une rénovation urbaine réussie, avec la coquette petite place Guy-Môquet et ses commerces...* ³⁴ ». Un mois plus tard, c'est le Val-d'Argent à Argenteuil qui prend le relais. La dynastie Leclerc qui possède des centres commerciaux dans plusieurs cités menace de les fermer. Les cités-phares du DSU sont malades.

C'est dans ce climat de violence et d'impuissance mutuelle que le Président de la République prend l'engagement personnel de « défendre les banlieues » aux Assises de Bron des 4 et 5 décembre 1990. La délégation de pouvoir faite aux communes depuis la décentralisation avec l'appui des procédures DSQ pour la prise en charge territoriale des cités a visiblement marqué ses limites, au moins pour celles qui accumulent les plus lourds handicaps, sociaux, urbanistiques et patrimoniaux. La grande culture

³² Yves Dauge in Assises de Nanterre du 20 et 21 mai 1989, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Banlieues 89, p.70-72.

³³ En 1978, deux immeubles de la cité Olivier-de-Serres à Vaux-en-Velin avaient été démolies, les quatre autres immeubles étant vidés progressivement de leurs habitants dès 1982 afin de suivre le même chemin, « la dégradation visible du grand ensemble » ayant été évaluée comme la raison de son rejet par ses habitants. BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, « Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville », 1996, Ed Albin Michel, p.332.

³⁴ BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, 1996, opus cité, p.442.

littéraire du Président Mitterrand lui fait résumer sa politique à « *une unité de lieu, ce sont les 400 quartiers ; une unité de temps, nous devons avoir suffisamment réussi en 1995. Une unité d'action en luttant contre les exclusions et surtout en songeant à donner tout simplement à ces quartiers le goût d'y vivre* ³⁵ » et s'il réitère son appel aux élus locaux, une réponse étatique étant contraire aux lois adoptées en 1982, les principes qui doivent guider une politique désormais contractuelle sont clairs : pour casser les mécanismes d'exclusion, le cadre doit être celui des contrats de ville qui permette la mise en œuvre de la solidarité intercommunale selon une éthique de l'organisation de la diversité fonctionnelle et sociale et l'appel réitéré à la participation des habitants comme condition d'une dignité et d'une citoyenneté retrouvée.

Le premier des moyens de cette politique est la création d'une unité de commandement au nom de la rapidité d'action : l'hypothèse d'un ministère à la Ville qui regroupera les budgets épars est évoqué ; au nom de l'efficacité de l'action : des sous-préfets à la ville qui assureront la coordination avec la commune des projets à venir ; le second moyen, de nature législative, doit permettre la réaffirmation de la présence de l'Etat sur les domaines de sa compétence : l'accès au logement des plus démunis mis en place par la loi Besson de 1990, une loi de maîtrise foncière (qui deviendra la Loi d'Orientation pour la Ville en 1991) et une loi concernant la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) visant à une redistribution plus « équitable » des aides de l'Etat entre communes riches et communes pauvres.

« En finir avec les grands ensembles » ne se traduit nullement dans les discours des participants par un retour en force des démolitions comme mode opératoire, au contraire, elle en est totalement absente y compris derrière le slogan « casser les ghettos ». La seule et unique évocation émane de Lucien Vassal, maire des 15^{ème} et 6^{ème} secteurs de Marseille et Conseiller municipal délégué à l'urbanisme : « *Doit-on détruire les grands ensembles ? J'ai cru longtemps que les maux venaient de ces grands ensembles construits dans les années d'après-guerre et qu'il suffisait de réhabiliter pour que la vie s'améliore. Je crois qu'on est beaucoup à penser que l'on peut réhabiliter tant que l'on veut, mais que la vie ne s'améliore pas. (...). Il ne suffit pas de changer le cadre pour changer la vie* ³⁶ ». C'est en fait la menace de cette désillusion des maires, portant en germe le risque de les voir abandonner aux bailleurs sociaux le devenir de ces territoires déshérités, se cantonnant à en accompagner les initiatives, qui conduit l'Etat politique à accentuer son appui financier et logistique comme ses exigences.

³⁵ « Pour en finir avec les grands ensembles. Douzes grands ensembles en question », Assises Banlieues 89 de Bron, 4 et 5 décembre 1990, DIV, p.18.

³⁶ « Pour en finir avec les grands ensembles. Douzes grands ensembles en question », Assises Banlieues 89 de Bron, 4 et 5 décembre 1990, DIV, p.39.

De plus, le rapport de l'Etat à la ville est ambigu : le manque de prise sur les politiques de peuplement (social) et l'impuissance d'agir sur le niveau économique (emploi) consacrent les transformations de la forme urbaine (spatial) comme la « réponse » du moment. La question de l'accès à la citoyenneté pour les habitants des grands ensembles, dont un grand nombre est d'origine étrangère « non-européenne », est un sujet plus que sensible³⁷ ; « casser les ghettos » consiste en fait à inverser l'ensemble du processus qui les a institués et entretenus dans leur déterminisme public : caractère extraterritorial de leur implantation comme de leur gestion, réglementation urbanistique spécifique, monofonctionnalité résultante, rigidité du cadre bâti, sans pour autant toucher aux mécanismes de financement et d'occupation initiaux que sont la logique normative de fixation de leur valeur locative, et les modalités d'attribution selon les plafonds de revenus, facteurs aggravés par la responsabilité d'une gestion d'équilibre qui échoit aux bailleurs sociaux. L'absence des responsables HLM de ces Assises peut aussi expliquer en partie que les conditions d'évolution patrimoniale de leurs « biens », dont la démolition, n'aient pas été évoquées. Mais le mot d'ordre présidentiel en faveur d'une déspecialisation fonctionnelle et sociale des quartiers sociaux ainsi que la volonté d'une répartition plus diversifiée des nouvelles constructions tant au sein des communes que de l'agglomération à laquelle elles appartiennent est en tout point conforme à leur volonté. Ces préconisations exprimées dans un temps troublé d'émeutes urbaines et d'« incivilités » font craindre à certains observateurs qu'elles ne recouvrent en fait « *des stratégies inavouables d'assainissement social* »³⁸, une suspicion que la thématique de la « mixité » développée dans la LOV ne va pas lever.

³⁷ L'appel de Jean-Marie Delarue pour la constitution de « conseils de cité » permettant à tous les habitants de pouvoir faire entendre leur voix, dans un contexte de défiance à l'égard des associations qui instrumentalisent trop souvent leur accès à l'espace public pour des besoins sectoriels, ne sera guère entendu, ni par les maires, ni par les bailleurs.

³⁸ BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, « *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville* », 1996, Ed Albin Michel, p.476.

Deux grandes lignes idéologiques s'expriment à travers deux rapports publics préparatoires à l'élaboration des textes publics à venir : le rapport fortement teinté de pensée libérale d'Olivier Piron, énarque sous-directeur au Ministère de l'Équipement, sur les conditions de l'intégration urbaine et patrimoniale des grands ensembles dans la ville³⁹, et celui, plus connu, de Jean-Marie Delarue en 1991, haut fonctionnaire, issu du Conseil d'Etat et réputé pour sa rigueur et ses convictions très « appareil d'Etat » qui plaide pour la reconnaissance de ces quartiers comme étant des quartiers populaires et non des quartiers relégués⁴⁰.

Sans rentrer dans le détail des divergences et convergences de ces deux textes qui partent tous deux du constat de l'échec partiel du pari architectural et urbain des grands ensembles des années 60 et développent des postulats opposés sur la nature politique des traitements à administrer, il nous faut cependant donner les caractères principaux de ce qui les conduit à prendre position en faveur du recours aux démolitions, limitatif pour l'un, banalisé pour l'autre.

Quartiers « populaires » et diversifiés et non « pauvres » pour J.M.Delarue, « ghettos » pour O.Piron, « *la reconquête ne se fera pas par la diversification sociale* » qui pour l'un est une illusion, quand elle est pour l'autre une nécessité et correspond déjà à une réalité sur laquelle il est inutile de « *faire l'autruche. (...) La politique de sélection dans les grands ensembles existe et la notion de seuil de tolérance est utilisée par les commissions d'attribution* ». D'où, entre autres, une opposition sur la question sensible, pour ne pas dire taboue, de la vente des logements sociaux, J.M.Delarue préconisant leur interdiction pure et simple. Pour celui-ci, le fait que ces ensembles soient un lieu « *où la puissance publique est partout : Etat, bailleurs et communes (...) et dont il faut faire évoluer l'efficacité* » est la garantie qu'ils ne soient pas des ghettos ; position opposée à celle d'O.Piron qui considère qu'il faut « *rendre aux grands ensembles des capacités d'évolution propres, base de toute politique urbaine* », et créer les conditions de leur valorisation économique en dégageant de l'espace à bâtir par redistribution du parcellaire, en étendant les compétences des organismes HLM au-delà du rôle restrictif de logeur social et en s'ouvrant vers une collaboration avec des opérateurs privés malgré les divergences existantes entre droit privé et droit public.

³⁹ PIRON Olivier, « Les Grands Ensembles : bientôt des quartiers comme les autres », mars 1990, rapport pour le Ministre délégué au logement, Direction de la Construction.

⁴⁰ DELARUE Jean-Marie, « Banlieues en difficultés : la relégation », 1991, rapport au ministre d'Etat, ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire, Syros Alternatives, Paris. L'origine de la relégation remonte au droit romain. A Rome, tout citoyen condamné à la relégation était, comme ultérieurement en droit français, libre sur le sol où il subissait sa peine. La loi du 27 mai 1885 a introduit en droit pénal français la peine complémentaire de la relégation, qui consistait dans l'internement perpétuel de condamnés, en particulier de récidivistes, sur le territoire de possession d'outre-mer. La peine progressivement adoucie, fut supprimée définitivement par la loi du 17 juillet 1970.

Deux conceptions différentes qui vont cependant mener à la formulation, avec des nuances certaines, du recours aux démolitions –dont il n'est jamais précisé s'il s'agit d'immeubles entiers ou de logements, entretenant ainsi la confusion entre l'outil et le principe- comme un mode opératoire acceptable. Exceptionnel pour J.M.Delarue, l'essentiel de l'action de transformation du bâti devant demeurer les opérations de réhabilitation, et conditionné par des reconstructions dans la cité pour les habitants concernés, qui soient à la fois de qualité et concertées⁴¹. Il est banalisé chez Olivier Piron, pour lutter contre la rigidité d'un bâti, facteur du monolithisme qu'il réprovoque et « *qui ne peut évoluer spontanément sans démolitions* », procédé courant dans le reste de la ville qui de fait « *évolue sans lui* ». S'il réprovoque les situations où les démolitions dissimulent « plus ou moins bien » des stratégies de refus de certaines populations, il conseille d'approuver celles qui permettent d'éviter des coûts prohibitifs de fonctionnement ou de réparation et « *libèrent un sol précieux pour de nouveaux usages. Dans ce cas, la démolition ne serait pas l'ultime aveu d'un échec urbain mais le point de départ d'un processus de renouveau* ».

Il reconnaît également l'action innovante du remodelage urbain qui « *a permis la mise en place des véritables conditions d'une dynamique urbaine* » et réclame une volonté politique forte avec « *la détermination des objectifs, des incitations à les atteindre, l'appui à l'implantation d'emplois et le recadrage de politiques de démolition* ». Un projet d'objectif urbain global basé sur une réflexion d'urbanisme général procédant à un appel à idées en vue de réutilisations futures « *que les procédures financières actuelles –sans l'avoir voulu explicitement- défavorisent par rapport aux démolitions* », et une neutralité de choix entre démolition et réhabilitation, permettent de « *présenter la démolition comme le point de départ d'un renouveau urbain réclamant un message politique fort* »⁴².

Poser le recours à la démolition comme une posture politique, y compris au niveau central, et en réclamer la reconnaissance officielle comme condition d'un usage pertinent, là où elle a toujours été cantonnée officiellement dans son statut technique est pour le moins progressiste. Il faudra attendre 1995 et l'expertise alarmante du GERU sur la perte de contrôle de l'Etat local sur les opérations de plus en plus nombreuses de démolitions pour que ce conseil soit entendu.

⁴¹ « Le bâti n'est pas le seul facteur des difficultés, mais il est l'un d'eux. Au surplus, certains immeubles finissent par accumuler tant de détresses et de problèmes qu'ils deviennent l'expression la plus visible du mal-vivre du quartier. C'est à ce titre que des décisions de démolir ont été prises ; d'autres sont prévues ». DELARUE Jean-Marie, « Banlieues en difficultés : la relégation », 1991, rapport au ministre d'Etat, ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire, Syros Alternatives, Paris, p.127.

⁴² PIRON Olivier, « Les Grands Ensembles : bientôt des quartiers comme les autres », mars 1990, rapport pour le Ministre délégué au logement, Direction de la Construction, p.47.

Ces deux conceptions différentes, -les grands ensembles comme quartiers populaires pour J.M.Delarue et des cités ghettos à banaliser pour O.Piron- vont se retrouver sur un plan essentiel : la nécessaire entrée des ZUP dans le POS (Plan d'Occupation des Sols) communal assortie d'un projet/programme spécifique en permettant l'évolution et le retour au statut d'espace urbain communal. Le projet urbain comme préalable à toute démolition en sera le message consensuel retenu, mais il ne doit pas rester un cadre de pensée abstrait et il sera donc jugé à l'aune de sa capacité à réaliser la transformation attendue, c'est-à-dire à traduire spatialement le dessein politique, patrimonial et social de sa maîtrise d'ouvrage plurielle.

Après l'optimisme modernisateur des années 60 et 70, la « panne » des années 80 s'est traduite par une période d'ajustements permanents entre les différentes formulations du problème par les acteurs traditionnels du logement social. L'irruption des municipalités, rendues légitimes par la décentralisation, change les règles du jeu et introduit la dimension spatiale manquante jusque-là. La réhabilitation urbaine par le projet urbain devient le nouveau référent de l'action publique de transformation urbaine définie par un contenu spécifique au site concerné et une stratégie adaptée aux conditions locales de formulation du problème et de mise en œuvre.

b- Le « Projet Urbain » comme cadre d'action pertinent.

C'est dans ce contexte pour le moins porteur où le spatial est désigné comme un facteur majeur de la stigmatisation d'une assignation à résidence, que la « Civilisation Urbaine » appelée de ses vœux par François Mitterrand, réélu Président de la République en 1988, trouvera dans le « projet urbain » l'outil conceptuel permettant la mise en œuvre du grand projet politique de son septennat, comme l'illustre sa réponse à un journaliste du Nouvel Observateur qui l'interrogeait en avril 1988, c'est-à-dire quelques jours avant les élections présidentielles, sur sa définition du socialisme en vue de son nouveau septennat : « *Répondre d'un mot est difficile. Wilson avait dit : le socialisme, c'est la science. Moi, je répondrais, le socialisme, c'est la ville (...). Il faut créer la civilisation de la ville. (...) Changer la vie, c'est changer la ville* ⁴³ ».

Dans le cadre de la décentralisation, l'Etat doit rester le garant de la solidarité nationale et le défenseur des cohésions et de l'intérêt général. A ce titre, Yves Dauge, qui est en 1984 à la tête de la Direction de l'Urbanisme et des Paysages, assure la promotion des « projets de quartiers » au nom d'une nécessaire action partenariale et contractuelle entre l'Etat et les

⁴³ « Dernier entretien avant le 8 mai », Nouvel Observateur, avril 1988, in ESTEBE Philippe, GRASS Gérard, « La ville aux sources du village : la « génération quartier », in Pouvoirs Locaux n°1, 2^{ème} trimestre 1989.

collectivités locales financièrement alimentée par le FSU (Fonds Social Urbain), un moyen mis en place par le ministre de l'Urbanisme et du Logement pour intervenir localement sur des politiques d'aménagement désormais sous la responsabilité des communes. Le logement à l'Etat, l'urbanisme aux communes et des « projets de quartier » pour garantir au premier que la dimension sociale des projets ne sera pas « oubliée » par les seconds, et que la priorité nationale de solidarité fera l'objet de toute l'attention publique locale⁴⁴. Conduit par son identité politique d'élus local, et mis en place par le PS et le PC pour « *faire contrepoids aux politiques techniques de la Direction de la Construction, soutenues par Bouygues et la Lyonnaise, et ses PIP (produits industriels performants)* »⁴⁵, il est plus un homme du dialogue et du partenariat qu'un technocrate. Si son manque de goût est manifeste pour le « chaos institutionnel » que représentent les modes d'action des promoteurs de Banlieues 89, il partage avec eux un rapport plus que critique avec les méthodes traditionnelles de l'urbanisme opérationnel et ses paroles auraient pu être prononcées par ceux-là même qu'il agace par sa volonté de procéder à une mise en ordre de l'action publique de l'Etat sur la ville⁴⁶ : « *Ne laissons plus se développer une planification spatiale froide, sans image, à base de hachure, de lettres et de sigles. Il faut donner la vie à la planification, aux projets urbains dès le départ, sinon il ne peut y avoir « création », mouvement* »⁴⁷.

Ce qui réunit les différents termes utilisés pour parler a priori de la même chose : programme de référence, programme d'aménagement, projet de cité, projet urbain, est le rejet initial et consensuel (et parfois opportuniste) des outils traditionnels de la planification dite « fonctionnelle », dont le POS est toujours l'héritage, pour penser l'évolution de la place, du statut et de la forme urbaine des grands ensembles dans la ville selon une logique globale et spatiale⁴⁸.

⁴⁴ « Il faudra que ces projets de quartiers soient surtout marqués par la volonté politique locale de rupture avec les quartiers ghettos que nous avons trop laissé se développer et s'isoler ». Interview d'Yves Dauge in revue « h », juin 1984, n°97, p.51.

⁴⁵ Entretien avec Jean-Pierre Lefèbvre, directeur de la SODEDAT en 1984, après son passage à la SCET.

⁴⁶ « La création de la DIV était une mauvaise idée. Elle a cassé le mouvement Banlieues 89 en ce sens qu'elle a supprimé des missions qui répondaient avec vivacité à des problèmes à la fois immédiats et de fond. (...) La DIV était un organisme trop administratif pour les problèmes qu'elle avait à traiter », Michel Cantal-Dupart, in Urbanisme, septembre-octobre 2003, n°332. « Ainsi les désaccords entre Dauge et Castro sont publics. Castro se gausse d'une interministérialité bégayante, alors que Dauge répète que l'interministérialité marche mieux que jamais. Castro voit en Dauge un réformiste invertébré, et Dauge en Castro un gauchiste furieux, ignorant du B.A.-BA administratif ». BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, « Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville », 1996, Ed Albin Michel, p.461.

⁴⁷ Interview d'Yves Dauge in revue « h », juin 1984, n°97.

⁴⁸ « Il est presque communément admis que l'idée de projet urbain procède d'une critique de l'urbanisme réglementaire et techniciste et tente de retrouver le chemin de cette totalité vécue que constitue la ville ». HAYOT Alain, « En finir avec le fonctionnalisme : les sciences sociales, l'architecture et la ville », in « Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et

Ce travail de transformation possède trois caractéristiques majeures :

1/ une finalité agrégative entre des logiques de fabrication urbaine jusque-là sectorielles, qu'elles soient techniques, politiques, formelles ou réglementaires ;

2/ cet attendu implique la définition d'une stratégie collective –à défaut d'être commune- des différents acteurs concernés nécessitant la mise en œuvre d'une méthode itérative entre les potentialités spatiales et les attendus programmatiques ;

3/ il substitue la notion d'orientations à celle d'objectifs et la recherche de l'efficacité à l'obsession jacobine consistant à ramener tous les problèmes à une définition rationnelle au niveau national, le recours à la notion même de « projet » signifiant l'acceptation de l'incertitude. Ce qui n'est pas sans rappeler le commentaire de Georges Pompidou au sujet de la Constitution de 1958 : « *Les corniauds sont quelques fois plus productifs que les chiens de race*⁴⁹ »...

A un urbanisme réglementaire conçu en période de croissance pour en encadrer les formes et contenus, doit succéder un urbanisme de projet permettant de traiter des zones déjà incluses dans les périmètres urbanisés, et donc habités, avec l'espoir « *non pas de résoudre les problèmes du chômage et des inégalités sociales par la forme urbaine, mais permettant de lutter contre la ségrégation sociale et redonner une dignité à l'habitat pour tous* » comme l'énonçait déjà Christian Devillers en 1982 aux Rencontres pour la Ville organisées par le Parti Communiste.

D'autre part la prise de conscience que politique de peuplement et localisation/forme urbaine sont deux aspects complémentaires d'une même réalité font émerger le projet urbain comme une démarche qui renvoie le territoire d'intervention à d'autres enjeux de la ville et met ainsi les autorités locales en demeure d'exprimer une véritable volonté politique de changement et non plus seulement de se débarrasser d'un problème lourd.

Christian Devillers, parmi d'autres certes, mais certainement avec le plus de clarté, travaille depuis 1979, date de son premier texte sur le « projet urbain », sur le contenu et les attendus que recouvre ce terme. Quelle formule magique pour répondre à l'urgence ? Celle du « projet urbain » architectural et urbain offre à ses yeux un potentiel dont nous verrons par la suite l'usage qui en est fait par nos acteurs cibles au regard de notre objet d'étude.

professions », 31 janvier et 1^{er} février 1997, Actes du colloque « Les sciences humaines face au projet urbain », organisé par l'INAMA et SHS-TEST, Marseille, p.22.

⁴⁹ Si ma mémoire ne me trahit pas, cette citation appartient au répertoire de Jean Marieu ...

Le Projet Urbain selon Christian Devillers⁵⁰ : outil spatial de la « réhabilitation urbaine ».

C'est dans une pensée de la reconnaissance du « déjà là » que s'inscrit en priorité la démarche de projet urbain qui s'applique à rendre à la ville existante une qualité de l'inscription de ses usages dans une forme urbaine célébrant les retrouvailles de la ville et de l'architecture, arbitrairement séparées dans les années 50 par les priorités d'une politique de production favorable aux logiques de pensée et d'action sectorielles au dépens de la ville comme totalité vécue. S'il est vrai que le projet urbain revendique la rupture avec la planification fonctionnelle considérée comme une stratégie et un mode de gestion qui « *applique à l'ensemble des territoires des catégories abstraites, programmatiques* », il n'est en rien une extrapolation du projet architectural « *portant sur une étendue limitée qu'il contrôle* », un reproche qui lui a souvent été fait – à raison parfois comme nous le verrons – mais il requiert une connaissance précise des lieux et de leurs pratiques afin d'en identifier la nature spécifique et les valeurs existantes et potentielles. A la différence de la table rase sur laquelle on applique une forme, le projet urbain « *est donc une pensée de la reconnaissance de ce qui est là, des traces, du substrat, une reconnaissance du mouvement et du flux dans lesquels on se situe, des fondations sur lesquelles on s'appuie pour établir des fondations pour d'autres qui viendront après. (...) Ce n'est pas une solution, c'est une amélioration. (...) Une idée qui va à contre-courant de la pensée technocratique et de fantasmes politiques sur la ville* ».

Il ne s'agit donc ni d'une image, ni d'une démarche esthétique ou d'une stratégie médiatique, faisant « *appel à de grandes signatures* » afin de le substituer à « *un discours politique exsangue* ». Il ne s'agit pas non plus « *de résoudre les problèmes du chômage, ni changer cette société à deux vitesses, (...) mais de rendre l'espace à l'usage* ». Il s'agit de rendre l'espace habitable, au niveau pratique mais également symbolique⁵¹ en s'appuyant sur la forme et la dimension des lieux et en intégrant le temps long de la ville qui ne s'accommode guère d'une pensée unique, qu'elle soit conceptuelle ou réglementaire. Le projet doit précéder la règle et lutter contre « *l'inconscient du règlement* », terme utilisé par Roland Castro pour désigner des espaces produits que personne n'avait représentés⁵², car « *le juridique évacue le spatial*⁵³ ».

⁵⁰ DEVILLERS Christian, « *Le projet urbain* », 4 mai 1994, Conférences Paris d'Architectes au Pavillon de l'Arsenal, éditions du Pavillon de l'Arsenal, mini PA n°2.

⁵¹ La pensée de C.Devillers est profondément marquée par celle de Maurice Halbwachs dans la « mémoire collective » : « *Lorsqu'un groupe est inséré dans une partie d'espace, il la transforme à son image, mais en même temps il se plie et s'adapte à des choses matérielles qui résistent. Il s'enferme dans le cadre qu'il a construit, l'image du milieu extérieur et des rapports stables qu'il entretient avec lui passe au premier plan de l'idée qu'il se fait de lui-même* ».

⁵² Il donne l'exemple de l'interdiction de la mitoyenneté en fonds de parcelles qui a vidé les cœurs d'îlots : « *personne n'a jamais dit : on va vider les cœurs d'îlots, mais on a fait un*

Enfin, le projet urbain a l'ambition d'être « *une proposition de modernisation de l'appareil de production de l'espace, parce que c'est une proposition de recomposition des logiques sectorielles* » originellement issues de la techno-structure et reprises par les élus de la décentralisation, « *élus à l'urbanisme, élus au logement, élus à la voirie, etc... chacun a son fief, (...), la logique sectorielle articule de l'espace, de la technique et du juridique. Le découpage qu'elle impose au sol urbain devient plus déterminant pour la forme urbaine que le découpage parcellaire* ».

Les deux maîtres-mots du projet urbain sont donc permanence et substitution, deux valeurs inhérentes à la ville et sans lesquelles C.Devillers pronostique « la mort de la ville », message messianique déjà adressé avec force par Françoise Choay⁵⁴ pour qui le mot ne recouvre plus la chose, « *l'avènement de l'urbain ayant défait l'ancienne solidarité d'urbs et civitas. (...) La ville européenne ne survivra que sous forme de fragments, immergés dans la marée de l'urbain, phares et balises d'un chemin à inventer* ». Le projet urbain comme démarche spatiale et agrégative se pose ainsi comme une « science » de la qualification de l'espace, productrice de valeur(s) dont l'intensification des usages est à la fois la condition et l'objectif. Une position qui est à l'unisson des attentes d'une action publique qui a épuisé ses instruments expérimentaux comme routiniers à produire le changement attendu auquel semble résister un espace ossifié par l'histoire de sa conception et l'évolution mécanique de son occupation sociale, un espace dont la condition première pour qu'il fasse « ville » est absente : le processus de substitution. Dans ce contexte, le diagnostic de C.Devillers apparaît porteur d'une « nouvelle voie » : « *La ville sans substitution, c'est le grand ensemble. Si l'on veut sortir de cette condition du grand ensemble, il n'y a qu'une solution à terme, c'est de le découper, c'est-à-dire d'identifier des lieux publics et de créer un parcellaire permettant la substitution partielle. (...) La ville, c'est ce qui accumule et pour accumuler, c'est ce qui se renouvelle* ».

Le projet urbain architectural rencontre le projet urbain politique de lutte contre l'exclusion et le projet opérationnel d'intégration socio-spatiale des grands ensembles à la ville, il en devient le référentiel et le mode opératoire,

règlement qui a cet effet-là. Ce règlement appliquait inconsciemment les doctrines hygiénistes qui ont produit le vide intersticiel des grands ensembles». DEVILLERS Christian, « Le projet urbain », 4 mai 1994, Conférences Paris d'Architectes au Pavillon de l'Arsenal, éditions du Pavillon de l'Arsenal, mini PA n°2.

⁵³ La règle juridique et « impose qu'un règlement urbain se limite obligatoirement à ce qui peut être écrit en droit. Or ce qui peut s'écrire en droit ne peut pas représenter l'espace réel. En effet, le texte représente mal l'espace et le droit s'accommode mal de la complexité et de la polysémie des lieux ».

⁵⁴ CHOAY Françoise, « Le règne de l'urbain et la mort de la ville » in « La ville. Art et Architecture en Europe 1870-1993 », 1994, ss dir. Jean Dethier et Alain Guiheux, Centre Georges Pompidou.

au risque de dissimuler le déficit des projets politiques pourtant essentiels à en donner le sens et les faiblesses du projet opérationnel tout aussi indispensable à lui fournir les outils de sa mise en œuvre. L'engouement institutionnel dont il fait l'objet comme en témoigne sa médiatisation par la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme qui trouve là un champ de légitimité durement reconquis, ne réussit cependant pas à faire taire les réticences des professionnels de la ville qui craignent avec une lucidité issue de l'expérience qu'il ne soit qu'un dessin qui « *couvre l'absence de dessein politique* », soit vide de sens stratégique au sens de transformation économique et sociale et « *permette d'esquiver les problèmes* » derrière un « *programme d'embellissement, un élément de décor et non un élément de structure* »⁵⁵. Un risque dont nous avons vu que C.Devillers l'a bien perçu, même s'il se réfère lui-même en introduction de son propos à la Loi Cornudet en exprimant le regret de son désaveu par les politiques productivistes qui l'ont suivi.

Les instrumentalisations du projet urbain, outil spatial de la « réhabilitation urbaine ».

Dans le droit fil de la pensée de C.Devillers, la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, dirigée par Jean Frébault, est très présente sur le terrain du projet urbain considéré comme une « dynamique positive » entre de multiples acteurs aux intérêts souvent divergents (collectivités locales, Etat, habitants, investisseurs publics ou privés, maîtres d'œuvre, etc...), comme un concept permettant la rencontre attendue et la reconnaissance de la forme urbaine comme corollaire du social, etc... L'expression qu'il utilise à ce propos est révélatrice de la pensée de la DAU : « donner forme urbaine (humaine) au quartier ».

Une série de séminaires thématiques est ainsi organisée de 1991 à 1993 sous le titre « Projet urbain et grands ensembles⁵⁶ » au cours desquels sont présentés tant des études que des projets en cours de réalisation dont les plans schématiques et les axonométries, outils de représentation traditionnels des spatialistes, révèlent la place importante que prennent les démolitions dans la stratégie de recomposition urbaine des quartiers sociaux : démolition d'immeubles entiers pour organiser une place publique centrale quand la thématique de l'espace public comme lieu de vie

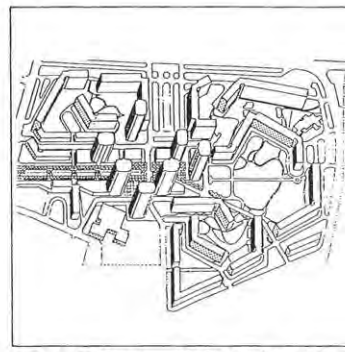
⁵⁵ MARIEU Jean, « Du projet d'agglomération au projet urbain : allers et retours ou aller simple ? », 23 et 24 mars 1995, colloque international « Villes en projet(s) » organisé par le CESURB, Maisons des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

⁵⁶ Diversification des fonctions de développement économique (Lyon-la-Duchère, mars 1991), intégration du quartier dans la ville, liaisons interquartiers, désenclavement (Strasbourg, juillet 1991), réorganisation interne des quartiers, l'espace public, (Marseille, septembre 1991), les réponses des concepteurs (Gennevilliers, janvier 1992), de l'idée à la réalisation du projet (Saint-Herblain, mai 1992).

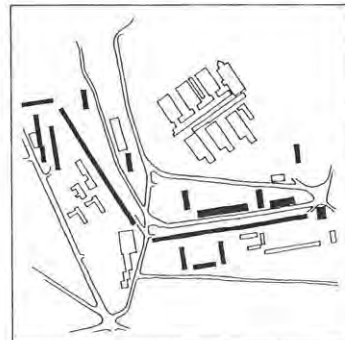
démocratique est au cœur des projets, démolitions partielles divisant en trois immeubles les barres dont la longueur extrême rendait le quartier hermétique afin de réintroduire une perméabilité piétonne ou automobile, mais aussi densification par adjonction de nouvelles constructions et un travail important des espaces extérieurs qui compose les rapports plein/vide dans une quête marquée de différenciation et de hiérarchisation des espaces. Un travail de composition urbaine et architecturale dont les architectes peuvent prétendre posséder le savoir étant donnée l'antériorité des travaux réalisés sur la forme urbaine de la ville depuis l'école italienne dans les années 50⁵⁷ jusqu'aux travaux français et barcelonais des années 70.



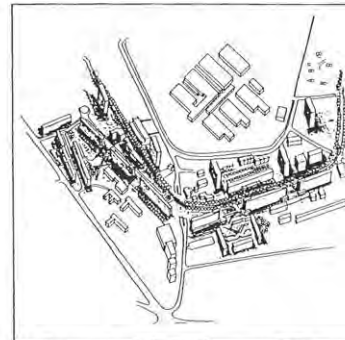
SARTROUVILLE
CITE DES INDES



EQUIPER • REVITALISER
QUALIFIER • STRUCTURER



BAGNEUX
LA FONTAINE



RECOMPOSER • LIAISONNER
METTRE EN VALEUR

« Projets Urbains dans les grands ensembles », mars 1991, DAU.

⁵⁷ Voir principalement les travaux de Saverio MURATORI, suivis de ceux de Carlo AYMONINO et d'Aldo ROSSI. Travaux repris par Christian DEVILLERS, Bernard HUET et Philippe PANERAI en France, ainsi que Manuel SOLA-MORALES à Barcelone.

Face à cet enjeu d'un espace public comme condition d'urbanité, les démolitions trouvent dans ces séminaires une place si naturelle que nul commentaire n'y fait d'ailleurs référence.

Les programmes de référence⁵⁸ instaurés par la LOV sont un outil essentiel de la mise en œuvre de la loi qui, à défaut de décrets d'application, fait l'objet de circulaires et de textes explicatifs qui procèdent à la définition de la notion de Projet Urbain, définition absente du texte de loi : « *On entend par projet urbain un processus dynamique et partenarial de construction d'un parti stratégique et spatial capable d'organiser et de conduire une série d'interventions urbaines. Celles-ci visent à une modification sensible d'un morceau de ville en prenant en compte les dimensions sociale, culturelle, économique et politique, et se traduisant dans une composition urbaine d'ensemble*⁵⁹ ». Les demandes de tous, experts et professionnels, communes et organismes HLM, ont été entendues : les grands ensembles rentrent désormais dans le droit commun par la suppression des ZUP et le programme de référence correspond à un document préalable permettant à ces quartiers d'être intégrés dans un POS communal dans de brefs délais (2 ans). C'est en quelque sorte la traduction spatiale d'une politique de la ville dont l'enjeu de la « requalification urbaine » fait partie désormais des priorités au même titre que la requalification sociale à laquelle elle était jusque-là cantonnée⁶⁰. Non opposable aux tiers et réactualisable au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet urbain, le programme de référence est l'expression de la volonté politique communale ou intercommunale, quand celle-ci existe, d'agir en direction de l'intégration de ces quartiers dans la ville, le projet urbain étant le cadre conceptuel stratégique et spatial et le Contrat de Ville le cadre juridique et financier permettant d'engager les fonds de l'Etat sur ces objectifs définis, pensés et affirmés dans une interrelation globale des deux niveaux du quartier et de l'agglomération.

Dans l'esprit des programmes de référence, il s'agit en premier lieu de mettre un terme à l'opposition théorique stérile du social et du spatial comme étant à l'origine des situations d'exclusion ou comme étant les remèdes à appliquer. En second lieu, c'est la reconnaissance de l'interactivité entre ces deux domaines indûment séparés par des querelles de clocher scientifiques,

⁵⁸ Et servant « de cadre aux actions et opérations d'aménagement (...) visant notamment à assurer l'insertion du quartier dans l'agglomération, le développement des services et des activités, l'amélioration du cadre de vie et la diversification de l'habitat ». Titre IV de la LOV, article 23.

⁵⁹ Ministère de l'Équipement, du Logement et du Transport. Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, mars 1993, « 15 questions sur les programmes de référence. Quartiers d'urbanisation récente », p.18.

⁶⁰ « Le programme de référence est sur un quartier le lieu de mise en cohérence de l'ensemble des questions d'aménagement, d'habitat et de déplacements, étudiées en liaison avec les autres aspects de la lutte contre l'exclusion, l'économique, le social ou le culturel, les services ou la lutte contre la délinquance, etc... ». Ministère de l'Équipement, du Logement et du Transport. Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, mars 1993, « 15 questions sur les programmes de référence. Quartiers d'urbanisation récente », p.11.

administratives et professionnelles alimentées par des personnes plus soucieuses du maintien d'une tribune et d'un territoire que de la réalité du rapport entre les hommes et leur espace de vie, qui est en question.

Dans ce contexte de pensée, le recours aux démolitions est marqué par une contradiction qui révèle toute l'ambiguïté de la situation : l'enjeu de la requalification urbaine des quartiers sociaux l'autorise dans les cas où « *une restructuration spatiale forte* » est diagnostiquée comme nécessaire, et l'en dissuade tout aussi fortement « *dans la conjoncture actuelle de pression sur le logement* » quand « *des politiques de dépeuplement, politiques inavouées en général* » apparaissent. La présence de Jean-Marie Delarue à la tête de la DIV au moment de ces précisions, absentes de la LOV, n'est pas étrangère à leur orientation restrictive.

Les réactions à la LOV de la part de la Direction de la Construction, par la voix de son directeur Gilbert Santel en 1991 apparaissent favorables au slogan de la civilisation urbaine au nom de laquelle les grands ensembles seraient des morceaux de ville et non plus des ensembles de logements, une formulation qui se traduit par une position soudainement favorable aux démolitions qui « *ne sont plus un sujet tabou. Elles sont un des éléments d'une politique urbaine d'ensemble. L'essentiel est de définir un projet pour le quartier, que ce soit la réhabilitation, l'amélioration de l'environnement, la restructuration, c'est-à-dire l'aspect physique* ». C'est de « mutation » dont il est question et de dédensification⁶¹, position peu conforme à celle exprimée par J.M.Delarue dans son rapport de 1991 dans lequel il exprime ses préférences pour une reconstruction « concertée » sur les sites des « quartiers populaires ».

Quant à la question sensible du financement des démolitions qui se reportait sur les loyers, et donc les futurs locataires, la Direction de la Construction souhaite s'orienter de plus en plus nettement vers « *l'intervention du contribuable, qu'il soit local ou national* ». L'accentuation de la participation de l'Etat aux démolitions se profile, traduite en 1993⁶² par les mesures du Plan de Relance pour la Ville dont l'annexe 7 de la circulaire du 13 décembre relative à la démolition des logements HLM prévoit une subvention publique de 10% de la charge de remboursement du capital restant dû au titre des emprunts ayant servi à la construction.

Guy Malandain, député des Yvelines, maire d'Elancourt et rapporteur du projet de loi, voit plus loin, vers un avenir qui va progressivement lui donner

⁶¹ Propos de Gilbert Santel : « si nous persistons à traiter les quartiers en partant de 1000 logements locatifs sociaux et en terminant avec toujours 1000 logements locatifs sociaux, nous ne réussirons pas la mutation ». in « Ouvrir la ville », HLM aujourd'hui, 2^{ème} trimestre 1992, n°22, p.39.

⁶² Bernard Bosson est ministre de l'Equipement, du Logement et des Transports d'Edouard Balladur, 1er ministre depuis les législatives de mars 1993.

raison : favorable à une déconcentration spatiale des logements sociaux, par l'obligation d'un PLH et la fixation impérative d'un pourcentage de logements sociaux aux grandes communes urbaines, il propose des « PLA de substitution » permettant de « *construire de nouveaux logements dans une commune autre que celles où ils ont été supprimés. (...) Il faut oser dire que démolir peut-être une nécessité pour le bonheur des gens* ⁶³ ». Pour le député, s'exprimant au nom de l'intérêt général, accorder des PLA aux maires qui les demandent quand ils possèdent déjà sur leur commune 60 à 70% de logements sociaux est une aberration. Mais qu'en pense le maire d'Elancourt ?...

Pour les maires, s'engager dans un projet urbain est l'occasion inespérée de rendre visible leur efficacité politique dans le domaine du social et du spatial, et plus particulièrement sur cet espace des grands ensembles dont il est si difficile et hasardeux pour eux électoralement d'intervenir et d'engager des fonds publics. Un projet urbain qui se conçoit « *en trois mois et qui peut n'être réalisé qu'en 30 ans* ⁶⁴ », qui permet d'afficher des intentions ambitieuses en toute conformité avec une politique nationale pourvoyeuse de fonds dont il est de plus possible de se démarquer par l'affichage d'un projet à la fois personnifiant « *identitaire par essence, et se construisant sur une affirmation de la spécificité du lieu* » et légitimant car « *faire le projet, le justifier, c'est donner de l'importance au choix initial dont il procède et aux choix ultérieurs qu'il se propose d'établir. (...) C'est parce que la ville est donnée comme ayant une lisibilité temporelle, que le projet urbain prend consistance et légitimité politiques* ⁶⁵ ».

A la suite des maires bâtisseurs des années 60, et de la montée en puissance des villes, les maires entrepreneurs de la fin des années 80 se doivent d'intervenir de façon visible sur la production matérielle de la société. D.Lorrain note les difficultés auxquelles se trouve confronté le maire-entrepreneur, qui se doit d'être aussi un « maire-arrangeur ». « *Entreprendre entraîne risque, prise d'initiative, décision tranchée. (...) Pour produire, il faut une stratégie, un rapport actif au réel, le projet de le dominer, une maîtrise du temps ; ce qui procède d'un autre ordre que le rapport adaptatif au monde qui organisait la vie politique locale* ⁶⁶ ». Il faut une grande pugnacité pour mener des politiques à long terme, le plus souvent invisibles du grand public, dont la nature est plus souvent « *référéncée en termes techniques en dehors de l'espace politique* ». Le maire des années 90 est pris dans un réseau

⁶³ « Ouvrir la ville », HLM aujourd'hui, 2^{ème} trimestre 1992, n°22, p.42

⁶⁴ DEVILLERS Christian, « Le projet urbain », 4 mai 1994, Conférences Paris d'Architectes au Pavillon de l'Arsenal, éditions du Pavillon de l'Arsenal, mini PA n°2.

⁶⁵ DUMAS Jean, « L'histoire en otage : la référence au passé dans la construction des politiques urbaines », 23 et 24 mars 1995, colloque international « Villes en projet(s) » organisé par le CESURB, Maisons des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

⁶⁶ LORRAIN Dominique, « Parler vrai ou produire juste : la dimension politique dans la politique municipale », in « L'espace du local », octobre-décembre 1989, Politix n°7-8.

décisionnel complexe où nul ne peut décider seul, ni par définition imposer à « l'autre » sa définition du problème, chacun étant à la fois limité par ses capacités financières à intervenir et de fait condamné à en chercher les compléments chez des « associés-rivaux », et doit accepter son incapacité à maîtriser le résultat final. Le projet urbain, défini comme une méthode et un processus, apte cependant à projeter l'image d'une action finalisée, est un outil précieux pour cet « *acteur urbain (qui) ne considère plus, comme par le passé, le moindre changement ni la moindre variation de l'image originale du projet comme un échec* ⁶⁷ » et pour lequel « *une des pierres angulaires de la politique urbaine, quels qu'en soient l'inspiration et les moyens d'action, constitue son insertion dans la matérialité spatiale de la ville, sous peine d'inefficacité et d'illisibilité* ⁶⁸ ». Marketing urbain, marketing territorial dirons certains. Pourquoi fait-on du projet urbain ? Parce qu'on ne peut plus faire du projet d'urbanisme ou parce qu'il est urgent de rompre avec une situation d'incertitude ? On accepte que la ville se fasse sur le long temps mais les impératifs de la visibilité de l'action publique au nom de l'efficacité, d'Etat comme municipale, exige une visibilité permettant de montrer ses capacités à faire, et l'image est encore ce qui se fait le plus vite quand il y a urgence à agir, et ce qui est le moins coûteux. Politique symbolique au sens défini par Yves Mény et Jean-Claude Thoénig qui parlent « *de politiques symboliques à propos d'activités publiques dont l'essentiel ne consiste pas à agir, mais à dire, à faire savoir et croire que l'on agit ou que l'on se préoccupe d'agir* » ⁶⁹. Les exemples que nous développerons par la suite nous permettront d'en prendre la mesure, inégale par ailleurs selon les cas.

Montrer son intention de faire et ainsi attirer pour faire congruence, pour faire se manifester les intérêts contradictoires, ceux avec lesquels on va pouvoir jouer, ceux contre lesquels il va falloir se battre, est un autre enjeu des projets urbains car en spatialisant du changement sur des territoires concrets au sens juridique du terme, on touche des droits acquis. Moins on peut faire, moins on sait faire, plus il est nécessaire d'afficher que l'on veut faire. Ne nous privons pas de rappeler les propos de Jacques Floch, maire conscient s'il en est de ses responsabilités mayorales et engagé dans une politique de SA ville : « *Il y a quelques années, on pouvait ouvrir un parapluie en disant : l'administration nous autorise ou pas ... C'était l'administration qui portait le chapeau. Aujourd'hui c'est nous qui prenons la responsabilité de ce qui est fait et cela change totalement la mentalité des élus locaux. Le débat ne passe plus par le problème de financement des opérations ; à la limite, je dirai qu'on peut toujours trouver de l'argent, ce n'est pas cela qui manque dans notre pays, la plupart des maires savent aller chercher l'argent où il est. Mais s'ils y mettent en plus l'imagination au pouvoir et leur propre imagination, ils signent leur ville. Et si l'on est maire pour ne pas signer sa*

⁶⁷ SOUAMI Taoufik, « Participer à la gouvernance? », ARU n°80-81, décembre 98.

⁶⁸ BURGEL Guy, « La ville aujourd'hui », 1993, Hachette, coll. Pluriel, p.197.

⁶⁹ MENY Y., THOENIG J.Cl., « Politiques publiques », 1989, PUF, coll Thémis.p.152.

ville, ce n'est pas la peine de l'être ; on doit être maire d'abord pour marquer sa place à un moment donné dans sa ville ; il doit construire bien et pour cela s'entourer de gens de qualité ; il est obligé aussi de faire participer une grande partie de la population qui le veut à ses opérations ; alors il est sûr d'être réélu pendant quelques années, parce qu'il aura marqué sa commune par une bonne marque ⁷⁰». Besoin de commentaires ?

Très pragmatiquement, l'UNFOHLM salue également dans la LOV et le projet urbain une loi et un mode opératoire qui à ses yeux légitiment les volontés de sortir les grands ensembles de leur rigidité monofonctionnelle vouée au logement social même si elle regrette le silence de la loi à l'égard de la démolition et du changement d'affectation *« pour qu'ils ne soient plus des tabous. (...) Tant de freins administratifs existaient et existent encore. Il est temps qu'un souffle nouveau balaie les attermoissements qui paralysaient la mise en œuvre d'idées pas tellement nouvelles ⁷¹»*. Les outils manquant jusque-là pour faire des grands ensembles des quartiers « comme les autres » sont à portée de mains.

Ne tenant pas à rester en marge de cette dynamique, l'UNFOHLM développe en parallèle un programme pour la restructuration de 50 quartiers avec la Caisse des Dépôts et Consignation, affirmant ainsi sa légitimité à dire le social urbain, malgré l'absence de pensée sur la ville qui est la sienne pour des raisons tant historiques que fonctionnelles. La CDC a acquis une antériorité sur la question par le biais de la mise en place dès 1989 des PPU (Prêts Projets Urbains) pour accompagner la revalorisation urbaine des 400 quartiers prioritaires. Ceux-ci ont pour fonction d'aider les collectivités locales engagées dans des projets d'aménagement urbain à financer par un prêt à taux privilégié (7%) tous les travaux à l'exception absolue de ceux concernant les logements. A ce titre, peuvent être financés les espaces publics, équipements, voiries, réserves foncières et ... les démolitions considérées non plus comme une action sur le logement mais comme *« une intervention lourde de restructuration urbaine ⁷² »* ! Le glissement de la démolition d'une problématique logement vers une problématique urbanistique est discret mais néanmoins magistral !

Ce programme « 50 quartiers » est mis en œuvre à partir de 1993, lorsque l'Etat annonce son « Plan de relance ⁷³», et scelle l'alliance entre la CDC et l'UNFOHLM sur des sites *« où l'on peut encore espérer un redressement d'image, où une revalorisation est de l'ordre du possible. (...) Bref l'existence de potentialités du site (foncières, d'environnement, d'image) est une*

⁷⁰ « Vers une civilisation urbaine », Assises de Nanterre du 20 et 21 mai 1989, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Banlieues 89, p.52-53.

⁷¹ « Ouvrir la ville », HLM aujourd'hui, 2^{ème} trimestre 1992, n°22, p.31.

⁷² « L'effet levier des prêts projets urbains », in « La ville dans les quartiers », 1^{er} trimestre 1992, n°2, HLM aujourd'hui, p.49.

⁷³ Plan de relance, plan d'urgence adopté par le CIV du 29 juillet 1993.

*condition d'élection*⁷⁴». Les choix de la politique de la ville passée au ministère des affaires Sociales, de la santé et de la ville sous la responsabilité politique de Simone Veil se rapprochent clairement de la vision patrimoniale des bailleurs sociaux, qui voient dans les opérations de restructuration urbaine l'occasion d'attirer de nouvelles activités et populations, ceux du « dehors ».

A défaut d'un projet social, pourquoi le montage d'un projet urbain ne permettrait-il pas aux maires la réalisation d'un projet politique comme aux bailleurs d'un projet patrimonial ? Il suffit pour cela que les élus locaux en formulent la commande ! A chacun ses outils. Quand l'Etat confisque ceux du « politiquement correct » en conservant en son sein l'exclusivité du financement de la politique sociale du logement et délègue angéliquement aux élus locaux la mission de solidarité sociale et territoriale, attendant d'eux un partenariat aussi peu conforme aux attentes d'un électorat soucieux de la préservation de ses acquis qu'aux règles de la concurrence politique, il reste aux élus comme aux bailleurs les ressources d'un « bricolage » pragmatique et néanmoins efficace. Une efficacité de plus en plus reconnue comme condition de légitimité au nom de l'urgence à sortir de situations enkystées dans les discours, les routines administratives et les incantations d'un intérêt général qui se définit dorénavant sur le terrain. Une situation concrète qu'il va bien falloir finir par admettre et que le projet des Quais de Rohan à Lorient nous semble illustrer.

c- Le remodelage urbain des Quais de Rohan pose les fondations du « référentiel rénovateur ».

Effectivement les temps changent.

Le premier projet de remodelage tenté par Roland Castro en 1974, en association avec Antoine Grumbach, autre « réparateur de ville », sur un ensemble à Houssonville, près de Nancy avait subi « *la cabale des sociologues*⁷⁵ » et n'avait pu se réaliser. Dans le contexte présent, on a tiré le bilan de l'impuissance de la vague des réhabilitations « à l'identique », puis de celle « post-moderniste » ou encore « régionaliste » de traitements des façades des immeubles par des « simagrées » d'un goût douteux, à rendre aux ensembles sociaux leur valeur patrimoniale. Mais ces interventions réparatrices étaient mono-centrées sur le bâti, soit au nom de sa dégradation, soit au nom de sa tristesse et de son anonymat. Si le « remodelage » a également pour principal moyen d'action une intervention sur le bâti, c'est de la dimension urbaine de sa forme architecturale qu'il est ici question. Une dimension urbaine qui induit de fait la prise en compte dans

⁷⁴ BOURDON Daniel, « Les bailleurs sociaux dans le projet urbain », juillet-août 1996, Urbanisme n°289, p.41.

⁷⁵ RAMBERT Francis, « Castro-Denissof, remodelage en tous genre », 1999, d'A n°93.

le projet de la situation de la cité dans le quartier comme un élément de continuité, tant d'usage que de forme, qui pose les conditions foncières de son évolution, et en la chargeant d'un enjeu qui la dépasse : sa participation active au développement urbain d'un morceau de ville qui la sort de son statut d'exception.



Le « remodelage » des immeubles des Quais de Rohan à Lorient⁷⁶.

⁷⁶ Urbanisme, septembre-octobre 1996, n°290.

Avec 108 logements démolis sur les 480 existants, le « remodelage urbain » des HLM des Quais de Rohan à Lorient réalisé par l'agence de Roland Castro⁷⁷ entre 1989 et 1996 illustre de façon emblématique et paradoxale la fin de ce temps long d'une démolition honteuse ou hérétique. Emblématique parce que ce projet est de l'avis de tous ses témoins un succès total, et paradoxale parce que ces démolitions sont mises en œuvre au son du rejet de LA démolition.

« *Vous changez tout, mais vous gardez les gens !* ». Le projet politique de transformation du quartier HLM du Quai de Rohan à Lorient tient dans ces quelques mots de son maire, Jean-Yves Le Drian. Peu de mots, certes, mais un projet volontaire au sens clair qui vaut mille fois de longs discours dépourvus des mêmes qualités !

Sur le plan spatial, trois barres de dix étages, dont deux de 80m de long et une de 160m, construites au début des années 60 constituent l'une des façades maritimes du bassin à flot de Lorient, et ce site est également l'un des rares de la ville offrant une vue à 180° sur la rade de Lorient. Sur le plan social, c'est un « cul-de-sac résidentiel », un site de relégation géré par l'Office municipal dont les occupants bénéficient des taux d'APL maximum grâce (ou à cause) au conventionnement de 1980 qui a suivi une « *mini-réhabilitation avec peintures stigmatisantes* »⁷⁸. Malgré l'absence d'un enjeu sécuritaire, la forte paupérisation de la population résidante et la dégradation du bâti conduisent dans un premier temps l'Office HLM à en programmer la destruction en 1982 dans un relatif consensus relayé par la presse locale. Le projet est alors de substituer à ces immeubles doublement dévalorisés des maisons individuelles « *plus jolies pour la ville et mieux pour les gens* » aux dires du maire, qui est aussi président de l'Office, leur situation urbaine exceptionnelle à proximité du centre-ville et face à la mer ne laissant aucun doute sur l'attractivité du futur programme ! Le contre-feu à ce premier projet sera allumé de l'intérieur par Francis Cuillier, directeur général de l'aménagement urbain de la Ville, un projet qu'il juge contre-performant tant au niveau social qu'au niveau politique : « *l'opération impliquait un renouvellement de la population, les habitants des HLM du quai de Rohan n'auraient pu être relogés dans les nouvelles constructions prévues. Ils auraient dû trouver refuge dans les logements anciens bon marché du marché privé. Et du point de vue politique, ce sont des électeurs de la majorité municipale* »⁷⁹. Si la question du relogement des populations déplacées n'est pas une problématique de l'époque, le pragmatisme de ces arguments est suffisamment convaincant pour que la solution d'une démolition totale soit rejetée par le maire, sans que pour autant la volonté d'une transformation de l'image du quartier soit abandonnée : le bassin à flot

⁷⁷ Architectes : Roland Castro et Sophie Denissouf. Architectes associés : AURA Nantes et Christophe Gautier.

⁷⁸ Entretien avec Serge Brunet, urbaniste au cabinet TETRA, consultant de la municipalité depuis 1981 sur les questions du logement et chef de projet DSQ en 1989.

⁷⁹ Entretien avec Francis Cuillier, directeur général de l'aménagement urbain de Lorient de 1982 à 1984.

est un secteur urbain à enjeu pour la municipalité qui veut y développer une activité de port de plaisance au nom du caractère maritime de Lorient, projet difficilement envisageable économiquement dans l'état présent des choses. L'absence d'alternative, tant nationale que locale entre démolition et réhabilitation, conduit les deux acteurs à choisir cette dernière option, avec scepticisme dans un premier temps du côté de la municipalité et ferveur du côté de l'Office dont le nouveau directeur est un fonctionnaire du ministère de l'Équipement. Pendant que le bailleur social lance de façon formelle une consultation sur références pour un marché public de réhabilitation des immeubles, sur les conseils de Serge Brunet et de façon moins formelle une commande est passée par la Ville à Roland Castro sur le quartier de Rohan pour un projet urbain qui inclut la délicate question de la réhabilitation de la cité. Ce dernier a chèrement acquis une réputation de « magicien des banlieues » et ses propos, alliant le plus grand respect de la dimension sociale de la ville à une solide culture urbaine et une non moins solide hostilité aux manies normatives de l'administration, séduisent ceux que l'engagement dans le changement ne fait pas trembler ni ne laisse indifférents.

Au nom du projet de « réhabilitation » de Rohan, Serge Brunet est mandaté par la municipalité en 1988 pour préparer un dossier afin que Lorient soit retenu comme site DSQ en Bretagne, chose faite en 1989, Serge Brunet en devenant le chef de projet. Le rôle de la mission DSQ est d'assurer la gestion de la dimension sociale du projet afin que « *l'augmentation des loyers inhérente à la réhabilitation des appartements ne pénalise pas les locataires d'origine*⁸⁰ ». Pour cela la règle des « 4/4 » doit impérativement être respectée : « *1/4 sont ici depuis le début ; 1/4 sont des paumés RM-istes qui veulent rester ; 1/4 sont des familles HLM normales, des ménages modestes qui pourraient être gênés par la réhabilitation car peu solvabilisés par l'APL ; et 1/4 sont en transit et on souhaite les garder ou les faire revenir*⁸¹ ». Il revient également à la chargée de mission locale du DSQ de faire le lien entre le bailleur et la mairie afin que les actions sociales et urbaines s'articulent avec les travaux réalisés sur le patrimoine direct du premier, dans un projet partagé dans ses actions comme dans son esprit. Drôle de « réhabilitation » en réalité qui démolit 108 logements sur les 480 existants à l'origine pour une offre finale de 499 logements et locaux divers⁸² en fin de chantier.! Une « utopie concrète » comme la nomme Roland Castro lui-même : encombrer l'espace pour dédensifier, écrêter les immeubles en reconstruisant à leurs pieds pour s'accorder au pavillonnaire voisin tout en conservant la hauteur initiale sur la façade urbaine des bassins à flot, créer une offre de 48 typologies de logements différents là où 4 seulement existaient hier afin de trouver la meilleure adéquation entre les besoins des

⁸⁰ BLIN Pascale, « Les HLM du Quai de Rohan à Lorient. Réhabilitation d'un autre type », 1995, L'Empreinte, hors-série n°6.

⁸¹ Entretien avec Serge Brunet.

⁸² Deux ateliers d'artistes, un équipement de quartier de 372 m², des locaux d'activités sur 1100 m² et une crèche parentale.

ménages et leurs moyens, et une nouvelle distribution des étages les rendant accessibles aux personnes à mobilité réduite. Les halls deviennent traversants et, de fait, lumineux ; les bow-windows éclairent et agrandissent la surface habitable des appartements.

Après deux ans de vacance organisée libérant 120 logements, chiffre correspondant au turn-over naturel de la cité, le chantier est organisé en trois tranches, chaque barre se trouvant dans une tranche. La grande barre fait l'objet d'une réhabilitation standard dans un premier temps pour assurer le relogement auquel contribue également la construction sur les pignons des petites barres de logements neufs. La dimension urbaine n'est jamais perdue de vue : la façade sur le bassin à flot est totalement reconstituée par la frontalité des immeubles qui offraient jusque-là leur pignon à la vue des passants, des rues sont créées, « *en interposant entre les barres de petits bâtiments en R+3, les no man's land deviennent des places*⁸³ ». La dimension sociale est particulièrement soignée tant dans l'organisation du chantier et jusque dans les techniques constructives mises en œuvre par l'entreprise GTB⁸⁴ que dans l'accompagnement par Brigitte Maltais, responsable de l'antenne DSQ locale, des craintes, espoirs et attentes des habitants. Tous sont unanimes, sans ce travail social remarquable qui n'a tenu personne à l'écart, enfants, adolescents et adultes, et qui a créé un climat de confiance durable avec les habitants, le projet dont la complexité voulue par son concepteur⁸⁵ était la condition de son succès n'aurait pu être mené à terme.

Les 120 familles « perdues » lors de la mise en vacance des immeubles ont été retrouvées en fin d'opération, des familles plus jeunes avec des enfants répondant à l'enjeu de vie donné au quartier (écoles). En 1995, on tire un bilan plus que satisfaisant : « *cinquante personnes ont, grâce aux différentes opérations, retrouvé un emploi ; les zones limitrophes du quai de Rohan, longtemps désertées, recouvrent une certaine vivacité. Une vivacité entre autre économique puisque des investisseurs privés n'hésitent plus à y prévoir quelques réalisations de logements en accession à la propriété*⁸⁶ ». Le « retour sur investissement » est aujourd'hui considéré par tous comme fortement positif tant du point de vue politique pour la municipalité que du point de vue social pour les habitants et patrimonial pour le bailleur social.

⁸³ BLIN Pascale, « Les HLM du Quai de Rohan à Lorient. Réhabilitation d'un autre type », 1995, L'Empreinte, hors-série n°6.

⁸⁴ L'entreprise mettra au point spécifiquement pour ce projet des techniques d'écrêtement des immeubles permettant aux habitants des étages non touchés de rester dans leurs appartements pendant les travaux.

⁸⁵ « J'ai accumulé, sédimenté, recollé, de façon à rendre le quartier complexe, non lisible immédiatement, qui donne à la fois du public et du secret, qui autorise qu'on s'y perde mais qui fonctionne avec des repères, des différences, des glissements ... ». Propos de Roland Castro in BLIN Pascale, « Les HLM du Quai de Rohan à Lorient. Réhabilitation d'un autre type », 1995, L'Empreinte, hors-série n°6.

⁸⁶ BLIN Pascale, « Les HLM du Quai de Rohan à Lorient. Réhabilitation d'un autre type », 1995, L'Empreinte, hors-série n°6.

Mais quelle est la recette de cette « potion magique » qui sous le terme officiel de « réhabilitation » consacre le « remodelage urbain » comme un nouveau référent pour une action publique rénovée, pour laquelle le recours aux démolitions de logements devient pertinent et légitime à défaut d'être encore légal ... et donc financé ? Comment la rigidité traditionnelle des logiques de financements assurant une frontière étanche entre des projets de constructions de logements neufs et ceux de logements réhabilités (au sens traditionnel du terme) a-t-elle pu s'assouplir aussi soudainement, nul mécène ni bienfaiteur ne s'étant penché sur le berceau de la cité de Rohan ? Roland Castro détient une partie de la réponse : « *le politique qui suit, le social génialement bien géré, le technique impliqué, et l'architecte qui invente* ⁸⁷ ». Plus concret, Alain Lampson, qui a pris la direction de l'Office HLM de Lorient en cours d'opération après en avoir été en son sein le chef de projet, précise qu'il « *a fait appel à tout ce qui n'était pas interdit* ⁸⁸ » dans un partenariat complice et étendu à tous les financeurs potentiels : un peu de réhabilitation standard avec la PALULOS classique⁸⁹ ; les programmes neufs, dont les restructurations d'angle, avec des PLA « *non collés au plafond* » ; les excroissances avec un savant mélange de PALULOS/PLA. Avec l'appui franc et massif du Directeur Régional de l'Équipement « *groopy de l'opération* ⁹⁰ » et correspondant régional de la DIV, malgré les réticences culturelles de la DDE, des dérogations multiples sont obtenues dont l'étalement sur 20 ans de la PALULOS (sur 15 ans traditionnellement), le chef de projet DSQ aidant à convaincre les services de l'État. Le bailleur municipal a lui-même investi des fonds propres importants, faisant le choix de miser sur l'avenir. Enfin, « *la ville a acheté le trou* » ! Ce qui, traduit en langage opérationnel, signifie que l'Office HLM a cédé à la ville les parties écrêtées pour qu'elle supporte le financement des démolitions, partie de l'opération la plus délicate financièrement étant donné le vide abyssal entourant historiquement cette question. Le financement de la silhouette urbaine des bâtiments est ainsi réalisé par le budget municipal au nom de l'aménagement urbain de la ville, complété par le Fonds Social Urbain⁹¹.

Bel exemple de coalition positive entre des acteurs de compétences et de logiques traditionnellement fractionnées quand elles ne sont pas opposées ! Même si les témoins de cette époque préfèrent les oublier quelque peu, on

⁸⁷ Roland Castro in RAMBERT Francis, « Castro-Denissof, remodelage en tous genre », 1999, d'A n°93.

⁸⁸ BLIN Pascale, « Les HLM du Quai de Rohan à Lorient. Réhabilitation d'un autre type », 1995, L'Empreinte, hors-série n°6.

⁸⁹ Financement à 30% dans les sites DSQ (et HVS) contre 20% en dehors de ces sites.

⁹⁰ Entretien avec Serge Brunet.

⁹¹ La Ville a également investi largement dans le budget de la partie sociale du projet : 20 millions de francs sont collectés sur cinq ans, de 1989 à 1993, au titre de la mission de DSQ, dont 10 millions proviennent du Contrat de Plan État/Région et 10 millions de la Ville et de ses partenaires, afin de supporter les frais liés au coût de l'accompagnement social (dont les salaires) et à la réalisation des espaces publics. Entretien avec Serge Brunet.

ne peut douter des nombreuses difficultés rencontrées pour mettre en œuvre un tel projet comme les deux changements de direction à la tête de l'office semblent en témoigner. L'articulation des sources de financement comme des règles d'utilisation qui s'y appliquent a certainement plus ressemblé à un jeu de casse-tête chinois qu'à une simple crapette ! Mais en six ans, le cul-de-sac est devenu un quartier résidentiel, un morceau de ville tel que tous l'ambitionnaient.

Les « anti-table rase » réussissent ici la performance de réaliser la subtile mise en œuvre de l'assemblage de type « cadavre exquis » de la réhabilitation et de la démolition au service d'un projet à dimension politique, où les habitants sont réhabilités dans leur statut de citoyen ; à dimension urbaine, où la remise en état du bâti est conçue par son intégration comme quartier dans une ville ; et à dimension sociale, les familles les plus fragiles de la cité conservant leur logement. Et cela dans un temps suffisamment court pour que ces trois temporalités puissent s'accorder. Le concept de « remodelage urbain » permet, au-delà des nombreuses critiques qui ont pu lui être faites, émanant en particulier du monde des architectes reprochant à l'agence Castro son maniérisme formel et son manque de respect pour les formes pures issues du Mouvement Moderne, d'ouvrir un nouveau champ d'action pour la transformation des ensembles d'immeubles sociaux selon un référent que nous qualifierons de « rénovateur ». En son nom le recours à la démolition pourra être progressivement légalisé et financièrement rendu possible, à la condition que celle-ci s'inscrive dans un projet urbain, c'est-à-dire, comme nous l'avons énoncé plus haut, un projet à la fois politique, urbain et social.

Une restriction doit cependant être apportée qui limite la dimension exemplaire de cette opération au regard de la problématique complexe traitée dans cette recherche. Elle est d'ailleurs clairement formulée par Brigitte Maltais : « *Mais ne rêvons pas, ce projet est contextuel. Il n'aurait sans doute pas connu le même succès en région parisienne ou dans les grandes villes où les cités des années 60 sont nettement plus imposantes qu'à Lorient, où la misère humaine frôle l'intolérable, où les volontés politiques sont monopolisées par d'autres urgences*⁹² ». A ce propos, la même dynamique a-t-elle pu se mettre en place sur la ZUP du quartier Kernannec, dans la même ville ? Il semble bien que la réponse soit négative : plus grande, plus éloignée du centre ville, un bailleur sur lequel la municipalité n'a guère le même contrôle ... L'exemple du « remodelage » de la barre Balzac de la Courneuve avec la création de ses « fenêtres urbaines » n'a effectivement pas eu le même avenir : pour des raisons déjà évoquées, peut-être manquait-il à ce projet « urbain » des conditions d'action permettant d'en développer les dimensions sociale et politique, réduisant cette intervention à un artifice architectural porteur d'un message à défaut

⁹² Brigitte Maltais in BLIN Pascale, « Les HLM du Quai de Rohan à Lorient. Réhabilitation d'un autre type », 1995, L'Empreinte, hors-série n°6.

d'avoir un sens. De cette critique apportée par B.Maltais, nous retiendrons cependant la notion de « projet contextuel », une piste que l'Etat lui-même ne tardera pas à prendre en compte ... à sa façon.

Le délit « d'incompétence » quand ce n'est pas de « corruption⁹³ », dont l'administration centrale a durablement affublé les élus locaux, est ici sérieusement contredit par les faits. La démolition-reconstruction de la cité de Rohan a clairement été menée dans un souci de requalification urbaine d'un quartier au potentiel encore sous exploité, au sein duquel la cité sociale « faisait tache » et surtout barrage à des investissements privés attendus pour son développement, un principe d'action qui n'est guère du goût de la puissance publique. Si la rationalité électorale est certes à l'origine de la coalescence entre la dimension urbaine et la dimension sociale du projet, c'est justement cette logique de politique municipale qui a créé les conditions du succès, et le chef de projet DSQ qui l'a relayé au niveau national l'avait bien compris. Le bailleur, pour sa part, en jouant la carte locale a su tirer bénéfice d'une coopération favorable à la revalorisation durable de son patrimoine. Cette dynamique locale faite d'inventivité et de ténacité illustre bien le caractère unique des actions d'aménagement urbain comme produit d'une structuration particulière d'un contexte d'action à un temps donné et dans un espace défini, cette structuration étant « *une solution chaque fois spécifique que des acteurs, relativement autonomes et agissant dans les contraintes générales d'une rationalité limitée, ont trouvé pour régler leur coopération conflictuelle et pour gérer leur interdépendance stratégique*⁹⁴ ».

Il est cependant important de noter que le système non-décisionnel dans lequel s'insère la problématique de la démolition au niveau national a créé les conditions de l'innovation : en opposant un veto dogmatique à un projet de destruction des immeubles et de substitution par de l'habitat individuel, le bailleur et la municipalité ont été contraints d'inscrire la dimension sociale dans un problème posé en terme urbain et patrimonial. Le « retard du temps de la décision » a permis un double apprentissage : un apprentissage local (bailleur et municipalité) du traitement urbain d'une question sociale et un apprentissage national par la médiation du dispositif DSQ pour une opération atypique. Ce principe d'adaptation mutuelle est une pierre sur le chemin d'un changement plus global vers une diversification des solutions « acceptables ».

⁹³ « A travers plusieurs siècles d'occupation et de quadrillage étatique du territoire, une culture spécifiquement française s'est créée qui tend à minorer la capacité de l'élu local à mettre en œuvre des politiques publiques, celui-ci étant a priori menacé par la corruption ou l'incompétence ». MULLER Pierre, « Le modèle français d'administration face à la constitution d'un espace public européen », in « L'administration française est-elle en crise ? », 1992, Actes du colloque de l'Association française de science politique des 7-8 février 1991, L'Harmattan, col. Logiques politiques, Paris, p.18.

⁹⁴ FRIEDBERG Erhard, « Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée », 1993, Seuil, p.19.

Le constat qui se généralise de la diversité des situations locales dans lesquelles se trouve posée la question de la transformation des ensembles sociaux, induisant une grande variété des réponses proposées comme autant d'alternatives au « référent réparateur » jusque-là érigé en principe, conduit les autorités responsables à la mise sous observation des sites de plus en plus nombreux de la politique de la ville. L'enjeu est de taille : « *le rôle de médiation de l'administration à qui revient la tâche essentielle d'ajustement de la règle de droit aux « contingences locales* ⁹⁵ » est mis en péril par une expertise locale qui se constitue comme une légitimité concurrente chaque jour un peu plus sur le terrain.

2) Un univers de contradictions faiblement intégrées.

Dans l'univers de la décentralisation et de la complexité, la politique du logement social est considérée comme ne pouvant désormais atteindre ses objectifs sociaux et patrimoniaux sans intégrer des logiques urbaines spécifiques aux villes et aux régions dans lesquelles l'action publique de l'Etat se déploie. L'UNFOHLM et l'administration centrale et déconcentrée du ministère de l'Equipement et du Logement sont mis en difficulté par cette dépendance au local qui les prive de l'autonomie dont ils disposaient jusqu'alors pour coder, et imposer leur logique d'action au mieux de leurs intérêts respectifs. Les organismes HLM se trouvent pris en étau entre des politiques urbaines locales dont l'influence sur l'avenir de leur parc est de plus en plus forte, mais à l'élaboration desquelles ils ne participent pas, et la mission sociale d'accueil des plus démunis que l'Etat leur enjoint d'assumer. De leur côté, les DDE sont confrontées aux pressions du terrain sans disposer pour y répondre de façon pertinente d'une grille d'évaluation ajustable, un manque qui met en péril leur fonction même de garant de la mise en œuvre de la politique de l'Etat et les marginalise.

a- L'UNFOHLM et l'urgence d'un renouvellement d'image.

Les prévisions pragmatiques du Livre Blanc de 1975 selon lesquelles « *le bon marché, c'est la négation de l'avenir (...). Tel est le paradoxe : plus le logement aura été aidé, plus son obsolescence sera rapide, plus vite il faudra le détruire et le remplacer* ⁹⁶ » se révèlent manifestement justes. Certains bailleurs attirés par la facilité d'usage des PALULOS gèrent mécaniquement leur patrimoine, quitte à s'engager dans une deuxième campagne de réhabilitation ; ce sont en général les mêmes qui procèdent à des politiques

⁹⁵ MULLER Pierre, « Le modèle français d'administration face à la constitution d'un espace public européen », in « L'administration française est-elle en crise ? », 1992, Actes du colloque de l'Association française de science politique des 7-8 février 1991, L'Harmattan, col. Logiques politiques, Paris, p.18.

⁹⁶ Union nationale des HLM, « Proposition pour l'habitat », 1975, Livre Blanc.

de « remplissage » de leurs immeubles, plus soucieux de leur équilibre financier à court terme que d'une gestion prévoyante intégrant les contraintes d'un marché concurrentiel. D'autres, au contraire, ont une démarche anticipatrice et souhaitent s'émanciper du carcan d'un Etat pour lequel *« le mouvement HLM (...) a maintes fois travaillé à son corps défendant. Principal artisan de la Reconstruction, puis de la construction, il a été regardé et utilisé souvent comme un simple instrument. Il s'est trouvé condamné à trop de soumissions et de passivité »*⁹⁷. Contraints par les règles de gestion publique auxquelles ils sont soumis, mis sous tutelle de la politique globalisée d'une administration attachée à garantir le bon usage des fonds publics et la mise en œuvre de la mission sociale de l'Etat, les organismes HLM vont se saisir de la « ville » pour tenter de gagner par des stratégies d'alliances locales, à la fois une certaine forme d'autonomie quant à la définition de leurs priorités, mais aussi les moyens financiers leur permettant de sortir de leur actuelle impuissance à se rénover.

Pour cela, la démolition est un acte que l'UNFOHLM cherche de plus en plus à banaliser à travers l'expertise du CREPAH, en s'appuyant dans un premier temps sur la valorisation de la vacance constatée sur des parties de son parc situées en-dehors des régions touchées par la désindustrialisation. L'enjeu est pour l'Union de faire reconnaître comme une démarche naturelle et légitime le renouvellement immobilier progressif de l'ensemble de son parc.

En 1986, le CREPAH évaluait à environ 5 000 le nombre de logements sociaux démolis jusque-là, c'est-à-dire dans un contexte d'opposition politique et structurelle au principe même de la démolition, acte barbare par excellence, *« alors que de 1962 à 1982 près de un million de résidences principales a disparu par désaffectation ou démolition. A peu de chose près on a en 1986 le parc HLM tel qu'il a été construit depuis 40 ans. (...) Immuable, monolithique depuis sa construction, ce parc aura dans 20 ans une physionomie assez nouvelle. Plus régulièrement entretenu, il aura été restructuré en partie, il aura changé de mains ou de fonction, il aura disparu sur ses marges les plus inadaptées »*⁹⁸. Espoir ou prophétie ?

En 1988, la démolition est présentée par J.M.Cornaire, directeur du CREPAH comme faisant *« partie intégrante de la stratégie patrimoniale à moyen terme des organismes sociaux dans le cadre de l'élaboration de plans de patrimoine, articulant modes de gestion et politique d'investissement/désinvestissement »*⁹⁹. Il s'agit de préparer l'avenir, aussi bien de l'habitat de la ville du XXIème siècle que celui des organismes HLM dont l'image, marquée par le stéréotype des grands ensembles, doit être

⁹⁷ Union nationale des HLM, « Proposition pour l'habitat », 1975, Livre Blanc. Cité in PEILLON Pierre, « Utopie et désordre urbains. Essai sur les grands ensembles d'habitation », 2001, éditions de l'Aube.

⁹⁸ DUNOYER de SEGONZAC Patrice, « Réhabilitation des grands ensembles », colloque des 18 et 19 décembre 1986, Institut Français d'Architecture, Commission Nationale pour le Développement des Quartiers

⁹⁹ « Dossier : démolition », Diagonal n°73, septembre 1988.

revalorisée « *par des actions fortes, des démonstrations symboliques* ». Plus pragmatiquement, le recours aux démolitions est prôné au nom d'une optimisation des investissements et de l'évitement des surinvestissements par la réhabilitation qualifiée d'acharnement thérapeutique. La relative détente du marché locatif mettant les bailleurs sociaux en concurrence de plus en plus directe avec l'offre privée les pousse à rechercher la meilleure adéquation possible entre les attentes des habitants en termes de confort des logements comme de cadre de vie. L'enjeu de la requalification globale d'une cité passe alors par la suppression de certains immeubles qui techniquement et socialement concentrent les dysfonctionnements et qualifient négativement l'ensemble du site.

Ces enjeux clairement patrimoniaux ne peuvent cependant pas se réaliser sans un partenariat local fort, le poids financier d'une démolition ne pouvant être assumé par le seul bailleur du fait de la carence en fonds propres et de l'impossibilité d'en faire supporter la charge aux locataires¹⁰⁰. D'autre part, pour réaliser des démolitions comme des réhabilitations lourdes ou encore des changements d'usage, les immeubles doivent être libres ce qui pose le problème du relogement. Lié aux capacités immobilières du bailleur, mais également à la bonne volonté des habitants, il peut se révéler nécessaire de recourir à l'expulsion des derniers récalcitrants¹⁰¹; les bailleurs n'ayant pas le droit de mettre fin au bail, ce procédé demande d'avoir recours à la compétence de police de la commune, souvent peu encline à mettre en œuvre un procédé peu populaire. Face à eux, soit des communes longtemps déresponsabilisées par une politique du logement exclusivement nationale font du local « passif », mettant en œuvre les dispositifs successifs HVS, DSQ, Contrats de Villes, sans grande implication politique et financière ni aides à la gestion quotidienne, soit des communes certes concernées et actives quand un pourcentage important de leur population est logée dans le parc social mais qui, de fait, disposent de moyens financiers limités pour intervenir.

Le double contexte national et local d'une thématique urbaine relayée au plus haut niveau de l'Etat corrélativement avec l'annonce du logement comme priorité nationale, et des compétences d'urbanisme détenues par les communes les rendant visiblement responsables des dysfonctionnements manifestes de leur territoire va permettre aux bailleurs de procéder à une instrumentalisation de la question urbaine et à son intégration dans la formulation de leurs objectifs manifestes.

¹⁰⁰ « Un logement des années 70 représente un capital restant dû de l'ordre de 40KF, et un montant d'aide publique d'environ 20KF. Le coût d'une démolition se situant entre 10 et 20KF, la charge financière maximum serait comprise entre 70 et 80KF ». « Dossier : démolition », Diagonal n°73, septembre 1988.

¹⁰¹ Le plus souvent, c'est l'argument de son attachement affectif au quartier qui est invoqué par le locataire, mais son refus dissimule l'inquiétude de devoir intégrer un logement dont le loyer sera plus élevé.

La porte récemment entrouverte par l'Etat pour un assouplissement des règles de remboursement des prêts et subventions publics en cas de démolition, et dont le préfet de département tient la poignée, les convie à constituer de nouvelles solidarités sur la base d'un discours largement ouvert sur les politiques urbaines municipales. C'est à ce prix que le montage financier de leurs opérations lourdes d'adaptation patrimoniale nécessitant la destruction des « poids morts » afin de mieux protéger « les bijoux¹⁰² » pourront se réaliser et par effet direct assurer le maintien durable des organismes HLM dans le jeu des acteurs de la fabrique sociale et urbaine.

Convoqués en 1991 sur le chantier de « la ville à deux vitesses », les organismes doivent accentuer l'accueil des plus pauvres alors qu'il leur faut déjà faire face à une occupation de plus en plus « sociale » de leur parc, phénomène accentué en 1988 et poursuivi en 1992¹⁰³. Associées à la baisse de la mobilité dans le parc et vers sa sortie, des « rentes de situation » se constituent : un locataire HLM sur huit (12,8%) dépasse de plus de 20% les revenus réglementaires, un sur vingt (5,2%) le dépasse de plus de 50% ; le sous-peuplement des logements augmente régulièrement pour atteindre 39,7% en 1992 (le surpeuplement ayant pour sa part diminué de 17,1% en 1978 à 11,8% en 1988 et étant en 1992 de 10,9%) ; « *le recul de l'accession sociale a contribué à figer l'occupation du parc HLM qui de ce fait ne peut plus remplir son rôle d'accueil des jeunes ménages* » qui représentaient 23,5% des nouveaux locataires en 1988 contre 20,5% en 1992¹⁰⁴. Or, les clignotants sont au rouge, la détente sur le marché du logement n'ayant été qu'une brève accalmie. On compte en 1994 une moyenne de deux ans et demi d'attente pour obtenir un logement HLM, pouvant aller jusqu'à cinq ans dans certaines villes. En parallèle l'offre s'est réduite de 70 000 logements dans le parc locatif ancien remplissant la fonction d'accueil des plus démunis. Depuis la loi Besson sur le droit au logement, 40 000 PLAI (prêts insertion) réservés aux personnes à très faibles revenus (inférieurs de 60% au plafond) ou sans ressources ont été à 80% réalisés par les bailleurs HLM. La responsabilité sociale de logeur des organismes HLM est fortement sollicitée, et si l'Etat s'engage en 1993-1994 à financer la construction de 100 000 nouveaux logements sociaux, les HLM s'engagent contractuellement pour leur part à réserver aux familles à très faibles ressources une moyenne d'un logement sur deux libérés.

¹⁰² Ces deux termes sont tirés d'une classification par famille de ses différentes opérations faite par un OPAC départemental à l'occasion de l'élaboration de son plan de patrimoine : « les bijoux, les valeurs d'avenir et gisement potentiel, les bijoux à redorer, les vaches à lait, les vaches à lait précaires et les compétitifs douteux, les dilemmes et les poids morts ». « Rapport sur le financement du logement social », mars 2002, Inspection générale des Finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, Annexe III, p.44.

¹⁰³ En 1973, le premier quartile de revenu occupait 12% du parc pour atteindre 30,2% en 1988 et 31,7% en 1992 ; le quatrième quartile occupait en 1973 24% du parc pour atteindre 12,1% en 1988 et à peine 10,7% en 1992. Enquête logement 1992-1993 de l'INSEE.

¹⁰⁴ Enquête logement 1992-1993 de l'INSEE.

Cet effort accentué des bailleurs en direction des plus pauvres au nom du droit au logement nécessite pour eux de réaliser un arbitrage entre logique financière et sociale : entre l'objectif de loger les plus démunis au nom de la solidarité nationale (enjeu social), celui de préserver l'équilibre des quartiers (enjeu urbain et social) et d'éviter la menace d'un déséquilibre financier (enjeu gestionnaire). Les perspectives ouvertes en 1991 par la LOV, renforcées par le plan de relance du gouvernement Balladur en 1993 et accentuées par la loi sur la diversité de l'habitat du 21 juillet 1994, pour une restructuration urbaine qualitative où semblent se rencontrer positivement politique du logement et politique urbaine, représentent dans ce contexte socialement délicat la seule voie d'accès pour un changement d'image des cités, préalable diagnostiqué comme indispensable pour y attirer de nouveaux types d'occupants. De plus, le recours aux PALULOS, quand ils ne sont pas mis au service d'un certain immobilisme permettant de gérer l'attente de démolitions espérées, est insuffisant dans un contexte de crise, les remboursements sur quinze ans faisant craindre aux bailleurs de n'être pas capables financièrement d'intervenir sur leurs immeubles sachant que leur question devenue lancinante est la suivante : « *saurons-nous proposer des logements sociaux dont la conception soit cohérente avec la culture et les modes de vie pendant le temps des remboursements?* ¹⁰⁵ ». L'effet pervers de l'allongement des remboursements entraîne en effet un risque de vieillissement de la conception des logements et de nouvelles vacances ou dévalorisations si n'est pas mise en place en parallèle une souplesse réglementaire permettant d'adapter le patrimoine au marché.

Ainsi les bailleurs doivent se battre pour acquérir une autonomie dans la programmation et la gestion de leur parc, chacun d'eux étant situé dans des secteurs géographiques inégalement touchés par la crise, ayant à gérer des sites marqués par des problèmes spécifiques, et se trouvant dans des villes dans lesquelles l'implication politique des élus locaux est très inégale dans la prise en compte des quartiers sociaux dans leur politique urbaine, tant en termes de localisation que d'équilibre de peuplement. De plus, les rapports entre bailleurs et élus locaux sont variables d'une ville à l'autre et les stratégies patrimoniales tout aussi différentes d'un bailleur à un autre, selon son statut et son histoire. La difficulté pour l'UNFOHLM d'adopter une position unifiée est grande face à une telle diversité de situations particulières, et son autonomie d'expertise d'autant plus affaiblie que se relaient à sa présidence des membres éminents des gouvernements successifs, qu'il s'agisse d'Albert Danvers, Robert Quilliot ou Michel Delebarre, chargés de maintenir en coalescence politique de l'Etat et directives de l'UNFOHLM à l'égard des différentes « familles » qui la composent.

Chaque bailleur se trouve donc confronté à un double défi : le premier est de mettre en œuvre des directives nationales négociées et validées au plus haut

¹⁰⁵ Entretien avec Jean-Luc Hoguet, directeur de la SA HLM Domofrance.

niveau, portant, face à la croissance des tensions sur le parc social, l'empreinte de la crainte majeure du ministère : qu'un certain nombre de villes ne veuillent plus construire de logements HLM dans un contexte de paupérisation de la population. Le second est de réaliser le challenge d'un partenariat local qui leur permette de faire valoir leurs priorités le plus en amont possible des facteurs agissant sur la nature de la population qu'ils doivent loger, c'est-à-dire la localisation géographique de leurs immeubles et l'intégration urbaine des quartiers existants. La synthèse entre politique urbaine locale et politique nationale du logement social est délicate et incertaine, la politique de l'habitat qui est censée en résulter étant une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales. Etre acteur social et acteur urbain ne relève pas forcément des mêmes stratégies, et des tabous et des routines doivent être levés pour que la lutte contre les situations de relégation, comme pour la diversification de l'occupation de leur patrimoine et enfin pour son renouvellement sortent des déclarations d'intention pour entrer dans le concret de leur effectuation.

Comment intégrer leur logique patrimoniale qui associe gestion du bâti et gestion du peuplement dans la politique urbaine du logement à laquelle les organismes HLM sont incités quand on n'est pas encore franchement et clairement identifié comme un acteur de la politique urbaine et que les conditions d'actions manquent de flexibilité ? Un participant, un partenaire éventuel, un outil de sa mise en œuvre certes, mais pas un acteur au sens institutionnel du terme.

Les réactions de l'UNFOHLM à la LOV sont claires sur l'impatience des bailleurs : *« Le projet de loi soumis au conseil des ministres du 24 avril 1991 paraît en retrait par rapport aux intentions affichées. Il devait être reconnu, enfin, que la démolition de logements ou que leur changement d'affectation ne sont plus des tabous, que la venue d'activités tertiaires de bureaux ou de commerce va diversifier la nature et le fonctionnement de ces quartiers, que la création d'emplois industriels doit y être encouragée... Tant de freins administratifs et réglementaires existaient –et existent encore. Il est temps qu'un souffle nouveau balaie les attermolements qui paralysaient la mise en œuvre d'idées pas tellement nouvelles. (...) Rappelons avec force que banaliser ces grands ensembles ne signifie pas les brader ou les mettre à l'encan et céder des lots fonciers au hasard des demandes. Or sur ce point, le projet de loi est bien discret. Nulle part il n'est question d'élaborer dans les grands ensembles des projets urbains qui donneraient une cohérence aux évolutions ¹⁰⁶»*. La version étatiste « quartiers populaires » prévaut toujours sur celle d'inspiration plus libérale de « morceaux de ville ».

La logique gestionnaire des bailleurs sociaux se heurte à un mur. Il leur faut trouver une alternative entre réhabilitation et démolition. La vente de leurs logements est une piste marécageuse malgré les indicateurs en sa faveur, un nombre important de locataires se déclarant intéressés par cette

¹⁰⁶ HLM aujourd'hui, 2^{ème} trimestre 1991, n°22.

option¹⁰⁷ : si elle leur permettrait de disposer de fonds propres bien nécessaires, la crainte de voir ainsi passer à la propriété privée la frange la plus attractive de leur parc (localisation, conditions de confort) les fait hésiter. Leur réticence est aussi basée sur leur expérience d'immeubles en copropriété non gérés et fortement dégradés, qui portent ombre aux bâtiments locatifs dont ils assurent la gestion à proximité. De plus, cette possibilité est combattue par certains responsables influents dont J.M.Delarue n'est pas le moindre. Le changement d'usage, autre piste de diversification patrimoniale possible, demande un retraitement préalable de l'environnement en termes d'accessibilité, mais aussi de domanialité, et principalement un changement de l'image négative trop souvent associée aux sites des ensembles sociaux, ceux ayant le plus besoin de diversification étant ceux qui fonctionnent le moins bien. C'est à ce prix que de nouveaux types d'occupants, étudiants par exemple, micro-entreprises, pourraient être attirés.

La reconnaissance officielle d'une revalorisation urbaine des cités sociales comme préalable à tout espoir d'intégration socio-spatiale semble dorénavant consensuelle, Etat, organismes HLM et communes sont censés y trouver leur compte et s'entendre sur ce « préalable de la restructuration urbaine » comme clé de la sortie des cités de leur exception négative. Cette reconnaissance peut être symbolisée par deux types d'engagement publics en ce sens :

- La politique nationale des Grands Projets Urbains, lancée officiellement dans la continuité du colloque international de Vénissieux de 1989, au nom de l'urgence d'une action visible et radicale, va légitimer cette attente des bailleurs pour une reconnaissance à penser l'évolution des grands ensembles dans une logique de recherche de « valeur ».

- L'engagement financier significatif de la CDC dans les opérations « 50 quartiers » répond au même réalisme : on ne fera pas évoluer favorablement les quartiers sociaux sans intervenir sur leurs caractéristiques urbaines qu'elles soient formelles, structurelles ou fonctionnelles.

L'un comme l'autre propose une logique d'élection à ces financements complémentaires bien différente de celle qui a jusque là présidé à leur codage : l'action prioritaire n'est plus de procéder à des réparations continues sur les sites les plus défavorisés, mais d'intervenir sur les sites dont le potentiel de changement est le plus prometteur. Pure rationalité de gestionnaire ou substitution du principe de réalité à celui d'autorité ?

Concernant les GPU, la note du Secrétaire d'Etat à la Ville en 1992 est très représentative de cette prise en compte du « référent rénovateur » : *« C'est une œuvre de longue haleine et de grande ampleur, de même nature que*

¹⁰⁷ « La volonté de devenir propriétaire de son logement reste forte chez les locataires HLM : un sur cinq souhaite pouvoir devenir propriétaire de son logement ». Enquête logement 1992-1993 de l'INSEE.

*l'éradication des bidonvilles des années 60 ou la construction des villes nouvelles des années 70. (...) Des délibérations exceptionnelles sur des quartiers de la politique de la ville qui offrent de forts potentiels de développement. Des sites en périphérie des grandes agglomérations présentant des anomalies dans la carte des valeurs foncières et devraient, si on ôtait les grands ensembles susciter la convoitise des promoteurs*¹⁰⁸». Il ne s'agit plus des sites les plus malades mais de ceux potentiellement les mieux portants ; pour la première fois l'Etat parle d'urbanisme dans ces quartiers, une « petite révolution culturelle ».

Sur le même thème, bien que le ton soit moins emphatique, le texte fondateur du programme « 50 quartiers » exprime les mêmes objectifs : « *les quartiers d'habitat social réalisés depuis trente ans souffrent, pour la plupart, d'un urbanisme monofonctionnel qui est en rupture avec le tissu environnant. (...) Les opérations de développement social urbain, le plus souvent, n'ont pu traiter ce volet que de manière partielle (...) Il n'y a pas eu de remise en cause forte de l'organisation des espaces, de l'affectation des terrains, ni de la monofonctionnalité ; le développement économique y a été moins important que le développement social. (...) Le programme vise à promouvoir, dans une cinquantaine de quartiers, une véritable restructuration urbaine où les organismes HLM joueront un rôle moteur*¹⁰⁹»

Considérer ces ensembles comme « mutables », leur foncier comme libérable par la démolition d'immeubles, ou disponible par un nouveau découpage du sol et des domanialités clarifiées est un stade nettement plus avancé de la réflexion urbaine que les précédentes tentatives de « raccordement » à la ville travaillant sur les limites entre ensembles sociaux et quartiers environnants au nom de la continuité urbaine. La politique de la ville transférée progressivement aux mains des maires est ici « recentrée » sur une co-décision Etat/maire au nom des droits du banquier à définir les principes d'action. Une posture de type « retour d'Etat » qui n'est pas du goût de tous même si ces GPU signifient l'arrivée de nouveaux crédits d'investissements, les crédits de fonctionnement étant traités dans le cadre des contrats de ville, « paniers de marché » municipaux plus que véritable politique urbaine locale. L'objet de cette recherche n'est pas ici de faire le bilan des GPU, mais seulement de faire le constat qu'à travers cette « réponse exceptionnelle à l'urgence », le recours aux démolitions trouve une légitimité urbanistique dont la seule condition limitative existante est de s'intégrer à un projet urbain, interpartenarial par définition, les compétences à mettre en œuvre pour sa réalisation étant partagées entre plusieurs acteurs légitimes. Situation qui se révélera être l'une des difficultés majeures des GPU, c'est-à-dire « *l'harmonisation des volontés des différents*

¹⁰⁸ « Politique de la ville : du contrat social au projet urbain », décembre 1994, Diagonal n°110.

¹⁰⁹ BOURDON Daniel, « Les bailleurs sociaux dans le projet urbain », juillet-août 1996, Urbanisme n°289.

*protagonistes (...) dont le positionnement, le calendrier et les intérêts divergent*¹¹⁰».

Cette observation faite dans le cadre des GPU et qui va sérieusement porter atteinte à leurs ambitions peut être étendue à des sites extérieurs à ceux-ci tant la rentrée des quartiers sociaux dans les « jeux » de la ville comme condition de leur transformation se révèle un système autrement plus complexe et porteur de contradictions internes que l'évidence de leurs principes ne le laisserait supposer. La mise en œuvre de démolitions attendues et enfin « banalisées » va s'en trouver quelque peu perturbée, malgré un déverrouillage financier de l'Etat qui formule le recours au projet urbain comme le dernier rempart contre la suspicion toujours présente d'une simple action de nettoyage social ou d'assainissement d'un patrimoine bâti.

Pour les organismes HLM, le temps est venu de devenir des « acteurs urbains », toujours sous la contrainte des priorités de la solidarité nationale et des politiques urbaines locales auxquelles ils réitèrent sans relâche leur volonté d'être associés, avec leurs illusions et désillusions. Le changement d'intitulé de la revue « HLM Aujourd'hui », revue officielle de l'UNFOHLM en mars 1996, qui devient « Habitat et Société » est révélateur de cet enjeu, ainsi résumé par André Barthélémy : « *« H » correspondait à une époque où le logement social avait une culture de maîtrise d'ouvrage et de production. (...) « HLM Aujourd'hui » fut pendant dix ans la revue de référence de la modernisation des organismes HLM et du passage à une culture de gestion. (...). « Habitat et Société » marque une nouvelle étape. Le logement social est de plus en plus imbriqué, impliqué dans les transformations de la société. Le logement ne prend sa valeur d'usage que par les équipements, les services publics et privés, le fonctionnement social, le cadre de vie, le mode de vie des habitants, l'image du quartier*¹¹¹ ».

Dans ce cadre de pensée, et en dehors des GPU, le problème de l'Etat est qu'il n'a pas réellement les leviers d'action pour lutter contre les phénomènes de ségrégation spatiale (accessibilité aux équipements publics, politique de déplacements, implantation des services, politiques de peuplement –ou absence de politiques-) ni de la « mixité » qui ne peut être un objectif en soi mais un résultat de l'action publique¹¹². Ce sont les DDE qui vont avoir la mission délicate de l'arbitrage de « démolitions pertinentes », des DDE affaiblies par la décentralisation certes, mais également par un déficit

¹¹⁰ HOUBART Madeleine, « Maîtrise d'ouvrage : le chaînon manquant », décembre 1994, Diagonal n°110.

¹¹¹ BARTHELEMY André, mars 1996, Habitat et Société n°1.

¹¹² « En effet, la mixité sociale ou fonctionnelle d'un territoire se constate : elle est issue des politiques publiques mais aussi d'un contexte économique et social spécifique produit par des opérateurs multiples. C'est donc un concept pris comme un indicateur d'évolution du quartier et un critère d'évaluation de la mise en œuvre d'une politique de l'habitat ». Espaces n°1, juillet 1998.

d'expertise sur cette question si longtemps évitée qu'elle a laissé en héritage plus de représentations que de savoirs constitués difficilement opposables.

b- L'Etat en quête d'une expertise légitime : quand les « moyennes » ne font plus sens.

La sollicitation de plus en plus fréquente de l'Etat local pour la mise en œuvre de projets de démolition de logements sociaux dans toutes les villes du pays, invalide la position officielle récente et restrictive d'un possible recours à celles-ci limité à des secteurs géographiques marqués par la désindustrialisation. Aussitôt affiché, aussitôt périmé, l'arbitrage politique de l'Etat qui fonde l'expertise techno-administrative est à nouveau mis en doute par les faits. Le traitement à administrer aux grands ensembles en difficulté ne peut plus être un sous-produit d'une politique du logement social élaborée après-guerre selon un « référentiel modernisateur¹¹³ » marqué par le contrôle de l'agenda politique par la haute administration et « *la légitimité de son expertise technique ou administrative qui détermine la grille des problèmes pris en compte par les politiques publiques*¹¹⁴ ». A la suite de Michel Crozier qui souligne l'évolution de l'administration française où « *ceux qui sont en position de décider ne connaissent pas le terrain* », Claude Sorbets parle d'un « Etat distancié », « *qui doit être à distance et qui doit être sur le terrain*¹¹⁵ ». Or, la volonté de conserver la politique du logement social dans son giron condamne l'Etat à ne pas se faire « distancer » dans sa capacité à « dire la norme ». En perte de « centralité », du fait tant de la décentralisation que de l'ouverture européenne, le maintien de sa légitimité passe par l'efficacité de sa politique qui doit procéder à des ajustements s'il ne veut pas être contourné, une efficacité qui demande au préalable une maîtrise de l'expertise. C'est à ce titre que, pour la première fois, le STU (Service Technique de l'Urbanisme) a été sollicité par les ministres en charge du logement en 1988¹¹⁶, puis en 1993¹¹⁷ pour procéder à un diagnostic actualisé de la situation sur le thème sensible des démolitions et des conditions de leur utilisation.

¹¹³ On doit à Pierre Muller la définition du « référentiel modernisateur » qu'il date de la première moitié des années 60 et pour lequel « le marché n'est qu'une contrainte parmi d'autres qui vient après les contraintes technologiques ou industrielles » et qui voit s'affirmer le leadership de l'élite administrative.

¹¹⁴ MULLER Pierre, « Le modèle français d'administration face à la constitution d'un espace public européen », in « *L'administration française est-elle en crise ?* », 1992, Actes du colloque de l'Association française de science politique des 7-8 février 1991, L'Harmattan, col. Logiques politiques, Paris, p.14.

¹¹⁵ SORBETS Claude, « Vers un gouvernement local ?/localisé ?/localisable ? », in « *L'administration française est-elle en crise ?* », 1992, opus cité, p.202.

¹¹⁶ Pierre Méhaignerie est ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et du Transport.

¹¹⁷ Jean-Louis Bianco est ministre de l'Equipement, du Transport et du Logement de Pierre Bérégovoy.

D'autre part, depuis les lois de décentralisation, les observateurs avertis et « savants », au nombre desquels Pierre Muller, Yves Mény, Claude Thoenig et Catherine Grémion ne sont pas les moindres, notent un affaiblissement de la fonction de médiation de l'administration d'Etat au profit des élus locaux, comme du rôle du préfet qui monopolisait la fonction d'intégration des politiques sectorielles et se trouve maintenant face « à une véritable crise des modes opératoires de l'administration déconcentrée de l'Etat ». Selon Pierre Muller, une administration déconcentrée a schématiquement le choix entre deux perspectives : « resserrer les rangs autour du préfet, (...) ou entrer dans une logique de prestation de services au profit des collectivités locales ce qui revient à reconnaître leur leadership ¹¹⁸ ». Ces deux schémas coexistent, mais ils sont aussi peu tentants l'un que l'autre, les administrations redoutant « à peu près autant la tutelle du préfet que le pouvoir des élus ».

Sur ce sujet, Catherine Grémion¹¹⁹ précise que la prise d'autonomie des communes et du département est créatrice d'une « crise d'identité et d'efficacité » des administrations déconcentrées qui « ne sont plus en prise directe que sur les affaires de l'Etat » engendrant une « rupture des liens de solidarité qui légitimaient leur action auprès des groupes sociaux » pour ne laisser aux services de l'Etat « que les tâches de contrôle et de répression ». Enfin, « l'émiettement des structures, qui sont restées calquées pour la plupart sur l'organisation antérieure et sur les administrations centrales » les conduits à n'appréhender que des tâches parcellaires. Une action transversale comme celle de la politique de la ville n'appartient pas aux traditions des politiques sectorielles, ne relève pas d'une autorité unique ni d'un cadre réglementaire donné et suppose « la mise en œuvre d'une action collective fondée sur les relations partenariales, (...) ainsi que le passage d'une logique de la légalité à une logique de l'efficacité ». En charge de la délicate mission de la mise en œuvre au niveau local de la politique du logement social, mais tenus désormais à l'écart des politiques d'aménagement comme des politiques sociales, les agents de la DDE se replient sur les repères que leur donne la loi pour définir le contenu de leur avis concernant les opérations de construction comme de démolition. Un repère légal-rationnel dévalorisé au regard de la diversité des situations et si faiblement actualisé qu'il les condamne à adopter une posture de résistants faisant d'eux des acteurs « dissonants » dans un jeu local incertain car devenu complexe et « systémique ».

L'administration locale a besoin d'indicateurs pertinents pour rester dans le jeu décisionnel, dont sa méconnaissance des logiques concrètes conduisant à des démolitions honnies, la tient écartée. La posture non-décisionnelle adoptée jusque-là n'est plus tenable, les dossiers qui lui sont soumis sont

¹¹⁸ MULLER Pierre, « Le modèle français d'administration face à la constitution d'un espace public européen », in « L'administration française est-elle en crise ? », 1992, opus cité, p.27.

¹¹⁹ GRÉMION Catherine, « Que reste-t-il des administrations déconcentrées ? », in « L'administration française est-elle en crise ? », 1992, opus cité, p.189-190.

« bouclés » : immeubles vacants et murés, habitants relogés sans savoir où ni comment, il ne lui reste plus qu'à prendre acte d'un fait accompli, consciente qu'elle ne peut indéfiniment conserver une posture de refus face à des phénomènes qu'elle désapprouve mais qui lui échappent.

C'est pour remédier à cette situation intenable que le Ministère du Logement, via sa Direction de l'Habitat et de la Construction, va commander en 1994 au GERU (Groupes d'Etudes et de Recherche en Urbanisme) une étude sur la démolition des logements sociaux, réalisée en collaboration avec les CETE (Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement) déconcentrés au niveau pluri-départemental.

Par ces expertises empiriques dans leur méthode, à défaut de l'être dans leur esprit comme le montre la nature des critères d'évaluation retenus : taux de vacance et coût des démolitions, la différence va se construire entre LA démolition et les démolitions malgré un usage encore plus que pudique du terme lui-même¹²⁰. La différenciation entre démolition de logements et démolition d'immeubles qui en ressortira au final va contribuer à évacuer progressivement la dimension symbolique toujours attachée à l'acte lui-même.

¹²⁰ Serge Brunet ne cache d'ailleurs pas sa surprise en entretien lorsque est évoquée une problématique « démolition » au sujet de l'opération de Lorient : « On ne démolissait pas ! Et même pour Lorient, on ne parlait pas de démolition mais de réhabilitation. C'était du remodelage urbain » ! ». Qui a dit que la langue française n'était pas un univers de subtilité ?...

Expertise du STU de 1988¹²¹ : un marché inadapté dont la vacance est l'indicateur pertinent.

« Accepter les démolitions », telle est la réponse du Service Technique de l'Urbanisme à la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme et au ministère de l'Équipement et du Logement¹²² du nouveau gouvernement socialiste dirigé par Michel Rocard¹²³.

Les terrains d'opérations étudiés, marqués par une vacance structurelle, ont révélé au-delà de leur diversité un point commun essentiel : les réponses pertinentes et efficaces aux situations dysfonctionnelles constatées ne peuvent être formulées hors de leur contexte urbain local.

Ainsi, l'exemple des démolitions réalisées à Béthune dans le Pas-de-Calais, révèle une situation de resserrement économique liée au déclin du bassin houiller qui pénalise plus particulièrement les logements de la ZUP de Mont-Liébaud du fait de sa situation excentrée et de son déficit d'équipements urbains. Après l'échec des réhabilitations traditionnelles c'est ici la Ville qui a pris en charge les démolitions (217 en 1984) au nom d'une « *intention politique de marquer une rupture psychologique dans le devenir du quartier* », et s'est investie dans un programme lourd d'équipements et dans la gestion vigilante des attributions. C'est d'un projet de restructuration urbaine où la municipalité est l'acteur majeur qu'il est ici question.

De même la ZUP de Grande-Synthe dans le Nord est la victime du retrait d'Usinor, principal pourvoyeur d'emplois et réservataire majoritaire des logements sociaux de la ZUP. La vacance passe de 143 logements en 1977 à 1660 en 1986, les tentatives de réhabilitation sont vaines et face à une dégradation accélérée du parc et des frais afférents infligés à l'organisme, seule la démolition d'une partie des immeubles est concevable comme condition préalable d'une intervention urbaine qui intègre des transformations d'usage. C'est ici l'urgence économique pour l'Office du Nord, propriétaire bailleur, qui dicte la stratégie patrimoniale de dédensification, non pas sociale, mais quantitative (plus de 1000 logements).

Dans les quartiers de Blancs-Monts et de Saint-Pol à Arras dans le Pas-de-Calais, ce sont les effets conjugués de la concurrence avec des secteurs plus attractifs de la ville, d'une politique de conventionnement du parc résultant d'une application gestionnaire fidèle à la politique nationale et du désintérêt de la municipalité pour ces quartiers, qui conduisent l'office départemental à programmer la démolition d'un immeuble comme préalable à une démarche de recomposition sociale d'une cité qui a progressivement concentré les dysfonctionnements sociaux en l'absence d'un Plan Local de

¹²¹ « Logements : démolition pour faire quoi ? », 1988, Service Technique de l'Urbanisme, Atelier d'Aménagement et d'Urbanisme, Ministère de l'Équipement et du Logement, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme.

¹²² Dont le ministre est Maurice Faure.

¹²³ Michel Rocard a assuré la fonction de 1er Ministre de mai-juin 1988 à mai 1991.

l'Habitat. Cette démolition signe l'échec d'une politique du « fil de l'eau » menée par un organisme HLM cantonné dans son savoir faire et ses outils de gestionnaire d'immobilier social.

Trois exemples parmi d'autres qui révèlent au STU la diversité des situations locales dans lesquelles se trouvent les bailleurs HLM, l'impuissance de la politique gouvernementale en faveur de la réhabilitation à remédier à des processus exponentiels de dégradation, et l'externalité des facteurs de cette dégradation (dessalement économique, absence d'une politique locale de l'habitat, concurrence entre différents programmes de logements). Si les effets pervers du conventionnement lié aux réhabilitations ne sont pas soulignés, les effets positifs d'un partenariat élargi au-delà de l'échelle géographique des cités étudiées et d'une formulation urbaine du problème qui se traduit par l'implication politique et financière des municipalités sont dûment constatés.

Partenariat ! Le mot est lâché, la leçon principale tirée par l'étude est que la question du devenir immobilier et social des vastes ensembles sociaux des années 60 ne peut se concevoir hors du système local dans lequel ils sont insérés. Les logiques d'analyse globales basées sur les notions de seuil, sur des normes à portée généralistes, ont atteint leur limite avec la rationalité administrative qui leur est associée. *« L'équilibre d'un montage partenarial repose sur la nature des enjeux urbains. (...) On a vu clairement la limite d'une appréciation fondée sur des seuils. Le seuil de vacance, jugé opportun par un organisme pour regrouper des logements vides, varie selon les endroits de 30% à 60% de logements vacants par immeuble. De même, ni le niveau de réhabilitation retenu, ni la quantité et la variété des actions envisagées ne sont des paramètres suffisants pour juger du sérieux et de la réussite du projet ¹²⁴ »*. L'administration locale est donc appelée à rechercher auprès des collectivités territoriales les niveaux d'intervention pertinents selon les quatre causes identifiées de la vacance¹²⁵ : si le rôle économique de la Région et celui, social, du Département sont évoqués, c'est la commune qui apparaît comme le véritable acteur de cette « restructuration urbaine » permettant de traiter *« le rapport entre une entité collective : la ville, et une entité résidentielle plus privative »*. Réflexion de la municipalité sur le peuplement à l'échelle de l'agglomération permettant d'étudier la complémentarité des différents parcs de logements, et par le bailleur à l'échelle du quartier et de l'immeuble pour ne pas freiner la mobilité résidentielle de ses familles : une double démarche qui doit se réaliser

¹²⁴ « Logements : démolition pour faire quoi ? », 1988, Service Technique de l'Urbanisme, Atelier d'Aménagement et d'Urbanisme, Ministère de l'Équipement et du Logement, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, p.61.

¹²⁵ Le resserrement urbain dû au contexte socio-économique, une localisation excentrée, la concurrence entre différents quartiers et segments de parc, un environnement résidentiel pénalisé par un manque de services.

conjointement et à laquelle la DDE doit veiller selon les domaines de compétences de chacun.

Pourquoi consacrer deux pages à des conclusions aussi peu novatrices pensez-vous ?

Plusieurs motifs bien sûr : le premier est le constat fait par le STU du recours à la démolition par épuisement de la croyance dans l'universalité du « référentiel réparateur » : trop coûteux pour des résultats fragiles quand ils ne sont pas socialement contre performants. Le second est la mise en avant de l'indicateur de la vacance comme condition de démolitions acceptables : un indicateur que les bailleurs sociaux sauront utiliser à bon escient ... Les suivants pourraient être : l'instrumentalisation de l'urbain au service de la fonction logement mais qui en valide cependant positivement l'apparition et enfin, la remise en cause des données quantitatives sur le logement comme condition de l'arbitrage des situations, ces deux observations en appelant une troisième, le retard des savoirs sur la ville de la part d'une administration centrale qui a pendant si longtemps présidé à sa destinée.

L'étude a cependant permis de souligner une réalité qui se fera par la suite de plus en plus pesante : le flou des domanialités comme frein à l'exercice des compétences de chacun, le STU appelant à une juste répartition des compétences selon les espaces concernés : au bailleur la compétence sur ses immeubles, à la commune celle d'en traiter le rapport à la ville : c'est la thématique du rapport complexe entre espace privé, espace collectif et espace public qui apparaît ici. Une thématique qui nous occupe aujourd'hui encore ...

Requalifier les ensembles sociaux par la ville apparaît donc comme la voie de l'avenir, même si un des premiers moyens permettant d'accéder à cet objectif n'est pas évoqué : la sortie des ZUP de leur exception réglementaire pour rentrer dans le droit commun des POS. Les codes permettant de passer de savoirs normatifs à des savoirs qualitatifs manquent encore, créant un univers décisionnel incertain pour ceux qui sont « censés » y jouer le rôle de « fou du droit ».

A raison de 5 à 6 000 démolitions par an entre cette période et 1994, date à laquelle est réalisée l'étude du GERU, le phénomène a pris une réelle ampleur en chiffre absolu –bien que cela reste à préciser localement étant donnée l'absence d'information sur ce sujet- comme dans le nombre, la nature, l'âge de construction et la localisation des sites. Les services de l'Etat, localement dans un premier temps à travers les CETE, puis la Direction de l'Habitat et de la Construction, au niveau central par la commande passée au GERU, prennent conscience de leur méconnaissance d'un mode d'intervention qui se généralise et dont ils ont perdu la maîtrise, y compris –et même surtout- dans les sites DSQ. Le constat selon lequel « *les DDE sont sollicitées pour donner l'autorisation de démolir, mais ne sont pas*

*toujours partie prenante du dispositif décisionnel*¹²⁶ » est pour le moins un héritage de nature dysfonctionnelle au regard de l'hégémonie théorique de l'Etat sur la définition des principes et moyens d'action de la politique du logement social !

Depuis 1989, la problématique de la politique de la ville est passée du quartier à l'urbain avec « *la ville intercommunale comme champ, sinon de l'action, en tout cas de la réflexion qui l'inspire, avec pour objectif prioritaire la lutte contre l'exclusion* »¹²⁷. Une lutte contre l'exclusion que la loi pour la mise en œuvre du droit au logement, dite Loi Besson, en 1990, suivie de la loi d'orientation pour la ville en 1991 qui fixe les objectifs de la diversité de l'habitat et de la mixité sociale, -pour n'évoquer que les textes législatifs- ont mis au cœur des priorités des administrations. La crise économique qui sévit entre 1988 et 1992 s'accompagne d'une baisse du taux d'inflation à 4%, ralentissant de fait fortement la politique d'accession sociale à la propriété. De plus, les incertitudes liées à l'emploi conduisent les locataires à rester dans leur logement¹²⁸. Le turn-over naturel de l'occupation des logements HLM est freiné¹²⁹ et l'offre de logements sociaux présente un écart de plus en plus important par rapport à la demande en défaveur de cette dernière. La vacance n'est plus dans certains quartiers qu'un « mauvais souvenir », la pression sur les démolitions devrait baisser à la grande satisfaction de l'Etat. Une façon de voir les choses qui n'est pas partagée si l'on en juge d'une part, par la prégnance dans la sphère publique de la thématique de la relégation socio-spatiale, et d'autre part par la poursuite dans le même temps des demandes de démolitions formulées par les bailleurs sociaux, parfois poussés par les élus locaux. Le critère d'une vacance structurelle perd de fait son statut, non seulement d'indicateur pertinent de « sortie durable du marché » d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles, mais également celui d'argument principal au nom duquel les permis de démolir peuvent être acceptés et les aides financières accordées aux bailleurs sous forme de remise de dettes.

Expertise du GERU en 1995 : l'évaluation des coûts financiers et sociaux de la démolition.

¹²⁶ GERU, « *La démolition des logements sociaux* », février 1995, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction.

¹²⁷ GOZE Maurice, « *Ville et intégrations urbaines entre projets de développement et projet institutionnel* », 23 et 24 mars 1995, Colloque Villes en projet(s), Bordeaux.

¹²⁸ De 1988 à 1992, 620 000 propriétaires supplémentaires contre 1 010 000 entre 1984 et 1988. Une diminution de 44% entre 85-88 et 89-92 des sorties du parc HLM. INSEE Première, n°157, août 1991.

¹²⁹ La mobilité « interne » passe de 13,3% à 11,1% de 1988 à 1992 ; Au total, 59,7% des ménages présents dans le parc HLM en 1992 occupaient le même logement qu'en 1988, alors que 53,1% des ménages logés en HLM occupaient en 1988 le même logement que quatre ans plus tôt. La sortie du parc HLM par l'accession à la propriété via les PAP passe de 4,6 dans la période 1984-1988 à 1,5 dans la période 1988-1992. Enquête logement 1992-1993 de l'INSEE.

« Il n'y a pas pire sourd que celui qui ne veut pas entendre, ni pire aveugle que celui qui ne veut pas voir », le jugement peut sembler sévère, mais que penser du constat introductif réalisé par l'équipe du GERU¹³⁰ en charge de la commande de la Direction de la Construction? « *La démolition des logements sociaux est un mode d'intervention encore insuffisamment appréhendé, tant au niveau des outils statistiques que de la connaissance des processus et de leurs effets économiques, sociaux et urbains. Une première approche statistique vient d'être réalisée par le CETE de Normandie-Centre pour le compte de la DHC. (...). Les raisons de ces démolitions ne sont pas données par les sources statistiques et les modes de réutilisation des sites libérés sont eux-mêmes très peu explicités* ». De là à constater que le bureau d'étude mandaté part de rien, ou de presque rien, il n'y a qu'un pas que nous ne prenons pas beaucoup de risques à franchir. 5 à 6 000 logements locatifs sociaux démolis tous les ans selon le GERU, 4 à 5 000 selon l'estimation du Conseil Général des Ponts en mars 2002¹³¹, et nul besoin d'évoquer les estimations les plus fantaisistes qui émaillent discours officiels et articles divers sur ce sujet selon le parti pris alarmiste ou au contraire soporifique qui y est défendu.

En niant durablement LA démolition dans son principe même, l'état des connaissances sur le sujet plus de 10 ans après les premières démolitions et 20 ans après sa première évocation publique, est indigent. « *Le discours politique n'impose pas seulement des limites à ce qui est possible, mais aussi à ce qui est « pensable* »¹³² » nous dit Rob Atkinson ; « l'impensable » durable de LA démolition conduit ainsi à une situation tout à fait intéressante : à défaut d'avoir atteint l'« agenda institutionnel » -et tant s'en faut !- du fait de l'absence de consensus sur cette question comme relevant de la compétence des autorités publiques, elle est en passe de réussir son inscription à l'« agenda systémique¹³³ » (ou conjoncturel) selon les deux idéaux-types proposés par Cobb et Elder en 1977. Les démolitions sont pour leur part depuis longtemps déjà inscrites à « l'agenda caché » des bailleurs comme de certaines municipalités, le vide juridique, puis l'encadrement restrictif dont elles ont fait l'objet ayant généré, en dehors de tout cadre de référence normatif, des stratégies de mise en œuvre aussi diverses qu'il y a de situations et de systèmes d'action locaux. Le « brouillage » qui en résulte peut être considéré comme une ressource pour les acteurs locaux qui font ainsi l'apprentissage de leur capacité –et de leur limite- à construire des politiques territoriales en réponse à des enjeux qui leurs sont propres. Mais

¹³⁰ Etude réalisée sous la direction de François Goussot et Nicole Kerhuel.

¹³¹ « Rapport sur le financement du logement social », mars 2002, Inspection générale des Finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, y compris Annexes I à XII.

¹³² ATKINSON Rob, « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », décembre 1998, ARU n°80-81.

¹³³ L'agenda systémique est constitué « de problèmes qui, au contraire de l'agenda institutionnel, ne relèvent pas de la compétence « habituelle » ou « naturelle » de l'autorité publique », MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, « Politiques publiques », 1989, PUF, coll Thémis, p.168.

c'est une ressource également pour l'administration centrale qui peut ainsi continuer, en l'absence de toute grille rationnelle, à conserver une posture de principe conforme à ses orientations politiques et budgétaires. Les grands perdants de cette situation « d'ignorance mutuelle » sont les agents de l'administration déconcentrée de l'Habitat et de la Construction qui se trouvent de fait exclus d'un processus décisionnel dont ils mesurent sur le terrain l'ampleur du caractère paradoxal, révélé par des tours murées et l'accumulation de dossiers de demandes de démolitions. La limite acceptable à cette perte de légitimité est en passe d'être franchie et la condition de leur retour dans le jeu est évidente : il n'est plus possible de faire l'économie d'un nouveau codage administratif sur la question des démolitions au risque que l'espace traditionnel de la « contrainte légitime » ne passe au niveau inférieur.

Sans parler d'une « crise du modèle administratif » au sens large telle que la définit Romain Laufer, on peut cependant s'appuyer sur son analyse pour comprendre la situation présente : un des quatre types de crise qu'il évoque correspond à la situation qui nous occupe. Il s'agit du « *cas où l'on ne trouve pas de nouvelle formulation des principes qui permette d'assurer la cohérence entre niveau des principes, niveau du langage administratif et niveau de la décision. Cette situation correspond à la notion de crise du modèle administratif au sens fort c'est-à-dire au sens où aucun moyen simple de sortir de la crise ne semble se présenter. Cela correspond aussi à l'émergence de ce que l'on s'accorde à appeler la complexité du monde moderne, un monde complexe pouvant être défini comme celui où les (bonnes) solutions simples font défaut* ¹³⁴ ». En l'absence du préalable d'un « principe » justifiant l'action administrative et qui constitue « *le système de légitimité de l'administration concernée* » et détermine le « langage administratif ¹³⁵ » qui déterminera à son tour les décisions prises par cette administration, ou dans le cas d'un écart par trop visible entre les attendus du « principe » initial et l'efficacité de ses effets sur le domaine qu'il est censé « mettre au pas », c'est la légitimité des agents de l'Etat, et donc bien de l'Etat lui-même, qui est en cause. Passer de l'Etat Providence à l'« Etat animateur », demande de passer d'une culture du positivisme ¹³⁶ à celle de la complexité, ou du « systémisme », afin de retrouver une place dans la formulation des problèmes publics et donc dans l'élaboration des solutions acceptables pour y répondre.

¹³⁴ LAUFER Romain, « Management public et modernisation de l'Etat », in « L'administration française est-elle en crise ? », 1992, Actes du colloque de l'Association française de science politique des 7-8 février 1991, L'Harmattan, col. Logiques politiques, Paris, p.264.

¹³⁵ Ensemble de règles, de pratiques formelles et de procédures.

¹³⁶ « Une série de services publics découpant l'univers de l'action public, avec, dans chaque secteur, des spécialistes dont l'autorité hiérarchique est justifiée par la compétence scientifique ». LAUFER Romain, opus cité.

Quel pourrait donc être le nouveau codage des démolitions « acceptables » ou pas ?

La tâche confiée au GERU s'inscrit dans cette perspective de « gestion de l'incertitude », sachant que l'enjeu est le suivant : « *Dans le cadre de leurs responsabilités vis-à-vis du financement du logement social, les DDE devraient être en mesure de maîtriser les processus de démolition au même titre que la construction neuve ou la réhabilitation, dans le cadre de politiques urbaines cohérentes. (...) L'objectif essentiel est d'approfondir la connaissance des conditions économiques et financières de réalisation des opérations de démolition et de leurs conséquences sur les habitants*¹³⁷ ».

Etat « banquier » garant de la bonne utilisation des deniers publics, Etat « social » garant de la solidarité nationale, les deux missions traditionnelles de l'Etat sont clairement réaffirmées ainsi que la nature des réajustements auxquels procéder. Des réajustements qui éclairent par effet miroir des dérapages qui ne peuvent plus être ignorés.

L'état des lieux du GERU, fondé sur les 19 opérations étudiées, est clair : si la démolition reste marginale (annuellement environ 0,5% du patrimoine HLM) :

1/ c'est un mode d'intervention qui se généralise, la dynamique s'accéléralant en 1991 où le « *nombre de logements démolis atteint 12% du nombre de logements construits sur la période* » ;

2/ le critère de l'ancienneté des logements n'est pas pertinent, le phénomène portant non seulement sur la partie la plus ancienne du parc mais pour un tiers sur des constructions postérieures à 1974 et pour 17% des démolitions sur un patrimoine postérieur à 1982 ;

3/ les sites de la politique de la ville ne sont pas épargnés, « *près de la moitié des démolitions ayant été réalisées dans le cadre de ces procédures* » ;

4/ les réhabilitations n'empêchent pas les démolitions, « *plus de la moitié des démolitions concernant des logements conventionnés, le quart des logements démolis ayant été auparavant réhabilités* ».

En quelques lignes seulement, c'est toute une politique gouvernementale d'évitement de la démolition « à tout prix » qui est prise en défaut par les faits !

Il ressort nettement de l'étude que ce sont les offices HLM et les OPAC pour deux tiers des opérations et les collectivités locales pour le tiers restant qui sont à l'origine des opérations de démolition. Si les DDE sont sollicitées pour donner leur avis sur l'autorisation de démolir et l'abandon des créances de l'Etat, on constate que les principes de l'exonération du remboursement des aides de l'Etat et de l'autorisation de poursuivre l'échéancier de remboursement des prêts sont à 80% accordés par les DDE en charge de statuer dans ce domaine. Ces principes sont considérés par les bailleurs « *comme allant de soi* », révélant une rapide intégration collective de

¹³⁷ GERU, « La démolition des logements sociaux », février 1995, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, p.3.

mesures, dérogatoires à l'origine, en normes d'action banalisées, une intégration qui nous conduit à penser que la « naturalisation » des agents de l'Etat local dans le territoire, les rendant « solubles » dans le système d'action concret local, est une posture sans doute plus confortable à assumer que celle d'être contournés, et donc évincés, par les ressources politiques nationales des élus locaux¹³⁸, les « grands notables » selon l'expression d'Albert Mabileau.

En quête d'indicateurs techniques permettant aux services de l'Etat de « prendre la mesure » des coûts sociaux et techniques des démolitions, un domaine supposé « rationalisable » et jusque-là sous-informé, le déni de légitimité accordé aux démolitions n'ayant jamais suscité la nécessité d'une centralisation des informations les concernant, les enquêteurs vont faire le constat –un constat silencieux mais néanmoins effectif- à travers les sites mis sous microscope, du caractère absolument non opératoire de ces types de données pour un réajustement de l'action publique. En « panne » d'indicateurs techniques pertinents, ce sont les systèmes d'acteurs qu'ils vont rencontrer, quittant la sphère de l'évaluation des faits pour intégrer celle de l'identification des processus décisionnels. Il s'agit de dépasser la conclusion de l'analyse du STU sur une grande diversité des causes conduisant aux démolitions pour procéder à une mise en ordre de la complexité par la constitution de « familles » de problèmes et des logiques de réponses formulées correspondantes. L'objectif final restant bien sûr celui d'un « guide vertueux » pour des DDE en perte de légitimité et d'espace de décision pour remplir leur mission dont le caractère social a été renforcé par la loi sur le droit au logement.

L'évaluation des coûts d'une opération de démolition est un exercice marqué du sceau de l'incertitude, plus aisée à réaliser sous forme de bilan que de prévision, tant les critères à prendre en compte sont non seulement nombreux mais également pour certains, aléatoires, selon qu'il s'agit de coûts directs, implicites ou induits¹³⁹, et les écarts selon les opérations sont immenses et irréductibles à une moyenne.

¹³⁸ Plusieurs situations issues des monographies étudiées en font état. Nous n'en citerons qu'une : « Même si la doctrine de l'Etat lui recommande une attitude réservée vis-à-vis de la démolition, la DDE est mise en porte-à-faux, faute de solution alternative à proposer. Si elle tente de bloquer le processus, le maire, généralement très impliqué dans le projet, passe au-dessus et s'adresse au niveau politique ». GERU, « La démolition des logements sociaux », février 1995, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, p.28.

¹³⁹ Les coûts directs correspondent « aux postes de dépenses généralement pris en compte par les opérateurs pour évaluer le coût officiel de la démolition ; les coûts ou recettes implicites, sont moins apparents car non affectés ni individualisés : mobilisation du personnel de l'organise HLM ou de la ville, ou « parce qu'ils correspondent à des manques à gagner comme la vacance volontaire ou à des économies sur des grosses réparations par exemple » ; les coûts ou recettes induits sont « des conséquences de la démolition : remise en état des terrains, revenus fonciers, effets sur la gestion d'un parc en situation de vacance chronique ». GERU, « La démolition des logements sociaux », février 1995, rapport et

- Ainsi les coûts techniques liés à la démolition elle-même, les plus simples à évaluer, peuvent aller de 5 000F à 67 000F/logement selon « *la technique de démolition mise en œuvre (boule ou implosion), du type d'immeuble (barre ou tour), de la densité exigeant un périmètre de protection variable, de l'importance de reprise des réseaux, des frais de remise en état du sol* ¹⁴⁰ ». Si la moyenne de 20 000F/logement peut-être mathématiquement calculée, il est clair qu'elle n'a aucun sens au niveau micro- c'est-à-dire au niveau auquel sont prises les décisions !
- Chiffrer les coûts de gestion est une toute autre gageure ! Entre les « *manques à gagner sur des recettes*¹⁴¹, *les économies réalisées sur des dépenses évitées*¹⁴² et *les dépenses non comptabilisées comme la mobilisation du personnel administratif* », les premiers sont les plus importants, d'une moyenne de 30 000F/logement « *soit 50% de plus que les coûts techniques, ce montant pouvant atteindre 50 000F* » mais aussi les plus imprévisibles car liés au temps de la prise de décision. C'est ici le processus de décision qui est directement en cause car « *la lenteur des prises de décision ne fait que provoquer une dégradation de la situation sociale aussi bien que technique et financière* ». Le coût lourd et incertain du « retard du temps de la décision », qualifié par le GERU lui-même de « non-décisionnel », illustré par « *la non relocation en attente d'un choix, perte de temps liée à des hésitations administratives ou de montage financier* », fait clairement passer la question de la démolition d'un statut de réponse technique à la vacance à celui de réponse politique.
- Les coûts sociaux sont la grande inconnue de la démolition, les frais de déménagement, de mise en état des logements d'accueil et d'accompagnement social étant les seuls éléments estimables. Mais le constat d'une absence de suivi des « *effets après démolition, par défaut de diagnostic préalable et d'enquêtes auprès des habitants concernés* », tant des habitants restant dans le quartier que de ceux relogés ailleurs, ne permet pas de procéder à un réel « bilan social ¹⁴³ ». Ici également, il est aisé de comprendre que la rapidité ou la lenteur du processus de

annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, p.34.

¹⁴⁰ Ainsi, la reprise des réseaux peut aller de 100 à 60 000F, la démolition technique de 5000 à 25 000F, les études préalables de 1 600F à 4 500F, les honoraires et assurances étant marginaux à environ 400F/logement et les fermetures de bâtiment étant en moyenne de 1 300F/logement.

¹⁴¹ Comme les pertes de loyers et de charges récupérables dues à une vacance organisée ou subie, coût direct et implicite rarement évalué par le bailleur.

¹⁴² Dépenses d'entretien dans la période précédant la démolition, TFPB qui serait exigible si l'immeuble n'avait pas été démoli (environ 12 000F/logement), suppression des pertes de gestion en cas de vacance chronique.

¹⁴³ Comment chiffrer « le coût réel pour la famille concernée, du traumatisme de l'expulsion, du déracinement, de la perte des liens relationnels ou au contraire le bénéfice d'un logement de meilleure qualité dans un environnement plus valorisant » ?

relogement a un impact très fort sur ce poste, financièrement pour le bailleur et psychologiquement pour les habitants de l'immeuble comme pour ceux des bâtiments alentours. Le GERU constate à ce propos que *« les opérations les plus rapides étaient souvent gérées efficacement aussi bien du point de vue de la programmation que de celui des relogements, au bénéfice des habitants comme de celui du bailleur »*.

- Les coûts financiers, remboursement des aides de l'Etat et du capital restant dû, sont liés au montant des annuités des prêts contractés et de la durée qui reste à courir. Le remboursement des aides de l'Etat, est estimé à environ 11 000F/logement, dont les bailleurs sont généralement exonérés, ainsi que du remboursement des aides diverses (CAF, 1%, ...). La moyenne de 20 000F/logement pour le remboursement du capital, à 80% financé comme nous l'avons vu dans le cadre du maintien de l'échéancier initial de remboursement, est ici aussi peu éclairante dans le cadre d'une recherche visant à donner à l'Etat les clés pour une rationalisation globale de démolitions légitimes selon leur angle financier. La somme restant due pour des immeubles construits avant 1974 n'ayant rien de comparable avec celle concernant des immeubles construits après 1982 ! Le faible coût des remboursements n'est certes pas un critère pertinent, le gain en terme de TPFB étant nettement plus bas que la rentabilité d'un immeuble amorti ou en passe de l'être, à condition bien sûr qu'il ne soit pas victime d'une vacance chronique ou n'ait fait l'objet de réhabilitations qui viennent alourdir son passif.
- Enfin, lorsque le terrain est intégré dans le bilan de la reconstruction, cas le plus fréquent¹⁴⁴, *« le coût de la démolition est totalement ou partiellement intégré au coût de la charge foncière »*, soit pour construire de nouveaux logements, soit un équipement. A travers leur compétence en matière d'attribution des PLA, les DDE retrouvent alors un espace d'action car elles peuvent ou non accepter d'intégrer le coût (technique) de la démolition dans la charge foncière financée au titre d'un montage PLA.

Le cumul des coûts directs techniques, gestionnaires, financiers et sociaux¹⁴⁵ auxquels le GERU a associé une estimation sur les coûts implicites conduit à poser le chiffre de 88 000F/logement comme le coût réel moyen d'un logement démoli. Un coût majoritairement supporté par le bailleur, le plus souvent maître d'ouvrage, mais également par les collectivités locales selon leur degré d'implication dans l'opération et l'Etat au titre de l'exonération de

¹⁴⁴ Les autres cas sont la cession gratuite du terrain par le bailleur à la commune pour la réalisation d'un équipement, le maintien en espace vert d'accompagnement ou encore une simple situation d'attente d'une autre destination non encore connue.

¹⁴⁵ Une moyenne amenée à 60 000F lorsqu'on y ajoute les frais financiers mais pouvant osciller entre 24 000F et 142 000F/logement. Le bilan foncier est impossible à intégrer étant donnée les spécificités locales en la matière.

subvention. C'est la fin du délire des chiffrages les plus surréalistes ! L'Etat dispose enfin d'un baromètre théorique ! Le problème étant de savoir ce qu'il est possible d'en faire quand, en réalité, le véritable apport de cette riche étude est que la question ne se pose ni en termes techniques, ni en termes financiers, mais bien en termes de systèmes d'actions concrets échappant à toute normalisation de l'action selon le principe du top-down !

Si l'objectif initial de l'étude consistant à « *approfondir la connaissance des conditions économiques et financières de réalisation des opérations de démolition et de leurs conséquences sur les habitants* » est atteint, le bilan final est nettement plus pessimiste quant aux conditions d'un retour de l'administration locale dans le processus décisionnel : « *Dans les circonstances actuelles d'intervention des DDE, ces conditions ne sont toujours pas réunies. Le rôle de l'Etat reste souvent marginal, simple quitus donné à l'opération considérée comme n'ayant pas d'alternative crédible ou présentée comme la conséquence d'un processus irréversible. (...) Or la DDE est garante du droit au logement, doit veiller au respect de la diversité sociale et de la mixité urbaine, et aux conditions de logement des plus démunis tels qu'exprimés dans la LOV et la loi Besson* ¹⁴⁶ ».

Si la construction d'indicateurs comptables se révèle impuissante à instituer les DDE en acteurs décisionnels légitimes, l'identification des logiques d'action conduisant aux démolitions et résultant des interactions entre les acteurs concernés pousse le bureau d'étude à formuler une autre voie : celle des DDE comme « arbitres ».

Si nous faisons la synthèse analytique des quatre grandes logiques qui conduisent à des démolitions, cette ambition d'arbitrage apparaît fragile :

1/ une logique foncière pour laquelle « *la démolition apparaît comme un moyen pour substituer aux constructions d'origine une occupation plus rentable, en termes patrimoniaux pour l'organisme HLM : densification, changement de typologie d'habitat, ou en termes de développement pour la collectivité locale : changement de vocation ...* » ;

2/ une logique de production, reconnue légitime « *et d'une utilité économique évidente* », correspondant au renouvellement d'un habitat victime de vieillissement et d'obsolescence technique et/ou urbaine, dans le cas où « *l'habitat ne peut plus répondre aux critères de qualité qui prévalent en matière de composition urbaine et de cadre de vie* ». Nous admettons que cette définition est pour le moins floue et laisse un large champ à l'interprétation ... ;

3/ après le logement comme « produit », c'est le logement comme lieu de vie et l'habitat comme support de vie sociale qui est considéré, c'est-à-dire la

¹⁴⁶ GERU, « La démolition des logements sociaux », février 1995, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, p.64-65.

logique d'usage « *qui suppose une adéquation entre le logement et ses locataires, entre le quartier et ses habitants. Lorsque cette adéquation n'existe plus, il peut être envisagé de réassortir chacun des composants du système : modifier la typologie des logements ou le fonctionnement du quartier, et faire évoluer la composition sociale des habitants* » ;

4/ enfin, la logique de gestion, inhérente au fait que « *le produit logement est administré* ». Une administration patrimoniale par le bailleur et une administration urbaine par la municipalité : « *La situation peut se dégrader lorsque ces « administrateurs » perdent la maîtrise de la gestion. La démolition apparaît alors comme une solution de rupture, permettant la reprise en mains des leviers économiques et sociaux*¹⁴⁷ ».

Au regard de ces logiques construites par l'analyse, la terminologie d'« arbitre » apparaît quelque peu ambitieuse si on se réfère au sens sportif du terme où l'arbitre tient entre ses mains la compétence de l'interprétation de la règle mais ne peut être déjugé dans le verdict final qu'il rendra en cas de désaccord entre les équipes présentes sur le terrain. Son avis fait loi. Or, dans un système local marqué politiquement par la décentralisation et donc l'impossibilité constitutionnelle pour l'Etat de se substituer à une collectivité locale dans l'exercice de ses compétences, on voit mal les DDE s'instituer comme arbitres dans un système relevant spécifiquement de logiques urbaines et patrimoniales. Etre arbitre pour la DDE, même si le mot est valorisant, consiste en fait à « *inciter ses partenaires à adopter une vision plus globale des problèmes, à accepter une nécessaire concertation* », c'est-à-dire à lutter contre les « égoïsmes » des élus locaux et des bailleurs en matière d'accueil des populations démunies. L'injonction du « penser global » quand les moyens « d'agir global » n'existent pas est un conseil marqué du coin de la perversité. La rareté des PLH, l'opacité des systèmes d'information en provenance des organismes HLM au sujet de la composition sociale des immeubles à démolir, des conditions de relogement et de leur localisation, la méconnaissance des situations économiques des bailleurs permettant d'apprécier leur mode de gestion et la pertinence du choix de la démolition par rapport à la réhabilitation (ou au changement d'usage), laissent l'Etat local relativement démuné.

Initier un « projet urbain » lui permettant de mieux situer la nature des intentions des municipalités et subordonner la participation de l'Etat à la communication par l'organisme HLM du plan de relogement prévu, complété par le plan de relogement définitif sont les deux préconisations principales du GERU vers des « DDE arbitres ». Nous verrons par la suite que ces souhaits sont aussi louables qu'irréalistes. La potion magique du « projet urbain » comme préalable à des opérations de restructuration urbaine incluant des

¹⁴⁷ GERU, « La démolition des logements sociaux », février 1995, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, p.13-14.

démolitions devient vite amère quand les conditions d'influer ou de contrôler la réalisation effective du « projet urbain » annoncé dans un dossier ne peuvent être réunies. D'autre part, les organismes HLM, en quête d'autonomie, n'ont guère l'intention de voir leur gestion économique et sociale mise sous tutelle, encore trop échaudés qu'ils sont par la logique macro- et normalisatrice de la politique sociale du logement de l'Etat qui rend contre-performante leur activité.

La nature paradoxale de cette étude, situation courante sur la question de la démolition, est qu'elle oscille en permanence entre deux pôles : la reconnaissance d'une réalité tangible et objectivable de démolitions souvent reconnues comme pertinentes lorsqu'on les resitue dans leur contexte et le constat que les tergiversations administratives sur ce sujet sont nuisibles à tous, y compris aux habitants eux-mêmes, et la recherche des conditions permettant à l'Etat d'en limiter le recours sous couvert d'un accompagnement lui évitant la marginalisation. Si le constat est clair de la difficulté pour celui-ci d'intervenir de façon autoritaire, l'ambition n'en est cependant pas absente et la proposition suivante l'illustre magistralement : pour que la DDE ne soit pas mise devant le fait accompli « *la solution pourrait être une obligation d'inscription des opérations de démolition dans la demande de programmation des opérations PALULOS et PLA, à prévoir dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, pour donner le temps de mettre en place un dispositif de conduite de projet en partenariat et de maîtriser le processus de relogements et de recomposition sociale*¹⁴⁸ ». Ainsi la condition du retour des DDE dans le jeu décisionnel devrait passer par la reconnaissance officielle des opérations de démolition, au même titre que les réhabilitations et la construction ! Cette proposition se serait apparentée quelques années plus tôt à un blasphème. C'est pourtant quatre ans plus tard le chemin que suivra Jean-Claude Gayssot, ministre communiste de l'Equipement, des Transports et du Logement du gouvernement de cohabitation de Lionel Jospin¹⁴⁹, en instituant les PLA-CD, des PLA-Construction-Démolition qui seront le plus souvent des PLA-DC ...

Nulle trace du constat pourtant sous-jacent de la contradiction entre un système qui centralise les paramètres des aides publiques à un contexte où les politiques des collectivités locales influent directement sur la mise en œuvre de la politique du logement social, une position clairement assumée quelques années plus tard (2002) par les rapporteurs de l'Inspection générale des Finances et du Conseil Général des Ponts et Chaussées à l'occasion du rapport sur le financement du logement social. Mais nous

¹⁴⁸ GERU, « La démolition des logements sociaux », février 1995, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, p.65.

¹⁴⁹ Election de Jacques Chirac à la présidence de la République en mai 1995, Alain Juppé étant le Ministre jusqu'en juin 1997, la dissolution « stratégique » de 1997 ayant inversé la majorité politique à l'Assemblée Nationale en faveur des forces de gauche, groupées pour l'occasion ...

sommes encore dans l'héritage d'un mandat présidentiel qui a fait de l'inversion des situations de relégation et d'une politique sociale du logement les priorités de sa politique, message quelque peu biaisé par une cohabitation politique délicate et qui atteint ses limites opératoires, rendant difficile, voire impossible, une politisation de la question des démolitions malgré la reconnaissance de leur existence concrète. C'est donc encore pour quelque temps une question non formalisée en termes de problème public et qui fait l'objet d'une délégation de décision à l'administration à partir des formulations diversifiées émanant de l'espace local des maires et des bailleurs.

Certains auteurs ou/et témoins de cette période datent de la circulaire de 1988 la « *recevabilité d'un dossier de démolition* » par l'Etat au nom de son inscription « *dans un projet urbain d'ensemble. (...) Ce texte a largement influencé la façon dont les démolitions ont pu être argumentées et présentées* ¹⁵⁰ ». Arguant de cette périodisation, les auteurs notent un écart majeur entre les mots et les faits : « *Au-delà du discours affiché, force est de constater que le choix des bâtiments relègue l'aspect urbain au second plan. Il ne s'agit plus seulement de faire tomber des barrières urbaines pour relier le quartier à la ville, mais de faire disparaître des immeubles concentrant les populations les plus pauvres et symbolisant le malaise social* ». Au-delà du simple constat, ces propos s'inscrivent dans la ligne continue du refus de LA démolition au nom d'une suspicion non dissimulée de ce que son usage peut recouvrir de stratégies inavouables de « nettoyage social » des quartiers. Il est à préciser que leurs auteurs appartiennent pour l'une à l'IAURIF¹⁵¹, un important outil de l'aménagement de la région Ile-de-France, historiquement marquée par une pression constante sur le logement social dont le déficit est profond en nombre, l'accueil des populations fragiles problématique et la répartition particulièrement inégalitaire entre les communes, et pour l'autre à la mission ville de la Préfecture d'Ile-de-France, organe public dont la mission est de relayer localement les choix publics de l'Etat.

Nous ne partageons pas cette position pour plusieurs raisons, la principale étant qu'il ne doit pas y avoir de confusion entre des démolitions légitimées par leur inscription dans une « politique locale de la ville » telle que l'exprime

¹⁵⁰ LELEVRIER Christine, PICHON-VARIN Françoise, « Démolir les grands ensembles ... Et après ? », décembre 1995, Cahiers de l'IAURIF, supplément Habitat n°13. La première est chargée de mission à l'IAURIF, et la seconde à la mission Ville de la Préfecture de la Région Ile-de-France.

¹⁵¹ L'IAURIF, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, a été créé dans les années 60 sous le nom d'IAURP (Région Parisienne). Dirigée par Paul Delouvrier, il a produit le premier schéma directeur de la région parisienne en 1965 et contribué à la mise en place des villes nouvelles. Fondation financée à 100% par l'Etat, son « patron » jusqu'en 1993 était le Directeur Régional de l'Equipement de la région parisienne, ayant rang de préfet. Affiliée au réseau FNAU, elle est devenue un outil régional lorsque les régions ont été créées et fonctionne avec des fonds régionaux et d'Etat. Le président de la Région Ile-de-France, Jean-Paul Huchon en préside le Conseil d'Administration depuis 1998.

la circulaire de 1988¹⁵² et des démolitions comme « leviers » d'un « *projet urbain et social plus global fixant clairement le devenir du terrain libéré* ¹⁵³ » tel que précisé dans la circulaire de juillet 1996. A la fin des années 80, il n'existe aucune « politique locale de la ville » ni à l'échelle communale, ni à l'échelle intercommunale, si ce n'est sous la forme d'actions et d'énoncés sectoriels, voire contradictoires et concurrentiels, les exemples que nous étudierons dans le prochain chapitre ont pour fonction de le montrer. Les logiques communales et intercommunales et la nature de leurs interactions avec celles des bailleurs intervenant sur ces territoires ne peuvent guère faire l'objet d'une présentation préalable, ni d'une tentative de synthèse, chaque maire ayant une relation politique particulière avec sa ville et les acteurs locaux qui y développent leurs stratégies propres.

C'est d'ailleurs cette situation qui conduira à la première réelle concession de l'Etat au local en 1996 de la définition de démolitions réalisables sous couvert d'un projet urbain, suite à l'expérience peu concluante de sa tentative de « faire de l'urbanisme » dans le cadre des Grands Projets Urbains alors qu'il n'en possède plus ni les compétences ni la légitimité politique, une situation qui présente au contraire pour lui le risque de se trouver discrédité par la mise en visibilité de ses difficultés à y parvenir.

En effet, la montée en régime de la dimension prescriptive du projet urbain comme cadre conceptuel de la transformation socio-spatiale des quartiers de relégation, va accélérer la prise de conscience de la dimension spécifique des sites concernés. Ils sont en effet situés dans des villes données, avec un système d'action concret fait des interrelations structurellement et historiquement constituées entre les acteurs urbains locaux –constat déjà fait par ailleurs-, et ils ont également une structure spatiale particulière, géographiquement, urbanistiquement et architecturalement déterminée et déterminante.

La recherche d'une intervention fondée sur des objectifs opérationnels et des effets concrets à court terme va révéler des questions survolées, pour ne pas dire ignorées jusque-là, liées aux domanialités, aux valeurs foncières et aux formes urbaines du grand ensemble comme de leur environnement. Associée aux savoirs jusque-là sous-employés des spatialistes sur ce terrain des grands ensembles, architectes et urbanistes, cette quête d'un résultat

¹⁵² Pour rappel : « la vente, le changement d'usage, voire la démolition d'une partie du patrimoine peuvent contribuer à une revitalisation –parfois spectaculaire- du quartier, à la condition expresse, d'être soigneusement étudiés et maîtrisés, et de s'inscrire dès que possible dans le cadre d'une stratégie d'ensemble sur la requalification de l'habitat et du quartier, pouvant s'exprimer de différentes façons combinables entre elles : procédures de DSQ, habitat et vie sociale, études locales, PLH, plans de patrimoine ... Cette stratégie d'ensemble doit s'appuyer sur l'étude détaillée des différentes mesures envisageables en matière d'action sociale, d'amélioration des services et équipements, de traitement des espaces extérieurs, de créations d'emplois sur place ou à proximité ». Circulaire n°88-41 du 26 avril 1988, Bulletin Officiel du MEL, 20 mai 1988, n°14.

¹⁵³ Circulaire n°96-46 du 8 juillet 1996, Le Moniteur n°4834, 19 juillet 1996.

visible fait appel à un nouveau champ de connaissances en même temps qu'elle permet la découverte de nouvelles limites aux discours, attentes et pronostics. Quand l'Etat rencontre l'espace concret des grands ensembles, il se heurte de front à une structure spatiale constituée dont il découvre la faible malléabilité, pour ne pas dire la sclérose, une maladie qu'il a lui-même largement contribué à générer.

C'est à cette rencontre que vous convient les deux terrains d'analyse ci-dessous présentés.

B) Les démolitions au concret : les tentations du projet urbain.

Le refus de l'Etat vis-à-vis de la démolition qui l'a conduit à rendre financièrement attractive les réhabilitations, a créé une logique de guichet repoussant durablement les échéances de démolitions et conduisant les bailleurs sociaux comme les communes à privilégier sur ce sujet des choix à court terme plutôt qu'un équilibre social et urbain sur le long terme. Un long terme que ni les élus locaux ni les bailleurs ne sont désormais en mesure d'assumer, et encore moins les habitants. Au fur et à mesure que les bailleurs sociaux, l'Etat et ses services enregistrent le « chant du projet urbain » comme la voie possible à emprunter pour concilier les attentes nationales et locales d'une sortie de l'exclusion sociale et urbaine des ensembles de logements sociaux, les communes poussent leur avantage en tentant d'obtenir un soutien public, et financier, conforme à leur attente. Mais de l'écoute hospitalière à la mise en œuvre, la route est encore longue et l'ampleur du problème dans les cités phares de la politique de la ville nécessite le concours financier de tous, orienté vers des buts construits de façon collégiale, une pratique encore peu courante au niveau local entre les communes elle-mêmes qui, de plus, ne sont pas prêtes à accepter un retour de l'Etat dans la conduite de leur politique d'aménagement, même si celui-ci n'arrive pas les mains vides.

C'est ce difficile ajustement de logiques contradictoires dans les faits à défaut de l'être dans les déclarations d'intention signées et paraphées par tous que nous souhaitons traiter avec l'exemple de Démocratie qui va nourrir les réflexions futures de l'Etat sur la relativité de sa capacité à « faire » la ville. La ville de Vénissieux est située dans l'intercommunalité vivante et agissante du Grand Lyon dont elle doit à la fois enregistrer les priorités en matière de politique urbaine et se démarquer pour faire valoir son identité propre ; dont elle est dépendante aux niveaux techniques et financiers, et rivale politique. L'avenir des dix tours du quartier Démocratie est donc intimement liée à une politique urbaine communautaire au sein de laquelle la municipalité de Vénissieux doit parvenir à faire entendre sa voix, ne disposant ni des ressources positionnelles ni des outils opérationnels lui

permettant d'avoir accès au financement de ses projets selon des objectifs propres.

L'autre exemple développé est la démolition de la cité Lumineuse à Bordeaux. S'il n'a pas la fonction « éducative » des Minguettes, sa valeur réside dans l'aperçu qu'il nous donne d'une situation où le flou du partage des compétences entre politique patrimoniale, sociale et urbaine entre bailleur et municipalité conduit à une démolition que nul ne revendique ni n'a souhaité semble-t-il réellement. Un exemple dont nous faisons l'hypothèse qu'il n'a pas été le seul de son espèce en France à cette époque et qui, par le contraste qu'il offre avec le cas de Lorient décrit plus haut, permet de souligner, à contrario, les effets pervers d'une absence de volonté politique municipale dans de telles opérations de démolition.

1) Démocratie aux Minguettes : dix tours pour rien ... ?

« Si l'agglomération lyonnaise a des difficultés, elle a aussi de grandes capacités, et c'est dans la richesse de l'agglomération lyonnaise et son pouvoir d'entreprise que l'avenir des Minguettes trouvera sa place ¹⁵⁴ ». La notion d'« intérêt communautaire » que de nombreuses agglomérations cherchent à énoncer sans succès tant cette notion varie selon les projets, se met en place en 1986 dans un Grand Lyon, ébranlé par les émeutes de 1981 et qui ne veut pas vivre avec ses banlieues, dix ans après le Grand Paris, les mêmes difficultés d'exclusion sociale et urbaine. La solidarité intercommunale sur les questions de la politique de la ville, appuyée sur les politiques et les fonds de l'Etat, est entrée en action précocement, avec la création en 1989 d'un service DSU à la COURLY¹⁵⁵ investi dans 13 quartiers en DSQ et 12 conventions de quartier. Si, jusqu'en 1986, la destinée des Minguettes n'est pas considérée comme une question locale, le travail d'une « commission Dubedout d'agglomération ¹⁵⁶ » relève la gravité des indicateurs sociaux (familles lourdes en grand nombre, forte proportion de jeunes, chômage, etc ...) et conduit à la signature d'une convention de plan entre l'Etat, la Communauté Urbaine et Vénissieux portant sur la restructuration urbaine des Minguettes en vue de son insertion dans la ville et l'agglomération. C'est dans ce contexte que J.P.Charbonneau, succédant à Arlette Humbert comme chef de projet des Minguettes à la Courly, et « homme des espaces publics ¹⁵⁷ », lance l'idée d'un concours d'urbanisme sur l'ensemble de la cité.

¹⁵⁴ HUMBERT Arlette, chargée de mission auprès de Jean Rigaud, président de la Communauté Urbaine de Lyon, in « Quel avenir pour les grands ensembles », décembre 1986, Cahiers du CREPIF (Centre de Recherches et d'études sur Paris et l'Île-de-France), n°17, p.66.

¹⁵⁵ La COURLY a les compétences d'urbanisme, habitat, voirie, propreté et eau. Elle n'a compétence ni au niveau social ni au niveau culturel.

¹⁵⁶ Entretien avec Bruno VOISIN.

¹⁵⁷ Entretien avec Bruno VOISIN.

Mais les relations entre Vénissieux et la Communauté Urbaine ne sont plus au beau fixe depuis le décès du maire fondateur Marcel Houël en 1984 et l'élection d'André Gérin, 14^{ème} adjoint et responsable de la cellule du Parti Communiste, en lieu et place de Guy Fischer, adjoint à l'urbanisme de Marcel Houël, et qui en était le légitime dauphin, tout aussi communiste mais moins « orthodoxe », au regard de la qualité de son travail accompli sur le Minguettes mais également pour sa participation à la constitution d'une culture d'agglomération¹⁵⁸.

La gestion de Démocratie par l'Office HLM de la COURLY a également laissé des traces dans les relations entre la Ville et la communauté urbaine, et si Vénissieux considère faire partie de l'agglomération, elle n'entend pas s'y dissoudre sans faire entendre le son de sa voix quelque peu assourdie par les autres choristes : Villeurbanne, Vaux-en-Velin, Bron, etc et néanmoins quartiers concurrents. L'accès à la formulation de son avenir économique, social et urbain qu'elle se choisit est le lancement en 1988 d'un concours international d'économie urbaine, dix ans après celui de la Courneuve, « *volant ainsi son bébé à J.P.Charbonneau et créant un contentieux* ¹⁵⁹ ». Cette formule, contrairement au concours d'urbanisme, a le mérite d'être dans ses compétences ... Il faut bien reconnaître que la vue des dix tours murées de Démocratie à portée de main de la mairie, en premier plan des Minguettes, est, depuis 1985, un sujet d'inquiétude majeur pour la municipalité.

Le « coup de force »-« coup de bluff » de ce concours, a comme enjeu latent d'attirer l'attention sur les potentialités urbaines de Vénissieux au moment où les différentes options de la desserte de l'agglomération par un TCSP (métro) sont à l'étude, son arrivée prochaine aux Minguettes étant inscrite sur l'agenda communautaire depuis 1986. Il s'agit par ce biais de peser un peu plus lourd dans une balance décisionnelle à trois plateaux, le « plateau Ville » étant quelque peu léger face à ceux de la COURLY et de l'Etat dont les ressources institutionnelles et financières sont majeures.

a- Un GPS (Grand Projet Symbolique) sort Démocratie de l'oubli.

Le caractère emblématique des Minguettes au niveau local comme national, est mis à profit par Vénissieux pour donner au concours une ambition qui dépasse le simple (sic) enjeu de la transformation urbaine des Minguettes. C'est dans l'exemplarité de la démarche et des attendus du concours qu'elle investit son ambition pour mener une « *démarche offensive pour réparer la*

¹⁵⁸ Il est considéré comme une des figures locales de cette construction réalisée auprès de J.Moulinier de Lyon et B.Rivalta de Villeurbanne à partir de 1977, baptisés « élus du renouveau ».

¹⁵⁹ Entretien avec Bruno VOISIN.

*faute originelle*¹⁶⁰». Finis les opérations de réparations et de requalifications, c'est de reconquête économique et sociale dont il est question « *fondée sur des investissements publics et privés susceptibles de sortir le grand ensemble de sa monofonctionnalité*¹⁶¹ ». Les priorités de Vénissieux vont clairement dans le sens du remplacement des logements sociaux de Démocratie par des équipements et des commerces. Le formatage des attendus du concours s'inscrit dans cette optique : l'intérêt de propositions programmatiques basées sur l'économique et la formation, et la pluridisciplinarité et les capacités opérationnelles des équipes sont mis en avant dans les critères de sélection des équipes retenues. La capacité à définir une « identité vénissienne » et à intégrer les projets de la ville à celui développé sur la cité est l'autre point central d'une commande dans laquelle la municipalité « *réclame la maîtrise urbaine de la ville par ses habitants et son Conseil Municipal. (...) La Ville revendique toute sa place, la première, sur ce qui se passe sur son territoire, dans le cadre des cohérences de l'agglomération lyonnaise. Plus question de déposer notre destin entre les mains de décideurs extérieurs à la Ville ; nous en avons trop souffert*¹⁶² ».

Le volontarisme de ces propos tenus par le maire de Vénissieux en ouverture du colloque des 27 et 28 juin 1989 au titre provocateur : « Faut-il raser les grands ensembles ? » dissimule le constat d'une certaine impuissance de l'autorité municipale à présider à la destinée de sa commune. Entre le lancement de la consultation internationale en novembre 1988, la sélection par la Ville et la COURLY des cinq projets lauréats¹⁶³ en mars 1989 et leur présentation publique au cours du colloque, quelques réajustements de « territoires » ont du avoir lieu.

Le jury d'experts composé de dix techniciens, deux élus municipaux, deux élus communautaires et deux représentants de l'Etat qui devait, à l'issue du colloque, faire connaître son choix de l'équipe chargée de la réalisation du projet « *n'a plus à trancher. Il viendra enrichir le débat mais ce ne sera plus un jury décisionnel. Le choix final reviendra au jury élu le 3 juillet en séance du conseil communautaire*¹⁶⁴ ». Ce jury compte cinq représentants de la COURLY, deux élus de Vénissieux, un représentant de la DIV et quatre représentants de l'Etat et c'est en septembre 1989 qu'ils remettront leurs

¹⁶⁰ André GERIN, maire de Vénissieux, in « Faut-il raser les grands ensembles ? », cinq projets pour le quartier Démocratie, colloque des 27 et 28 juin 1989 organisé par la Ville de Vénissieux.

¹⁶¹ « Projet urbain et grands ensembles », n°1, avril 1992, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p.24-27.

¹⁶² André GERIN, maire de Vénissieux, in « Faut-il raser les grands ensembles ? », opus cité.

¹⁶³ Equipe « Démocratie ville ouverte » : Neuschwander Ten, Remi-Lyon II, Fortin, Rapin ; « Les piliers de la mémoire » : Steinebach, Chemetov, Acrolis ; « Démocratie en scène » : Fufas, GRES ; « Inter cités » : Eibenschutz, Pluricités (Yves Sauvage) ; « Cité des Nations » : R.Castro, Acodéra, CDC, CETE.

¹⁶⁴ Propos d'Henry Chabert, vice-président de la COURLY.

conclusions. L'équilibre des forces est rétabli au prorata de la réalité des pouvoirs et les temporalités décisionnelles en témoignent : la validation par le Conseil Municipal de Vénissieux du choix du lauréat aura lieu après la décision du jury choisi par la COURLY, et non pas dans des conditions d'égalité des forces et préalablement à une décision communautaire comme l'envisageait la Ville.

Il semble que celle-ci ait péché par orgueil et par excès de lyrisme, l'enjeu consistant à médiatiser très largement sa démarche de concours se retournant contre elle à partir du moment où elle se met en situation de dépasser trop visiblement ses prérogatives. Dans l'euphorie d'une démarche partagée avec la communauté urbaine, y compris sur le principe de la démolition des tours du quartier Démocratie, dans une proportion non définie préalablement, mais confirmé par les projets des candidats où un minimum de cinq tours sont supprimées pour permettre la diversification programmatique souhaitée, la Ville a pris l'initiative d'organiser un grand spectacle autour de leur démolition pour célébrer le 14 juillet. Cet événement hautement médiatique est confié au tout aussi médiatique musicien et compositeur Jean-Michel Jarre : fêter le bicentenaire de la Révolution Française par l'implosion en son et lumière des tours des Minguettes apparaît quelque peu outrancier au préfet du Rhône alors qu'elles restent malgré tout le symbole d'un temps politique où l'Etat s'était fait aménageur et que, de plus, les logements sociaux manquent dans l'agglomération ; la manifestation est donc interdite. Le fait que la ville de Lyon soit devenue un bastion du RPR avec l'élection à sa tête de Michel Noir en mai 1989 n'est pas non plus étranger à cette décision.

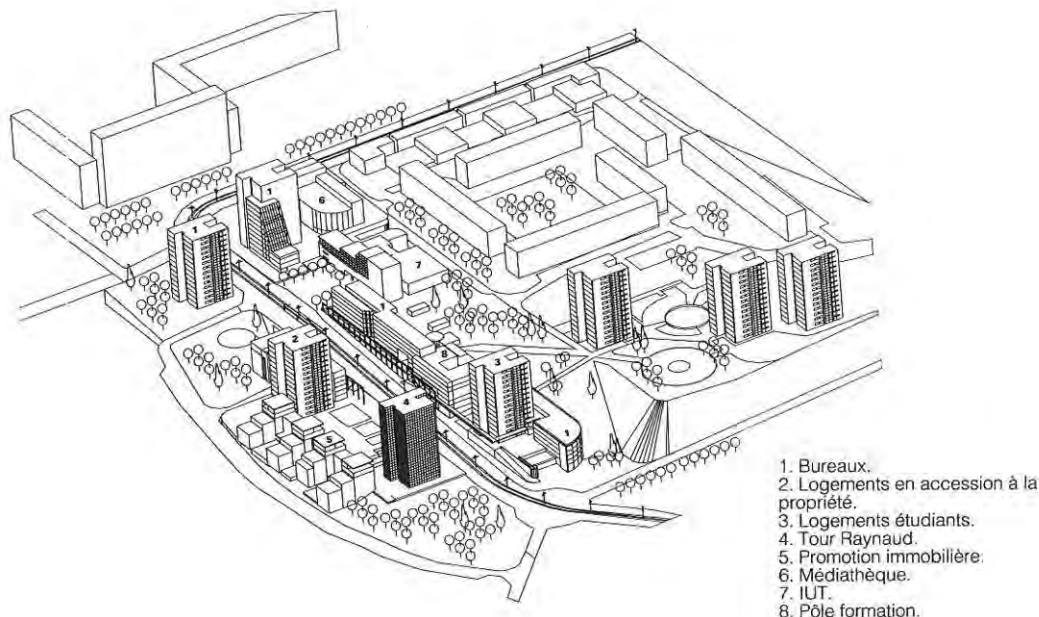
Ces deux désaveux ont permis à l'Etat et à la COURLY de « *rappeler que les initiatives de la Ville de Vénissieux outrepassaient largement les pouvoirs qui lui étaient conférés* ¹⁶⁵ ».

Un deuxième objet potentiel de litige réside dans la formulation de la commande urbaine du concours lui-même. Situé à la charnière entre le plateau des Minguettes et le centre de Vénissieux, dont il constitue la façade sud, Démocratie est clairement désigné aux concurrents comme le centre symbolique du projet global de transformation des Minguettes, et sa mutation est affirmée comme la condition de la réussite des projets qui pourront se dérouler par la suite, ou en parallèle, sur les autres quartiers des Minguettes. L'ambition prophétique d'un tel affichage a de quoi faire frémir les plus réalistes ou au contraire motiver davantage les plus engagés dans un tel système de croyance. L'arme est à double tranchant car l'échec du projet serait aussi bien un échec politique pour la Ville qu'un échec social et urbain pour les Minguettes.

¹⁶⁵ BAROU Jacques, « Les Minguettes à Vénissieux : amours et désamours des tours... », in « Intégration ou explosion ? Banlieues ... », 4^{ème} trimestre 1993, Panoramiques n°12.

La logique consistant à instaurer un lien plus fort entre le quartier et le centre ville qu'entre le quartier et le reste des Minguettes s'inscrit bien dans le constat d'une grande diversité des différentes parties de la cité, mais la revendication qui en résulte est facteur d'ambiguïté : au service de quelle problématique se trouve ce projet ? Celle d'une extension et d'une valorisation du centre de Vénissieux quelque peu « étiré » par l'initiative du maire précédent d'implanter la mairie hors du centre historique, aux pieds des tours ? Ou s'agit-il de traiter la délicate question de l'exclusion socio-spatiale d'un grand ensemble durement atteint en l'accrochant à sa ville dont on attend qu'il en devienne un quartier « comme un autre » ? Les deux attentes ne sont certes pas exclusives l'une de l'autre, bien au contraire, mais seule la seconde a la légitimité suffisante, à la fois pour permettre l'accès aux fonds publics de l'Etat, et pour mobiliser les efforts d'aménagement d'une communauté urbaine qui a fort à faire avec ses autres communes « sensibles ».

En effet, la crédibilité du projet repose sur un arbitrage majeur d'échelle communautaire : le prolongement du métro lyonnais jusqu'à Vénissieux et au-delà, jusqu'aux Minguettes, c'est-à-dire Démocratie. La réalisation d'un Boulevard Sud Urbain qui désenclave la ville en la reliant directement à l'autoroute, d'un Parc de loisirs, d'une médiathèque et d'un Palais des Sports sont également inscrits à l'agenda municipal, sans oublier le pôle de formation composé d'un IUT et d'un centre de formation continue, considérés comme la clé de voûte des équipements attendus du fait de l'offre de qualification qu'il permet de laisser espérer à une population majoritairement composée de jeunes. Cet agenda ne recouvre pas en tous points celui de la COURLY. Si le principe de la venue d'un TCSP est acquis depuis la convention de 1986, ainsi que celui de la réalisation du boulevard urbain, les arbitrages spatiaux et budgétaires n'ont pas encore eu lieu. Les hésitations concernant le choix de l'emplacement pour la médiathèque : quartier Démocratie ou ZAC de centre ville, qui sont le fruit de l'ambiguïté relevée plus haut, ne participent guère d'une programmation transparente. Enfin, la venue de l'IUT ne dépend pas des compétences de la COURLY mais de celles du Rectorat, donc de l'Etat ou plutôt du ministère de l'Education Nationale et de son administration qui a la réputation d'être le « mauvais élève » de la politique de la ville ...



Projet de l'équipe TEN pour Démocratie¹⁶⁶.

Au cours des différents échanges entre les participants qui suivent la présentation des cinq projets lauréats, un intervenant exprime ses doutes quant à la pertinence de la formulation municipale : « *Ce qui compte ce n'est pas ce qui va se faire sur les Minguettes mais autour : le CD 300, le métro. Etre intégré dans le développement de l'agglomération est plus important qu'une opération DSQ. (...) Il faut trouver une méthode de mise en valeur progressive de ces quartiers qui ne soit pas conditionnée par un grand projet d'urbanisme. Si on attend un nouveau grand projet d'urbanisme pour réhabiliter le grand projet de la ZUP, on risque d'attendre longtemps, par exemple le métro*¹⁶⁷ ». En effet, aucun débat n'a lieu sur l'état d'avancement de la programmation des principaux équipements attendus. Parmi les personnalités présentes, Jean Dellus, directeur adjoint de l'agence d'urbanisme de la Courly, cantonne son exposé à une rétrospective historique sur l'origine des grands ensembles et Michel Cousin, président de l'Université Lumière Lyon II précise que si l'« *on a parlé de complicité entre l'Université et la municipalité, je dirais ici qu'il s'agit ici de partenariat* »... Hormis Yves Dauge, présent au titre de délégué Interministériel à la Ville, qui insiste sur l'indispensable engagement de la Communauté urbaine et de l'Etat dans un tel projet et affirme sa croyance dans la nécessaire « *invention de notre génération de grands projets urbains dépassant les frontières communales, associant l'ensemble des partenaires* », André Gérin, maire de Vénissieux est le seul, avec les concurrents et leurs projets, à faire acte de foi dans le futur de Démocratie. Rhétorique justificatrice ou orientation

¹⁶⁶ AMC architecture, mai 1993, n°41, Le Moniteur.

¹⁶⁷ Alain LAGIER, urbaniste DRAE Rhône-Alpes.

structurante ? L'histoire induit fortement le chercheur à se tourner vers la première hypothèse.

Les témoins et commentateurs de cet événement s'accordent tous sur un point : le colloque des 27 et 28 juin 1989 est une vaste opération médiatique « *une opération politico-électorale, un show urbain avec des projets présentés sur une scène de théâtre*¹⁶⁸ » pour Jean-Patrick Fortin, membre de l'équipe « Démocratie ville ouverte » ; pour Jacques Barou « *on était bien dans une logique de communication : l'illusion comptait plus que la réalité* ». Si l'on peut faire la remarque qu'il est aisé plusieurs années après de qualifier de médiatique et illusoire un tel projet sous prétexte que rien ne s'est passé comme prévu, les indicateurs concernant la faisabilité du projet sont déjà au rouge dans le temps même de son élaboration comme nous l'avons souligné plus haut. Néanmoins, les données ici rassemblées nous permettent de qualifier cette démarche de politique symbolique au regard de la définition que nous en donnent Yves Mény et Jean-Claude Thoenig : « *Ainsi parle-t-on de politiques symboliques à propos d'activités publiques dont l'essentiel ne consiste pas à agir, mais à dire, à faire savoir et croire que l'on agit ou que l'on se préoccupe d'agir. (...). Si l'application ne suit pas, s'il n'y a pas de mise en œuvre, c'est parce que l'enjeu réside dans l'obtention par l'autorité publique d'un effet d'annonce auprès du public ou des ressortissants. A sa façon, l'effet d'annonce est un fait, un changement*¹⁶⁹ ». La suite des événements, constituée d'un enchaînement continu de promesses non tenues accompagnées de signatures de protocoles répétant à l'infini les engagements pris par chacun, abonde en ce sens, mais nécessitera d'être nuancé par la mise en lumière d'un système d'action « neutralisant » créateur d'impuissance décisionnelle.

¹⁶⁸ Entretien avec Jean-Patrick FORTIN.

¹⁶⁹ MENY Y., THOENIG J.Cl., « Politiques publiques », 1989, PUF, coll Thémis, p.152.

b- Un GPU (Grand Projet Urbain) enterre Démocratie.

Au Conseil Interministériel des Villes de 1991, Vénissieux fait partie des trois premières villes¹⁷⁰ à bénéficier d'un Grand Projet Urbain (GPU) dont la procédure sera consacrée en 1994, début du nouveau Contrat de Plan, comme l'axe prioritaire de la politique de la ville.

Entre le mois de septembre 1989 où l'équipe du projet « Démocratie ville ouverte » est choisie pour conduire l'étude programmatique et stratégique qui permettra de passer la main aux aménageurs, et le vote en Conseil de Communauté le 24 janvier 1994 de la démolition des dix tours de Démocratie, c'est au délitement progressif des ambitions d'une reconquête urbaine annoncée que la municipalité va assister. Si la conjoncture économique des premières années 90 n'est guère favorable aux projets immobiliers, il semble que ce soit ailleurs qu'il faille rechercher les raisons de ce passage du tout au rien, et en tout premier lieu vers les attermolements décisionnels autour de l'arrivée d'un métro fantôme et les désengagements successifs autour des équipements phares du projet. En second lieu, le principe d'un « impossible lieu de la décision » permettant les ajustements programmatiques au temps et à ses changements apparaît comme un facteur-clé de cette impuissance à agir, un facteur qui marquera les GPU comme des dispositifs publics d'aménagement urbain à la mise en œuvre aléatoire.

Des désengagements en cascade, des protocoles en série.

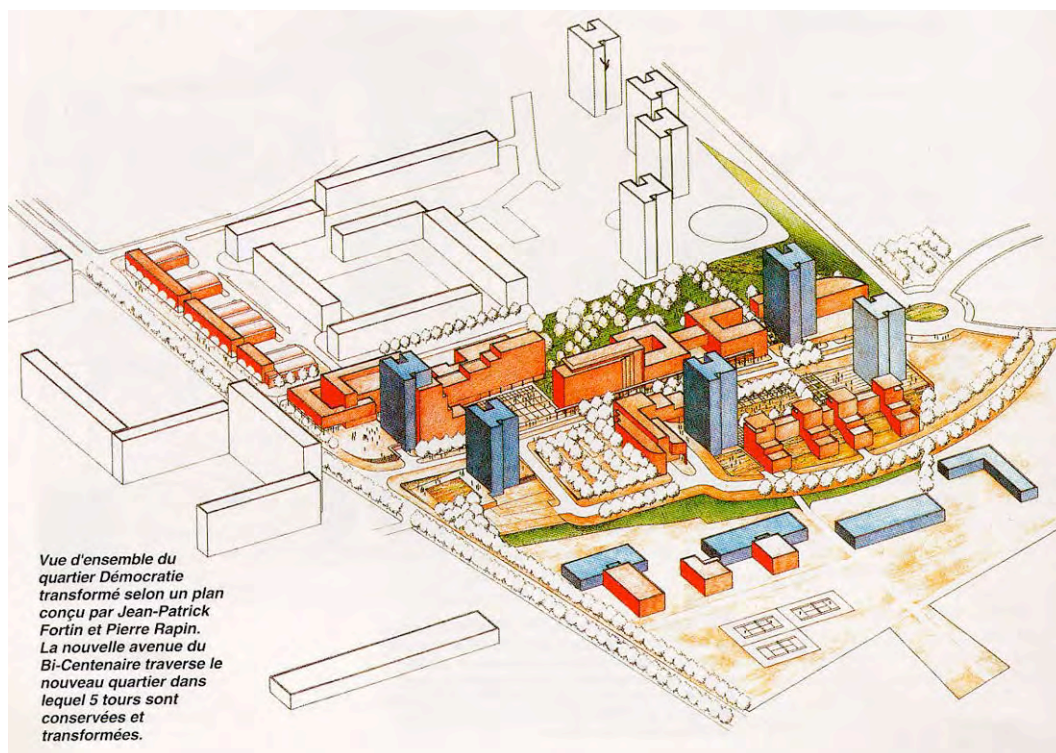
Les travaux du boulevard urbain ont commencé en 1990. Inscrit au Schéma Directeur, celui-ci a pour fonction de relier d'ici 1995 Vénissieux au réseau autoroutier, faisant du secteur sud une nouvelle entrée d'agglomération. Le diagnostic sur l'intérêt communautaire de ce projet d'infrastructure est partagé par les élus de l'agglomération et son financement est inscrit sur l'agenda budgétaire de la communauté urbaine, projet relevant pleinement de sa compétence. C'est d'ailleurs la seule promesse qui sera tenue.

L'enlèvement du métro, équipement dont la mise en œuvre est considérée comme la condition préalable de la valorisation du quartier, la déprogrammation partielle de l'IUT transféré sur une autre commune de l'agglomération et le « détail », qui n'en est pas un, d'un mécénat insuffisant pour financer la « tour blanche » du sculpteur Jean-Pierre Raynaud devant signaler à la ville entière la fierté retrouvée des Minguettes¹⁷¹, sont les aléas majeurs dont l'équipe DEMOSTEN (ex-équipe TEN) va devoir faire son

¹⁷⁰ Les deux autres quartiers urbains sont Clichy Montfermeil et le Val Fourré à Mantes-la-Jolie.

¹⁷¹ Recouverte de 5 000 m² de faïence blanche, la tour Sud a une vocation d'œuvre d'art, symbole de la régénérescence du quartier et en marquant l'entrée sud.

quotidien. Pendant les deux années de mise au point de son projet, revoyant sa copie au fur et à mesure des difficultés rencontrées par leurs commanditaires (Etat, COURLY et Ville de Vénissieux) pour agréger les intérêts peu convergents des différentes administrations concernées par cette programmation complexe pour l'Etat, et des différents intérêts politiques locaux pour la COURLY. Pour cette dernière, l'enjeu est de faire accepter le projet Démocratie comme un projet d'intérêt communautaire, or l'importance des financements publics nécessaires à son optimisation est telle qu'il nécessite un véritable engagement politique le consacrant comme projet prioritaire. Et Vénissieux n'est pas la seule commune à l'Est de Lyon à réclamer de l'aide, même si c'est elle qui crie le plus fort. Les émeutes urbaines de Vaux-en-Velin en octobre 1990 sont un écho d'une autre nature, bien peu opportun pour Vénissieux dans un contexte décisionnel aussi délicat.



Projet Démocratie de Jean-Patrick Fortin et Pierre Rapin. Etape 2¹⁷².

A défaut d'être en mesure d'agir concrètement, les partenaires formellement engagés depuis 1986 par la convention tripartite inscrivant Vénissieux sur l'agenda des priorités communautaires multiplient conventions et protocoles, tant au niveau local qu'au niveau national. Comme si l'activisme déclamatif pouvait assurer une crédibilité au projet que les faiblesses de l'exécutif amoindrit chaque jour davantage, et rendre visible une commune volonté politique peu lisible dans l'espace.

¹⁷² AMC architecture, mai 1993, n°41, Le Moniteur.

La liste des documents d'engagements mutuels paraphés par les différents représentants des instances locales et nationales est pour le moins dense entre 1991 et 1993¹⁷³ alors qu'il se révèle plus difficile de jour en jour de fixer clairement le montant des engagements financiers de chacun et leur date de libération. Le prolongement de la ligne de métro jusqu'aux Minguettes, l'implantation de l'IUT, la « tour blanche », continuent d'y figurer en bonne place parmi les « opérations envisagées » alors même que les chances de leur venue effective sont pour le moins largement hypothéquées. Bernard Badon, chef de projet pour la COURLY explique : « *La difficulté est de garantir chaque partenaire d'un possible retrait de l'un d'eux, car les outils juridiques et administratifs pour cela n'existent pas. (...) D'autant plus que plusieurs services du ministère de l'Équipement sont impliqués, le ministère de l'Éducation Nationale, du Travail pour le pôle formation : autant de logiques pas toujours faciles à combiner. Par ailleurs, la ville de Vénissieux et la COURLY ont chacune leur propre démarche. Comment alors fixer les engagements de chacun et permettre ainsi de passer de la volonté aux actes ?* »¹⁷⁴. De l'avis de tous, l'absence d'une structure de maîtrise d'ouvrage du type G.I.P., SEM ou Etablissement Public se fait cruellement sentir pour assurer la coordination d'une opération à la fois complexe et innovante. Empilement de pouvoirs sur un même territoire, cloisonnement des institutions, obsolescence des outils et des savoir-faire, sont autant de frein à une prise de décision contrainte par « le temps des tours ». Fermées depuis 1984, leur état technique est préoccupant et le coût de cette fermeture pèse lourdement sur le budget de l'Office communautaire qui continue à rembourser les annuités d'emprunt.

Des opérateurs privés inquiets et de plus en plus réticents.

Le génie de Neuchwander, bureau de conseil auprès de collectivités publiques, associé au groupe TEN pour le concours de 1989 avait été de créer une société détentrice du projet : la S.A.DEMOSTEN. Chargée de

¹⁷³ - 9 Juillet 1991 : Protocole d'accord « Démocratie » faisant suite au choix de Vénissieux comme « GPU de dimension nouvelle » par le CIV. Etat/COURLY/Ville de Vénissieux/Office communautaire/CDC/Université LYON II.

- 6 février 1992 : Protocole d'accord « Démocratie » associant la Région Rhône-Alpes et le Département du Rhône.
- 13 février 1992 : Charte d'objectifs DSQ entre l'Etat, la région, la ville, Courly, département et association inter-organismes pour la gestion locative des Minguettes.
- 3 Mars 1992 : approbation du contrat de ville/agglomération de Lyon comprenant le Projet Urbain de Vénissieux.
- 13 mars 1992 : Convention particulière signée entre la ville, la COURLY et le Conseil Régional.
- Octobre 1992 : Programme de Référence des Minguettes.
- Octobre 1992 : Choix de l'opérateur « Ressources et Valorisation ».
- Janvier 1993 : Fin de l'enquête publique pour la création de la ZAC.
- Juin 1993 : Dossier de création de ZAC approuvé.

¹⁷⁴ « Projet urbain et grands ensembles », n°1, avril 1992, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p.24-27.

trouver des investisseurs, elle intéresse au projet la société Ressources et Valorisation, filiale au second degré de la Compagnie Générale des Eaux, et la CDC, deux poids lourds ayant une surface financière importante. C'est le principe d'une ZAC privée qui est retenu et la pré-commercialisation est en bonne voie début 1992 sur la partie du projet concernant les activités liées au pôle de formation continue « *accueilli dans une série de vieux préfabriqués en lisière du quartier. La demande en locaux était déjà très forte. Aujourd'hui les deux tiers de la surface prévue sont déjà précommercialisés et le plan de financement presque bouclé. Cet équipement accueillera le GRETA, le Conservatoire National des Arts et Métiers et une demi-douzaine d'autres organismes qui attireront à Vénissieux une population de jeunes adultes venus de l'ensemble de l'agglomération* ¹⁷⁵ ». La pépinière d'entreprises attire également de nombreux candidats.

Jean-Patrick Fortin, architecte et urbaniste, membre leader de l'équipe de conception, pose clairement les paramètres de l'équation : « *La principale caractéristique d'un aménagement réalisé par des privés est qu'ils ont besoin d'une garantie de la pérennité des investissements. Or, 99% du projet reposait sur la venue d'un TCSP à Démocratie et l'implantation de l'IUT. De plus aucun débat n'a eu lieu sur les démolitions et leur coût* ¹⁷⁶ ».

Les hésitations et les retards de décision ne facilitent pas l'engagement des investisseurs qui calculent leurs risques sur un temps de « retour sur investissement » bien plus court que celui des pouvoirs publics. De plus « *pour être crédible sur le marché (de l'immobilier de bureaux), le prix offert doit être compatible avec les prix pratiqués dans la zone. Cette contrainte peut s'avérer incompatible avec un produit « bureaux » plus élaboré issu de la transformation des tours de Démocratie* ¹⁷⁷ ». Il faudrait alors annuler la charge foncière pesant sur le terrain pour restaurer une situation de concurrence soutenable, une demande à laquelle l'équipe n'a pas encore de réponse. Enfin, un découpage parcellaire est également nécessaire pour être en mesure de proposer aux investisseurs potentiels une rente foncière à moyen terme.

Sans des signes forts d'une volonté politique engagée dans le changement et garantissant les investissements publics nécessaires à la valorisation du site, dans un contexte économique peu porteur en ce début des années 90, les financiers privés font leurs calculs et retiennent leurs chevaux.

¹⁷⁵ LEMONIER Marc, « Vénissieux : la « Démocratie » en marche », mars 1992, Diagonal n°94, p.21.

¹⁷⁶ Entretien avec Jean-Patrick FORTIN.

¹⁷⁷ « Projet urbain dans les grands ensembles. Diversification des fonctions et développement économique », Fiche de cas N°2 : projet Démocratie, Séminaire de Lyon-La Duchère des 21-22 mars 1991, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace.

Au fur et à mesure que le projet gagne en précision grâce à l'étude de DEMOSTEN, tout le monde fait ses comptes, les investisseurs publics comme les autres.

La transformation des Minguettes commencée dix ans plus tôt avec plusieurs réhabilitations, démolitions, transformations d'usage, et mise à niveau des services et aménagements extérieurs, a déjà coûté cher aux collectivités locales et à l'Etat¹⁷⁸ pour des interventions concernant 10% du territoire des Minguettes (Monmousseau et Armstrong). Le constat est qu'il faudra plus d'une décennie pour voir un effet massif sur les Minguettes (...) et l'intervention massive de la puissance publique n'a visiblement pas entraîné une intervention équivalente des propriétaires et des bailleurs privés déjà présents sur les Minguettes, ni suscité une dynamique auprès des investisseurs extérieurs. Les acteurs publics porteurs du projet que sont l'Etat et la COURLY ne peuvent guère s'appuyer sur un bilan positif de leurs actions antérieures pour convaincre leurs partenaires dont les intérêts ne sont ni sociaux ni urbains, à l'image de l'Education Nationale¹⁷⁹ ou du SYTRAL, maître d'ouvrage du réseau des transports en commun de l'agglomération, dont la logique technique et gestionnaire n'est pas favorable à la prolongation coûteuse d'une ligne de métro lourd sur un quartier jugé bien relié à la ville centre par des lignes de bus et la gare de Vénissieux¹⁸⁰. L'option du tramway est à l'étude, mais d'autres communes de l'agglomération sont dans une situation d'enclavement plus désespérée que Vénissieux et les Minguettes. L'urgence n'est pas de mise et l'état des finances du SYTRAL ne lui permet pas des choix hasardeux.

« C'est le renoncement à la réalisation du métro qui a été le début de l'effondrement du projet¹⁸¹ » confirme en 1994 l'investisseur privé choisi en 1992, le groupe « Ressource et valorisation » même si pour Jean-Patrick Fortin, la crise du marché de l'immobilier de 1992 est aussi responsable du retrait du projet de la CGE. Quant à l'IUT, et malgré l'intervention du préfet pour obtenir qu'une antenne de l'IUT s'installe sur Vénissieux afin de récupérer deux départements de l'IUT au contenu encore imprécis, c'est une incertitude supplémentaire qui s'ajoute aux autres au sujet d'un équipement

¹⁷⁸ « Les trois premières années de reprise des Minguettes (1982-1985) ont coûté environ 135 millions de francs en plus du fonctionnement ordinaire financé pour 1/3 par l'Etat, 25% à la charge des collectivités locales (Ville de Vénissieux et COURLY), 5% à la charge des organismes gestionnaires des logements sociaux et des locataires, le solde à la charge du Département, de la Région, et de différents organismes ». « Pour en finir avec les grands ensembles. Douzes grands ensembles en question », Assises Banlieues 89 de Bron, 4 et 5 décembre 1990, DIV, p.30-35.

¹⁷⁹ « De son côté, l'Etat n'est pas parvenu à convaincre une de ses grandes administrations de s'installer sur le site. Même l'Université Lumière de Lyon II, soutenue par le recteur, a jugé que l'implantation d'un IUT de sa responsabilité l'écartèlerait un peu plus et nuirait à la bonne destination des investissements prévus ». Le Monde, octobre 1994.

¹⁸⁰ Position soutenue également par Jean Frébault, directeur de l'Agence d'Urbanisme de la COURLY de 1978 à 1988, ingénieur des Ponts et directeur du SYTRAL entre 1989 et 1990. Entretien avec Bruno Voisin et propos confirmés par l'intéressé.

¹⁸¹ Le Monde, octobre 1994.

majeur qui conditionnait le programme de logements étudiants et de services aux jeunes et qui devait prendre place dans une des tours conservées¹⁸².

Cependant, ces différents attermolements semblent insuffisants, malgré les avis recueillis, pour restituer pleinement les raisons de l'abandon définitif du projet Démocratie en 1994. L'ambiguïté d'un projet à mi-chemin entre un statut de « projet urbain » pour la ville de Vénissieux, de « projet d'agglomération » et de projet « politique de la ville » au spectre plus large, apparaît comme un facteur tout aussi décisif.

Projet urbain pour Vénissieux ou projet d'agglomération ?

Depuis l'origine de « l'affaire » Démocratie, de nombreuses voix murmurent – à défaut de s'élever clairement- sur le statut flou du projet validé en 1989. Les jeux de manche du maire de Vénissieux autour de l'organisation du concours, son entêtement sur le prolongement de la ligne de métro -qui relaie celle de son prédécesseur, Marcel Houël- ses déclarations intempestives lors des Assises Banlieues 89 de Bron soulignant le défaut de concertation au sein de la communauté urbaine sur des sujets sensibles comme le PLH ou le plan de déplacement, et son parti pris manifeste pour la démolition des tours de Démocratie, agacent.

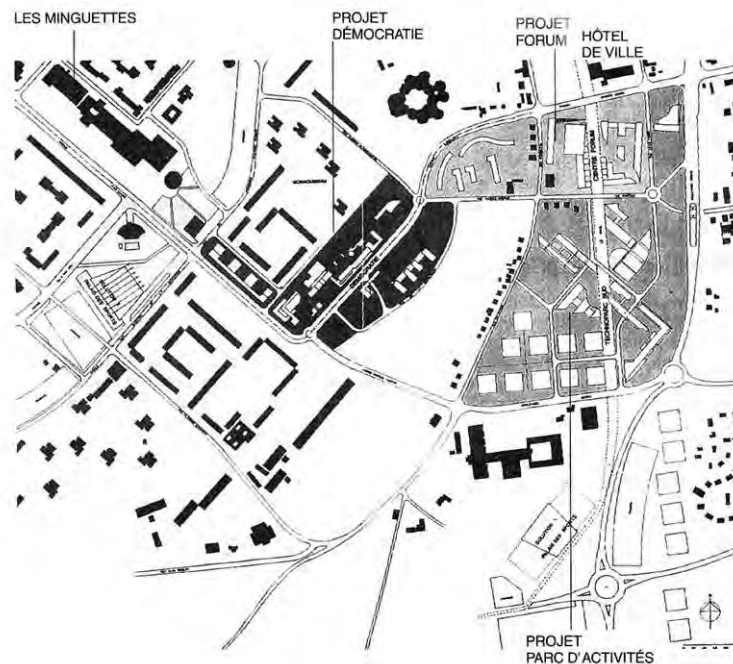
L'accroc au « contrat communautaire » prend une première visibilité quand Alain Fourest interpelle assez vertement André Gérin lors de ces Assises en 1990 sur la création d'une ZAC privée que ce dernier vient d'autoriser à l'est de la commune et dont le programme lui paraît contraire à l'intérêt du grand ensemble : *« cette opération est probablement intéressante pour vous sur le plan de la fiscalité, mais est-ce qu'il n'y a pas une contradiction majeure sur le plan de l'urbanisme entre le fait de laisser faire une opération probablement intéressante à l'échelle de l'agglomération, en bordure du périphérique, comprenant du tertiaire, des activités, etc... et par ailleurs rechercher la requalification des Minguettes. On pourrait dire la même chose en ce qui concerne l'opération Démocratie. Est-ce que finalement ce projet, s'il réussit, ce que je souhaite, va revivifier les Minguettes ou simplement renforcer le centre de Vénissieux ?¹⁸³ ».*

L'équipe DEMOSTEN souligne à son tour l'ambiguïté de la Ville, soucieuse d'assurer la soudure entre un hôtel de ville, artificiellement –et très symboliquement- déplacé aux pieds de Démocratie par son prédécesseur, et

¹⁸² Les institutions universitaires et de formation continue sont également convoités par d'autres villes de la Région, et en juillet 1991, lorsque le « pré-plan Université 2000 » est publié, l'IUT n'est plus situé sur Vénissieux, « le nouveau président de l'Université de Lyon II est favorable à un IUT à Bron ».

¹⁸³ Alain Fourest est urbaniste et il était chargé lors des Assises de rendre compte de son expérience sur différents grands ensembles. « Pour en finir avec les grands ensembles », Assises Banlieues 89 de Bron, 4 et 5 décembre 1990, actes du colloque, DIV, p.47.

son tissu urbain par la création d'une « centralité » prenant appui sur un Forum structuré par des logements, un Technoparc, de l'hôtellerie et des commerces. Il y a également quelques hésitations autour du site d'implantation de la médiathèque prévue dans le cadre du concours, et seul grand projet public dont le financement soit pratiquement bouclé : Forum ou Démocratie ? L'arbitrage est cornélien quand existe « *une concurrence entre les partisans de la valorisation du centre de Vénissieux que le programme Démocratie pourrait concurrencer et ceux qui souhaitent un meilleur équilibre des fonctions entre le centre actuel et le grand ensemble. Il s'agit là d'un choix politique fondamental qui pourrait ralentir ou perturber le développement du projet* ¹⁸⁴ ». Le Programme de référence confirme bien dans son phasage « opérationnel » (sic) au sujet de l'aménagement du terrain de la Glunière que « *le principe de non-concurrence des programmes centre Forum et du technoparc avec ceux de Démocratie est réaffirmé* ¹⁸⁵ » et le situe clairement dans une seconde phase. Principe de précaution ou paranoïa ?



Plan d'ensemble ¹⁸⁶.

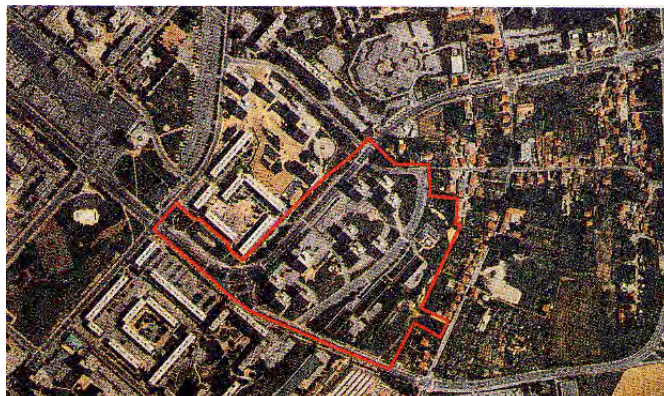
Le concours ne portait pas seulement sur l'emprise de Démocratie, mais incluait un ensemble de terrains situés à ses pieds. D'une surface de 30 hectares, ils sont la propriété de la Ville et de la COURLY et doivent être

¹⁸⁴ Propos des responsables de DEMOSTEN rapportés dans « Projet urbain dans les grands ensembles. Diversification des fonctions et développement économique », Fiche de cas N°2 : projet Démocratie, Séminaire de Lyon-La Duchère des 21-22 mars 1991, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace.

¹⁸⁵ Programme d'intervention, in « Programme de référence des Minguettes à Vénissieux », octobre 1992, Agence d'Urbanisme de Lyon.

¹⁸⁶ « Projet Urbain dans les grands ensembles », 21-22 mars 1991, DAU.

intégrés au périmètre de la ZAC privée Démocratie, procédure préalable à l'entrée en jeu des aménageurs.



Périmètre de la ZAC Démocratie¹⁸⁷.

Ce terrain est tourné vers la ville et non vers les Minguettes, renforçant plus encore la tonalité « ville » du projet. Bien que ce choix soit en parfaite cohérence avec les pensées du moment concernant un nécessaire travail urbain aux franges des grands ensembles comme condition de leur intégration urbaine et de leur retour à la normalité de « quartiers comme les autres » et soit, urbanistiquement parlant, conforme aux principes de la « continuité urbaine, gage d'urbanité » comme certains prélats, experts en forme urbaine, le prétendent, il n'accroît que plus encore la ligne de fracture entre Démocratie et le reste des Minguettes. Les habitants de la partie Nord de la ZUP se sentent peu concernés par ce projet et il semble que « *certaines nourrissent même de la rancœur vis-à-vis de ce projet, craignant qu'il monopolise toutes les activités valorisantes de l'ensemble de la ZUP* »¹⁸⁸.

Alors Démocratie, projet de valorisation de centre ville ou amorce de la reconquête urbaine des Minguettes ? Nul ne le saura jamais, faute de preuve.

Le nouveau Contrat de Ville 1994-1998, qui est plutôt un contrat d'agglomération, doit être signé et depuis 1991, la philosophie des GPU s'est précisée. Axe prioritaire de la politique de la ville, il s'agit pour l'Etat de réaliser des investissements lourds sur des quartiers sociaux ayant un certain potentiel économique et urbain leur permettant de retrouver une « valeur » susceptible d'y attirer les entreprises. Etant donnée la situation décrite plus haut, le projet Démocratie répond-il bien à ces critères ? La réponse est visiblement négative si l'on considère que l'abandon du projet et la démolition complète des tours ont été posés comme les conditions du

¹⁸⁷ AMC architecture, mai 1993, n°41, Le Moniteur.

¹⁸⁸ BAROU Jacques, « Les Minguettes à Vénissieux : amours et désamours des tours », *Panoramique* n°12, 4^{ème} trimestre 1993, « Intégration ou explosion ? Banlieues ... », p.41.

maintien des Minguettes dans le dispositif étatique des Grands Projets Urbains.

Comment un tel désaveu a-t-il été géré au niveau local ? Par la concomitance entre la signature du dossier de création de ZAC –à caractère général- par le préfet, le président de la COURLY et le maire de Vénissieux « *autour de petits fours* » comme s'en souvient avec amertume Jean-Patrick Fortin, et la nomination d'une délégation interministérielle d'inspection « *appelée en appui par le préfet de Région* ¹⁸⁹ » pour « *légitimer l'abandon du projet afin de délier le préfet de ses promesses* ¹⁹⁰ ». L'argumentaire développé dans le rapport de mission et résumé dans le journal Le Monde est explicite : « *Avec le recul, le projet apparaît très éloigné des préoccupations de l'ensemble de la population et était considéré comme la seule affaire du maire de Vénissieux. Poursuivre serait commettre une nouvelle sottise qui se serait substituée à celle qui consista, il y a vingt-cinq ans, à concentrer une bonne soixantaine de tours sur les 220 hectares de ce plateau sud de l'agglomération. Mieux valait donc, en fin de compte, rayer cette friche, symbole de tous les dérapages de l'aménagement du territoire* ». La mission propose au final que les projets d'équipements publics et de réhabilitations bénéficient à l'ensemble du quartier sur lequel sera reporté l'effort financier prévu à l'origine sur 20 hectares « *tout en veillant à une restructuration du centre de la commune* ». Les priorités concentrées sur Démocratie vont donc se diluer sur le plateau, sans modification de programme ¹⁹¹, et le changement de stratégie validé en comité interministériel de la ville en février 1994. Le maire de Vénissieux n'a cependant pas tout perdu en obtenant le transfert des subventions sur le reste des Minguettes, et on peut faire l'hypothèse que le choix d'implantation final de la médiathèque (réalisée par Dominique Perrault) en centre ville n'est pas étranger à la négociation.

Dès 1992, François Chovet, ancien directeur de DEMOSTEN, avait prévu qu'« *il n'y aurait un projet pleinement Minguettes que si la ville intégrait l'ensemble du site dans son projet d'avenir* ¹⁹² ». Mais en avait-elle les moyens quand ce territoire, partagé entre onze gestionnaires différents et qui ne présente plus en 1992 que 3,6% de vacance ¹⁹³, échappe à sa compétence et qu'il est déjà si difficile de faire projet sur 20 hectares comportant des tours vides ?

¹⁸⁹ Le Monde, octobre 1994. Il y est précisé que cette mission était composée de trois inspecteurs généraux (administration, affaires sociales, équipement) et d'un représentant de chacune des collectivités concernées, Vénissieux et la COURLY.

¹⁹⁰ Entretien avec Jean-patrick FORTIN.

¹⁹¹ Métro, IUT, centre de formation continu, etc ...

¹⁹² « Projet urbain et grands ensembles », n°1, avril 1992, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p.24-27.

¹⁹³ En juillet 1982, la vacance est de 27%, soit 2 052 logements vacants sur 7 469 ? Fin juin 1992, 225 logements sont vacants sur 6 183 appartements et 12 tours sont fermées : 10 à Démocratie, 1 sur Darnaise et 1 sur Montmousseau. « Programme de référence des Minguettes à Vénissieux », octobre 1992, Agence d'Urbanisme de Lyon.

Les dix tours de Démocratie sont démolies le 11 octobre 1994, à l'heure du journal télévisé, selon l'usage en cours. « C'est à une très grande majorité, (aucun vote contre mais seulement des abstentions, notamment du PS) que la décision a été prise par la Communauté Urbaine de Lyon de détruire les dix tours du quartier des Minguettes à Vénissieux, murées depuis 1984. A la place on sèmera du gazon et on plantera des arbres ¹⁹⁴ ». Dix ans après leur fermeture, les tours sont considérées comme irrécupérables par les conseillers techniques interrogés. Roland Castro lui-même, peu partisan s'il en est du recours aux démolitions, reconnaît qu'« aujourd'hui, on ne peut plus faire d'acharnement thérapeutique sur ces bâtiments.(...). Il aurait fallu agir beaucoup plus tôt ¹⁹⁵ ».

Ce qui frappe ici, c'est la tenue dans le temps d'une « politique de papier » où les études et les expertises se sont multipliées, accompagnées de promesses de subventions diverses, avec l'affichage d'une volonté politique partagée, mais sans que jamais l'étape de la construction d'un diagnostic partagé ait pu être franchi. Ne pouvant nier l'engagement des énergies locales et nationales dans ce projet, ce sont les limites de sa capacité décisionnelle que chaque acteur public a rencontré ici ; une situation non-décisionnelle dont les projets actuels portent toujours la trace car, en 2004, Démocratie est toujours une étendue verdoyante.

c- L'effet-retard du Grand Projet Symbolique : le vide urbain de Démocratie.

Selon le bilan du contrat de Ville de l'agglomération lyonnaise 1994-1999, des évolutions préoccupantes sont notées aux Minguettes et à Vaux-en-Velin avec une augmentation de la vacance structurelle dans le Grand Lyon, 60% de celle-ci étant répartie sur les deux grands ensembles « induisant la mise en place de démarches lourdes de démolition-reconstruction ». On peut schématiquement résumer ce phénomène au fait que « même les plus pauvres ne veulent plus aller là-bas ».

Selon Rémi Nouveau, chef de projet DSU à la COURLY, le GPU dans lequel s'est inscrite la démolition des tours a été plutôt mal accueilli dans le cadre « de relations plus complexes qu'à Vaux-en-Velin entre la communauté urbaine et la ville qui expliquent les difficultés à mettre en œuvre le Grand projet ...Le grand projet avorté de Démocratie a marqué ce territoire. (...) Le

¹⁹⁴ Le Monde, octobre 1994.

¹⁹⁵ Propos de Roland Castro in InfoMatin du 12 octobre 1992. Il faut noter une certaine mauvaise foi dans ses propos lorsqu'il poursuit ainsi : « En 1989, j'avais proposé une grande opération de réhabilitation des tours. A l'époque, nous n'avons pas été suivis, notamment pour des raisons financières ». Sa réponse au concours ne conservait que quatre tours sur les dix ...

*GPU est en train de se construire et va plutôt s'inscrire dans le prochain contrat de ville*¹⁹⁶».

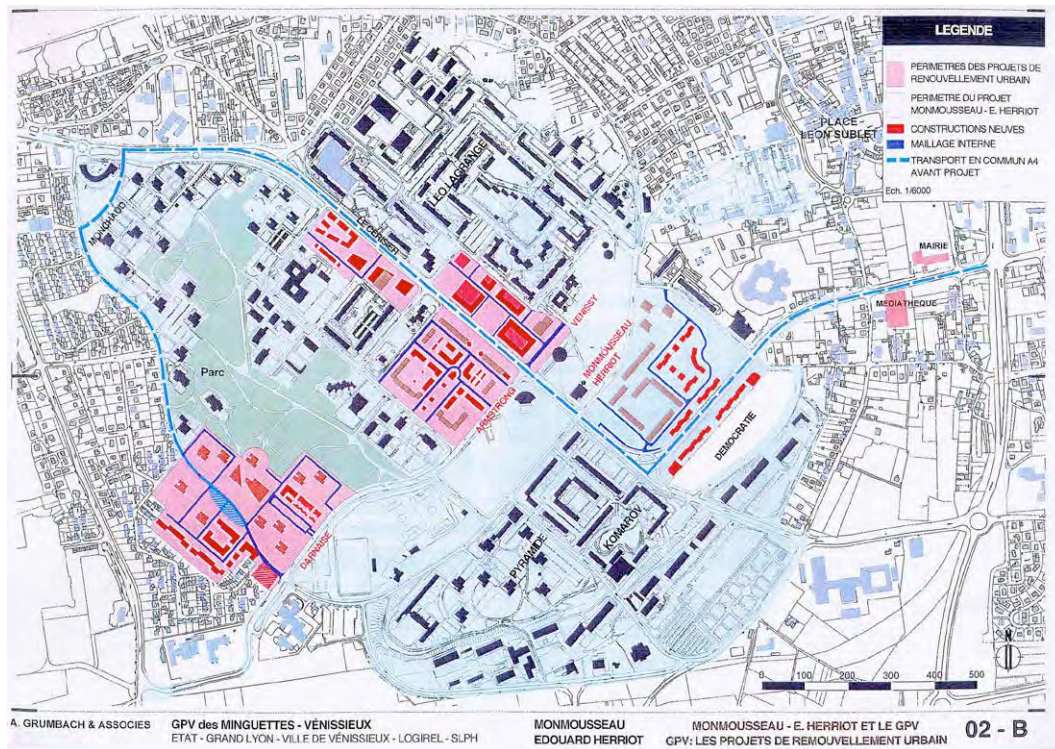
Trop engagé dans un projet qui n'a pas pu tenir ses promesses, et parce qu'il n'est guère porteur politiquement de reconnaître que l'on a eu tort, surtout lorsqu'on a affiché si haut ses ambitions, le maire de Vénissieux est clairement et symboliquement « remis à sa place » par la décision des autorités nationales et communautaires. L'Etat reformate l'espace concret de son intervention conformément à ses principes normatifs, retrouvant un savoir-faire abstrait appuyé sur une ligne de démarcation clairement lisible sur une carte et appelée « périmètre d'intervention ». A défaut de chiffres et de statistiques, le périmètre, créateur d'un dedans et d'un dehors, permet de savoir précisément « où » l'argent public est investi, protégeant ainsi celui-ci de tous les appétits. Peu importe que la ville soit par définition le lieu de la transgression des périmètres, et que cette transgression soit le quotidien des maires. L'Etat aurait-il, derrière ses discours, ses dispositifs et ses multiples légiférations plus de difficulté qu'il ne veut bien le laisser paraître à abandonner ses prérogatives historiques en matière de leadership vis-à-vis de politiques locales condamnées aux contorsions les plus complexes pour parvenir à faire entendre leurs priorités ? D'autre part les exigences d'une politique de la ville requérant des actions coordonnées à l'échelle de l'agglomération au nom de la « cohérence des projets » ne génèrent-elles pas un certain blocage pour l'émergence de certains projets dans les quartiers ? C'est en tout cas l'opinion émise par Rémi Nouveau. L'énonciation des critères de la « cohérence » relève décidément d'un arbitrage pour le moins complexe dans lequel il semble que les rapports de pouvoir dans le partage des territoires, qu'il s'agisse de compétences ou d'espaces historiquement et géographiquement situés, dominant les savoirs experts quant à la formulation des réponses et leur traduction en réalisations concrètes.

Antoine Grumbach, le « raccommodeur de ville » comme il aime à s'appeler lui-même, est en charge de la conception du projet urbain des Minguettes dont il a remis l'étude en novembre 1997. Son concept pour les Minguettes est celui de la « cité-jardin », une nouvelle carte d'identité qu'il s'agit maintenant de traduire spatialement. Le référent est celui de la ville classique : le retramage de l'espace par un maillage de voiries hiérarchisées et un parcellaire permettant de créer « *des conditions équitables d'aménagement et réussir le développement, l'ouverture et la régénérescence du quartier*¹⁹⁷ » est considéré comme prioritaire, la leçon de l'histoire a été entendue ! A la recherche de polarités permettant de qualifier chaque quartier des Minguettes, la friche de Démocratie devient dans ce projet le site d'accueil des « jardins familiaux » pour l'ensemble du plateau,

¹⁹⁶ in PELLEGRINI Emmanuelle, « Lyon : une communauté en marche pour ses quartiers », in « Regards sur la politique de la ville », juin 1999, Les Cahiers de l'IAURIF, n°123, p.186.

¹⁹⁷ « GPU Les Minguettes – Vénissieux », Antoine Grumbach et Associés, Thierry Fellman, Etat, Grand Lyon, Ville de Vénissieux, novembre 1997.

comme si le terrain portait au fer rouge la marque des maudits, comme un cimetière auquel on n'ose plus toucher par superstition –plus que par conviction dans le cas précis-, plus question d'y construire. C'est sur le terrain de la Glunière, au sud de ces jardins populaires, que se développent de nouveaux projets de logements chargés de faire le lien avec la ville centre.



Projet du GPU des Minguettes d'A.Grumbach (et Associés)

Pour Bruno Voisin, c'est un projet permettant de gérer l'attente de la déspecialisation fonctionnelle des Minguettes, de gérer la dédensification (un logement sur cinq sera reconstruit selon lui). « *On a perdu l'enjeu de l'intégration urbaine. Le quartier est plutôt tranquille maintenant et les espaces publics sont bien entretenus par la municipalité. Les gens aiment bien leur grand espace de verdure qui appartient à la ville de Vénissieux* » ; dans ces conditions, le retramage par les voiries le laisse quelque peu circonspect. Jean-Patrick Fortin résume de façon lapidaire la volonté de la Ville de restituer une continuité entre la ville-du-haut et la ville-du-bas par le tissage d'une trame viaire et d'un parcellaire à flanc de côteaux : « *aux Minguettes, c'est pas demain la veille!* ». Son amertume, bien compréhensible, se teinte de fatalisme à l'évocation de la politique de renouvellement urbain qui a pris le relais des GPU et GPV : « *Dans chaque coin de France, il y a au moins un grand ensemble à démolir pour revaloriser*

l'urbain proche des centres ville. Ils seront recyclés facilement et les populations seront renvoyées plus loin dans des endroits plus difficiles¹⁹⁸».

On aimerait ne pas le suivre dans cette analyse.

2) La démolition de la Lumineuse : le projet urbain comme caution.

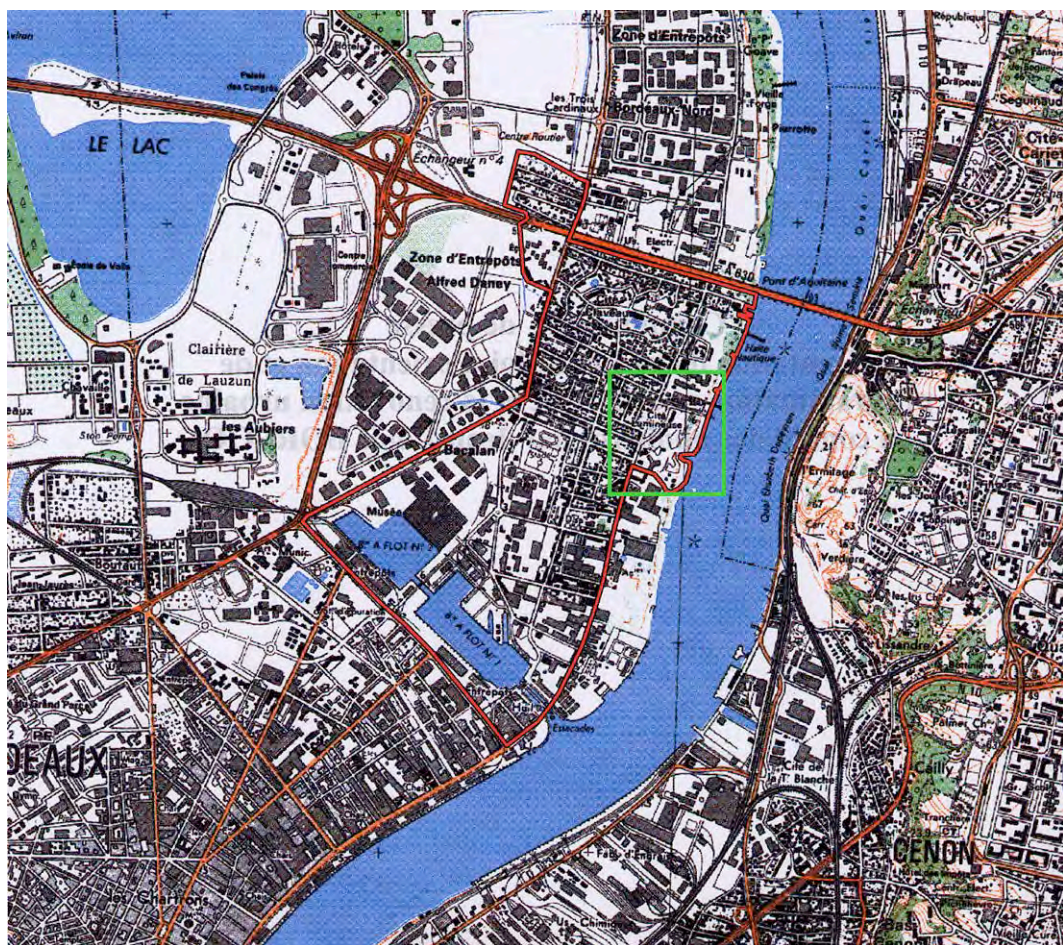
Chaque lieu a son histoire¹⁹⁹.



¹⁹⁸ Entretien avec Jean-Patrick FORTIN.

¹⁹⁹ Et chaque auteur également ! Difficile de dissimuler qu'un rapport particulier existe entre ce quartier et celle qui en fait ici l'analyse. Des limites et de l'intérêt de l'individualisme méthodologique chez les chercheurs eux-mêmes ...

La Cité Lumineuse n'est pas un grand ensemble mais un immeuble majestueux de 360 logements locatifs sociaux à plan courbe de 210m de long, haut de 15 étages, situé parallèlement à la Garonne sur la rive gauche de Bordeaux dans le quartier populaire si attachant de Bacalan, quartier emblématique de l'histoire portuaire de la ville, vivant et mourant avec elle. Construite à la fin des années 50 pour remplacer les habitations détruites lors du bombardement de la base sous-marine durant la guerre, la Cité Lumineuse²⁰⁰ fait la fierté de ses occupants, majoritairement d'origine ouvrière, et de la municipalité, propriétaire du terrain et maître d'ouvrage qui, par ce geste de modernité, entend bien alors signifier l'entrée du quartier dans la dynamique de progrès qui anime l'ensemble de la ville.



Plan de situation de la cité Lumineuse.

Six cents pieux de béton sont coulés dans un terrain marécageux, les dernières techniques de préfabrication artisanales sont mises en œuvre (panneaux de façade en cailloux lavés coulés dans du béton), cloisons intérieures en briques, confort sanitaire et chauffage individuel, pour bâtir un

²⁰⁰ Les architectes sont André Conte, Jacques Prévôt et Paul Daurel.

bel objet architectural qui deviendra l'emblème du quartier, dominant de toute sa hauteur le tissu de petites maisons ouvrières qui l'entoure. On repère visuellement Bacalan de tous les points du nord de la ville et depuis la rive droite grâce à l'émergence de La Lumineuse. Bacalan, c'est la Lumineuse – et réciproquement.

Une réduction symbolique qui fondera vingt ans plus tard la dimension politique de la décision de démolir cet immeuble progressivement dévalorisé par la passivité de son gestionnaire liée à l'indifférence municipale pour ce quartier populaire de Bordeaux.

Edifiée par la Ville qui en est propriétaire, la Cité Lumineuse est confiée dès sa construction en gestion à l'office HLM municipal²⁰¹. Après une première réhabilitation réalisée dans le cadre d'un programme Habitat et Vie Sociale déployé sur l'ensemble du quartier à partir de 1976 dans un contexte de forte participation de ses habitants et d'engagement financier de la mairie, la question d'une nouvelle réhabilitation se pose en 1989. L'évaluation dont elle fait l'objet, 280 000F par logement pour une remise aux normes d'un confort qui a évolué, est jugée disproportionnée par l'adjoint à l'urbanisme, M.Roquain, quelques millions de francs ayant déjà été investis par la Ville en 1979-1980 pour des travaux de pose de volets. L'éventualité d'une démolition est posée à ce moment par la municipalité dans une logique purement patrimoniale mais sous forme d'une évocation encore vague et prudente, le tissu social et associatif bacalanais étant particulièrement sensible à des décisions susceptibles de se prendre sans lui.

Il est effectivement établi que Bacalan est historiquement marqué par une implication concrète de ses habitants dans les changements qui concernent leur cadre de vie. Ainsi la première campagne de réhabilitation HVS avait été menée sur une cité d'urgence en s'appuyant sur un Atelier des Habitants dans lequel s'était investie une population très active et concernée : vouée à la démolition, la cité Claveau, située à l'intérieur du quartier, avait été finalement réhabilitée avec le soutien du maire, Jacques Chaban-Delmas. Marc Bœuf, conseiller général socialiste du canton en 1977 confirme l'engagement des habitants dans ce projet : *« A vrai dire, j'ai pris le train en route, mais c'est simplement parce qu'on avait oublié de faire appel à moi. J'ai ensuite participé aux travaux de la commission chargée d'établir le dossier. En fait la municipalité connaît mal ce quartier ; c'est pourquoi elle a choisi de faire confiance aux associations de quartier. Bacalan est un quartier particulier, un village dans le village, avec ses coutumes, ses traditions et ses problèmes. Il fallait que soit menée cette opération de réhabilitation²⁰² »*.

Dans le même esprit, la municipalité se souvient encore du projet Banlieues 89, qui en 1984, avait représenté l'aménagement de Bacalan sous forme de

²⁰¹ Qui deviendra par la suite Office communautaire, puis OPAC Aquitanis en 1994.

²⁰² Sud-Ouest, 28 novembre 1977.

bande dessinée. Il n'était pas question d'un plan précis, mais d'un « esprit » d'aménagement traitant les bassins à flot, aménageant les piles du Pont d'Aquitaine conformément à l'esprit imaginatif de Banlieues 89 de valorisation des délaissés urbains. La réaction populaire ne s'était pas faite attendre et Pierre Ferret qui assurait le relais local du projet se souvient de celle-ci avec le sourire : « *Un tollé général ! Balabriga (président de l'Atelier d'Habitants) me téléphone pour me prévenir de piquets de grève à Beghin Say; les bacalanais, via l'Atelier, ont vu la représentation et la Cité Lumineuse n'y apparaît pas, « on veut nous la raser ! » ; ils y voient l'annexion de zones qu'ils veulent garder en zones d'activités économiques, comme les bassins à flot, et ils vocifèrent contre le projet de gymnase dans la pile du pont d'Aquitaine, « on n'est pas des clodos ». Une manif est organisée un soir de juin à Beghin Say, à laquelle Cantal-Dupart assiste ainsi que Chaban et Lalumière pour un grand débat. (...) Le bilan de Banlieues 89 a été l'endigage des berges de La Lumineuse et la construction de pontons pour la pêche*²⁰³ ».

A Bacalan, on se bat ! Pour les lieux que l'on aime, qui racontent une vie construite collectivement avec ses hauts et ses bas, ses attentes et déceptions, mais toujours le verbe haut. Et même si on n'y vote pas « bien », ce qui se traduit par des « oublis » d'investissements publics, c'est un quartier qu'on ne prend pas de front. C'est donc au gestionnaire de La Lumineuse que sera laissée la délicate mission d'assumer l'avenir de la cité entre démolition et réhabilitation lorsque celle-ci donnera ses premiers signes de faiblesse.

a- Un quartier populaire situé sur « l'autre bord » de la ville.

Les habitants de « l'île bleue²⁰⁴ », comme ils aiment se nommer eux-mêmes, sont des « rouges ». Fiers de leur culture industrielle, ils sont les dépositaires de la mémoire d'une ville dont le port a fait la fortune jusqu'aux années 70 avant d'amorcer un déclin qui se traduira par la délocalisation progressive de ses activités techniques et économiques vers Bassens, située plus en aval sur la rive droite, et pétrolières sur l'estuaire de la Gironde, abandonnant progressivement à la ville ses espaces d'exploitation²⁰⁵.

Un quartier sur « l'autre bord » de la ville.

Deux raisons à cette appellation toute personnelle : la première est liée à la situation urbaine de Bacalan « de l'autre côté » des bassins à flot qui font

²⁰³ Entretien avec Pierre FERRET, architecte.

²⁰⁴ Terme lié à la situation géographique du quartier entre Garonne à l'Est, bassins à flo au sud, maris au nord et Lac à l'ouest, mais aussi à la nature de ses habitants et à leur « bleus de travail ».

²⁰⁵ Un processus dont l'irréversibilité est illustrée en 1996 par les premières opérations de transfert de gestion des quais entre le Port Autonome et la Communauté Urbaine.

une coupure morphologique forte dans le tissu de la ville et que l'on franchit par un pont tournant ; la seconde est d'ordre politique, le quartier étant un QG communiste réputé, dans une ville dont le RPR a fait son fief, même si ce marquage politique de son maire n'est pas en tout point conforme à ses convictions personnelles ...

L'économie déclinante du port échappe au contrôle et aux compétences municipales. L'avenir du quartier et de ses habitants y est pourtant étroitement associé, mais géographiquement situé hors du périmètre de référence de la ville centre et considéré comme une banlieue « rouge »²⁰⁶, la présence municipale y est aussi amicale et bon enfant que faible en investissement et soutien à la vie quotidienne de ses habitants. Les projets d'aménagement urbain concurrents initiés dans les années 60 requièrent en continue l'énergie politique et financière de la Ville fort occupée à développer et soutenir ces projets phares jugés prioritaires comme la rénovation du quartier Mériadeck, « grand ensemble » sur dalle à vocation majoritairement institutionnelle²⁰⁷ et tertiaire, situé en cœur de ville, la création et l'aménagement du quartier du Lac et la mise en place du plus grand Secteur Sauvegardé de France dans le quartier Saint-Pierre.

L'amertume est perceptible chez Albert Garcia, pied noir du Maroc arrivé en 1960 à La Lumineuse et secrétaire PCF de la cellule du quartier : « *Jusqu'en 1980, Bacalan était pris en compte à la mairie, Chaban venait discuter, prendre un verre. Entre 70 et 80, il y a eu la perte du tissu économique, mais on avait confiance, on pensait que cela allait être rattrapé par autre chose. Puis, on s'est aperçu que plus personne ne commandait.* »²⁰⁸.

Bacalan est un vrai quartier populaire au sens défini par Maurice Halbwachs²⁰⁹ dans lequel les modes d'habiter sont fondés sur « *une pratique et un investissement du lieu* »²¹⁰, où les solidarités sont le fruit d'une histoire commune liée à l'activité portuaire de la ville. Terre d'accueil depuis le XVIIIème siècle au cours duquel les Flamands ont été appelés à la rescousse pour aider la ville à « sortir de l'eau » un territoire majoritairement

²⁰⁶ Au même titre que le quartier Belcier situé au sud de la ville, « de l'autre côté » de la gare, et qui a connu et connaît encore le même sort. Dans la même logique on peut aussi évoquer la Bastide, « de l'autre côté » de la Garonne, que les bordelais qui ont la curiosité de quitter la rive gauche on nommé le « petit Beyrouth » ! Bacalan, Belcier, la Bastide : les 3B qui se trouveront au centre des projets urbains du successeur de J.Chaban-Delmas en 1996, fortement incité en cela par une Agence d'Urbanisme ayant retrouvé à sa tête un urbaniste de conviction.

²⁰⁷ Y sont situés les immeubles de la Communauté Urbaine, de la DDASS, Préfecture de Région, Trésorerie Générale, puis Hôtel du Département et dernièrement le nouvel Hôtel de Police. Des immeubles de bureaux et quelques immeubles d'habitations en accession complètent le programme.

²⁰⁸ Entretien avec Albert GARCIA en novembre 1996.

²⁰⁹ HALBWACHS Maurice, « Classes sociales et morphologie », 1972, Editions de Minuit, Paris.

²¹⁰ GENESTIER Philippe, « Le peuple et le bourgeois », in « La décennie gâchée des grands ensembles », octobre 1991, Urbanisme n°251, p.82.

marécageux, marins de toutes origines, réfugiés politiques comme les Russes « blancs » en 1917, ou religieux comme les Irlandais catholiques chassés de leur patrie, le quartier intègre l'« autre » comme l'un des siens²¹¹. Achevé en 1882, le creusement du bassin à flot n°1 confirme Bacalan dans son rôle de centre maritime de Bordeaux, le centre commercial étant sur les quais des Chartrons, face à la Chambre de Commerce. Sorte d'avant-port, c'est le travail du fer et la construction de bateaux qui ont donné au quartier sa caractéristique de foyer industriel. La fière culture ouvrière qui a suivi celle d'artisans cordiers et de bateliers s'inscrit dans une représentation historique gratifiante pour ses occupants et valorisée par tous comme en témoigne dès 1912 Alfred Leroux dans son histoire de Bacalan : « *Bacalan représente Bordeaux maritime et, de par sa position topographique, en représente l'entrée. C'est l'avant-port en faveur duquel ne saurait trop dépenser une grande cité qui veut conserver la situation acquise et continuer de vivre et de prospérer*²¹² ». Rééditée en 1993 par le Journal du quartier –ce qui n'est pas une pure coïncidence- dans un temps où cette fierté est douloureusement atteinte par une gestion politicienne d'un quartier durablement absent des projets d'aménagements municipaux, et remis sous les feux de la rampe médiatique à l'occasion des interminables tergiversations sur l'avenir de la Cité Lumineuse située en son cœur, c'est toute l'histoire d'un quartier populaire aux solidarités (presque) intactes qui clame son droit à la dignité : « *Ici, on a le respect de tous, car il y a une histoire qui nous réunit tous. (...). On avait tous un membre de notre famille qui travaillait ici. Quand les industries sont parties, on est devenu un quartier comme les autres. On dit qu'on s'entend tous bien, mais moins maintenant car il y a un turn-over important sur le quartier*²¹³ »

En 1962, les pieds-noirs d'Algérie trouveront refuge dans ce quartier ; les déplacés de Mériadeck s'installeront rue Blanqui dans les immeubles PSR. En 1965, il y a au Vieux Claveau un bidonville gitan à la place duquel le maire édifiera le Village Andalou leur permettant la sédentarisation et par voie de conséquence la scolarisation de leurs enfants, « *l'extrême nord de la commune de Bordeaux est depuis longtemps le fief des gitans. C'est un territoire sur lequel ils se sentent protégés et chez eux*²¹⁴ ».

²¹¹ LEROUX Alfred, « Histoire du quartier de Bacalan », 1912. Réed.1993 Journal Bacalan & COVIPA, Tomes I, II, III et IV. « Commencée au XVIIème siècle, cette invasion d'éléments exotiques se poursuit pour d'autres raisons au XVIIIème siècle, à tel point qu'en 1743 la Chambre de commerce de Bordeaux était amenée à constater que « presque tous les étrangers et surtout ceux du nord » se trouvaient à Bacalan ».

²¹² LEROUX Alfred, « Histoire du quartier de Bacalan », 1912. Réed.1993 Journal Bacalan & COVIPA, Tome IV.

²¹³ Entretien avec Albert GARCIA.

²¹⁴ Entretien avec Simone NOAILLES, ancienne adjointe aux Affaires Sociales de J.Chaban-Delmas.

Une étude réalisée par l'AURBA²¹⁵ en 1992 confirme les dires des habitants de Bacalan : « *Les nouveaux bacalanais sont des gens d'Afrique du Nord et des noirs, souvent au chômage, mais il y a beaucoup de jeunes dans les résidences et les vieilles maisons. (...). C'est la fin du Bacalan industriel. Ce quartier s'est toujours vécu comme un quartier de pionniers. Et c'est aujourd'hui un système social sans support, résiduel*²¹⁶ ».

L'étiquette de « quartier populaire intégrateur » est une aubaine pour la Ville qui peut ainsi, de façon toute légitime y poursuivre l'insertion des populations indésirables dans d'autres parties de la ville plus « sensibles ». Mais les habitants du « village gaulois » comme ils aiment à s'appeler saturent. Les gitans sont « chez eux » au point qu'on note un phénomène d'intégration de certains occupants du village Andalou qui investissent dans le foncier en se rapprochant du centre, ce qui n'est pas sans causer quelques soucis aux riverains, inquiets pour leur sécurité (le village Andalou est un vrai coupe gorge). Ces gitans semblent plus civilisés, mais cela entraîne des départs de bacalanais ou des désirs de départ insatisfaits car ils ont du mal à trouver acquéreur pour leurs maisons situées près de celles des gitans²¹⁷.

En janvier 1995, la construction « discrète » de 48 logements par Emmaüs-Insertion pour loger les SDF soulève le ras-le-bol des bacalanais et confirme tant la représentation de Bacalan comme « territoire de dégoût » pour les autorités municipales que l'incompréhension mutuelle existant entre les habitants du quartier et leurs édiles. Quand Didier Cazabonne, conseiller municipal s'étonne du mécontentement local : « *De toute façon, je ne vois pas en quoi ces logements SDF peuvent gêner. Il n'y a que quatre ou cinq maisons dans la rue, plutôt éloignées. En-dehors de ces habitations, les*

²¹⁵ « *Bordeaux, Cité Lumineuse* », Etudes d'urbanisme en vue de la préparation d'un concours, septembre 1992, AURBA, pour le compte de l'office public HLM de la CUB. Elle relève le dépeuplement et le vieillissement du quartier même si un quart de la population a moins de 19 ans. La population active est à 50% constituée d'ouvriers, à 46% d'employés et petits fonctionnaires, et à 4% de professions libérales. Sur 6600 habitants en 1992, 50% sont sans activité et 27% au chômage (15% pour Bordeaux) ; 10% sont des familles nombreuses (4% pour Bordeaux) dont 41% de familles étrangères, une proportion qui tend à augmenter. Sur le plan du bâti, Bacalan regroupe 11% des logements sociaux bordelais dont 61% locatifs (52% pour Bordeaux). Si la proportion de logements vétustes est supérieure à la moyenne communale (29% à Bacalan contre 14% à Bordeaux), seuls 18% ne comportent pas d'installations sanitaires contre 28% à Bordeaux. Sur le quartier, la vacance est également inférieure à celle de la commune (11% en 1990 contre 18%), une vacance liée aux logements sociaux et de 13% sur la Cité Lumineuse.

²¹⁶ Entretien avec Jean-Claude MOREAU, président de « Association de défense des intérêts de Bacalan ».

²¹⁷ Il faudra attendre 1997 pour que l'OPAC Aquitanis, office HLM de la CUB rachète systématiquement les maisons dont les gitans se portent acquéreurs afin de limiter une tendance préjudiciable au devenir du quartier, une tendance à l'implantation rampante des gitans vers le centre de Bacalan accentuée par une logique locale qui mettait hors d'elle Simone Noailles en 1995, en rendant responsables les habitants eux-mêmes « car ils préfèrent vendre leurs maisons aux gitans qui paient cash en argent liquide (vente de drogue), plutôt qu'à la CUB qui leur fait systématiquement une proposition ».

voisins, ce sont les CRS²¹⁸ et la fourrière », Jean-Claude Moreau dont la femme est trésorière de l'Association Gargantua qui sert des repas chauds aux SDF, s'explique : « Nous n'avons pas peur des SDF. (...). Nous disons simplement qu'on parle ici d'insertion et qu'on fait le contraire. On empile des boîtes à chaussures à l'écart de tout. En fait, on recrée un camp de concentration, un ghetto. Et chaque fois, ça se fait à Bacalan ou à La Bastide. Ca, nous ne pouvons plus le supporter²¹⁹ ». Surtout en absence de toute concertation dans un quartier connu pour son histoire associative aussi ancienne que fournie. Ce ne sont pas les interlocuteurs qui manquent ! Mais Simone Noailles, échaudée par le refus des habitants de la Bastide, a ses raisons : « C'est vrai que j'aime mieux les levées de boucliers a posteriori qu'a priori, et c'est pour cela que j'ai tenu le secret ». Les SDF eux-mêmes sourient de cette implantation caricaturale et des grilles toutes neuves et proprement peintes qui délimitent leur nouvelle cité : « C'est pour pouvoir les fermer et nous empêcher de sortir ... au cas où on irait » ! Et ils continuent d'aller à Gradignan, autre centre d'accueil, comme ils le confient à Madame Moreau²²⁰.

Mieux que des chiffres, cette anecdote illustre la situation de malentendu entre les habitants de ce quartier populaire aux solidarités durables, bien que quelque peu émoussées par le « grattoir » bordelais, et la nature des attentions qui lui sont portées par des édiles bordelais pour lesquels il ne fait l'objet d'aucune ambition particulière. Un quartier sur « l'autre bord », relié à la gare par deux lignes de bus et une troisième pour accéder au centre commercial du Lac ... mais pas pour en revenir, et aucune vers le centre-ville.

C'est dans un tel quartier que se dresse la Lumineuse, et les mieux placés pour en parler sont ceux qui la vivaient au quotidien. « On formait une vraie communauté à l'intérieur mais aussi avec le reste du quartier. Même si à l'origine, il y avait eu de l'aigreur des bacalanais quand ils ont vu arriver les rapatriés. On leur piquait des places dans la Lumineuse (environ 25% de rapatriés) qui avait été faite pour restructurer et rénover le quartier très abîmé pendant la guerre. La Cité Lumineuse n'avait pas été faite pour les rapatriés. Il y avait des familles de cheminots (le 1% SNCF). Mais la mauvaise entente n'a pas duré. Ici les gens ont l'habitude des étrangers : culture de port. Ainsi, les gitans, par exemple, étaient collés au Dépôt d'Essence des Armées... C'est la solidarité. (...). Il y avait 4 concierges qui tenaient les parents au courant des activités des enfants. Il y avait des paillasons devant toutes les portes ! (...). De 1960 à 1975, la population était homogène et la cité était pleine comme un oeuf. De 75 à 85, il y a eu beaucoup de départ, des F5 se sont vidés, et les gens partaient pour accéder à la propriété.

²¹⁸ Caserne CRS 14, juste en face, de l'autre côté de la rue ...

²¹⁹ Sud-Ouest du 11 novembre 1995.

²²⁰ Entretien avec Madame MOREAU.

Les moins étaient le manque d'infrastructures pour les jeunes, et l'absence de structures (publiques) d'accompagnement.

Le plus était la solidarité entre les gens de l'immeuble et avec le quartier en général²²¹ ».

13% de vacance en 1990 dans la Lumineuse pour un quartier qui en accuse 11%, du fait d'un déficit d'équipements publics demandés (et promis) depuis longtemps : salle des fêtes, piscine²²², la réouverture de la Poste le samedi matin, etc ..., un déficit qui a fait opter les classes moyennes pour des quartiers mieux équipés ; une paupérisation montante de la population et la montée d'une petite délinquance des jeunes nombreux sur le quartier. Rien de bien terrible en fait quand on associe une gestion négligente du peuplement de la Lumineuse à une gestion municipale tout aussi négligente du quartier. On pourrait faire l'hypothèse que l'évocation de démolir la Lumineuse fait partie du même symptôme de négligence, un « pourquoi pas ? » aussi innocent que méprisant, la relégation ne pouvant guère faire partie de l'argumentaire.

Mais pour un bailleur devenu office communautaire, assurant la gestion d'une cité où se multiplient les impayés, dont les logements sont sous-occupés, les loyers faibles et les emprunts majoritairement amortis, l'hypothèse est tentante. Un site unique en son genre, en bordure de Garonne, et constructible alors que les bords de Garonne sont neutralisés dans leur majeure partie par leur domanialité maritime : la porte entrouverte d'un renouvellement patrimonial sur un site valorisable, au cœur d'un quartier malgré tout vivant, a un effet d'aubaine certain.

C'est ainsi, que progressivement et « mine de rien » est organisée la vacance de la Lumineuse à partir de 1990.

b- Activisme subtil ou histoire « à dormir debout » ?

Les chiffres de la vacance sur La Lumineuse sont éloquentes de la mise en place d'un processus d'organisation volontaire : 13% de vacance en 1990 selon le bilan réalisé par l'AURBA en 1992, soit 313 appartements occupés, 230 en août 1991, 180 en janvier 1992, 125 en juillet, 84 en janvier 1993, 75 en mai 1993. Il en reste encore 30 en 1995, 18 en décembre et le 7 juillet 1996, l'immeuble est vide. Six années pendant lesquelles l'incertitude a fait place à la résistance pour enfin céder à la lassitude et la résignation.

Pendant les deux premières années, l'organisme gestionnaire s'est contenté de ne pas remplacer les départs spontanés, puis a mis en poste dans la cité

²²¹ Entretien avec Albert GARCIA.

²²² Intervention d'une habitante lors d'une réunion organisée par l'Association Vie et Travail (président Pierre Tachou) : « Nous ça fait 20 ans qu'on attend. La piscine, ce sont les allemands qui ont fait le trou. On en a ras le bol. On vit bien à Bacalan, mais à celui qui veut vendre sa maison, demandez lui! ».

en 1992 une employée de l'office HLM chargée de solliciter plus directement les habitants et gérer leur relogement. La stratégie atteint un tel niveau de visibilité que les réactions des habitants du quartier comme de la presse commencent à se faire entendre : on parle d'un « saignement à blanc » de La Lumineuse, on s'interroge sur l'avenir d'un site sur lequel aucun projet n'est annoncé, créant un sentiment d'incertitude difficile à vivre. Pour les habitants de Bacalan, la Lumineuse est le pilier de la vie sociale du quartier, un marché y est organisé chaque semaine à ses pieds, les joueurs de boules y ont leur terrain de jeux préféré, côté Garonne, au calme. Un « Collectif de la Lumineuse » se crée et interpelle le sénateur Marc Bœuf, ancien conseiller Général pour « *dénoncer le désarroi profond des habitants de la cité et la nonchalance dans la prise de décision* ²²³ ».

Pendant ce temps, l'office HLM Aquitanis organise les relogements en réalisant des travaux sur la cité Claveau pour loger provisoirement les familles de la cité ; les habitants demandent la construction d'un collectif de 50 appartements à côté de la Lumineuse. La proportion de familles désirant quitter le quartier est faible et la plupart souhaitent rester sur le site. Les anciens sont attachés à leur appartement dans lequel ils ont réalisé de nombreux travaux, mais aussi à leur loyer et craignent à juste titre de ne pas retrouver l'équivalent, un appartement de 900F par mois équivalant à un appartement de 2500F au Grand Parc ou aux Aubiers. Malgré le complément apporté par l'APL, la différence est forte. Les discours enflammés sur leur attachement au quartier recouvrent souvent cette angoisse, bien légitime. Le terme de « village » revient souvent dans leur bouche contre celui de « ghetto » utilisé par Simone Noailles, adjointe aux Affaires Sociales et Conseillère Générale du canton. « *Ce quartier, c'est autre chose, on se connaît tous, on s'aide. Bref, on vit ensemble. (...). On ne le reconnaît pas officiellement, mais le secret de Bacalan c'est l'existence d'un noyau de population stable qui vit la solidarité autrement que dans les grands discours et qui le prouve depuis des décennies, y compris depuis que les emplois se raréfient dans le secteur* ²²⁴ ».

Révolte, résignation et sentiment d'abandon²²⁵ se mêlent : les cinq gardiens assermentés de la cité sont remplacés par deux concierges ; la vacance organisée n'est pas regroupée, les appartements étant simplement murés. Les dealers s'aventurent dans l'immeuble créant un sentiment grandissant d'insécurité et pour clôturer le tout le poste de police du quartier est fermé début 93. Ce fait n'est pas délibéré, ne relevant pas de l'autorité municipale, mais il est cependant révélateur de l'absence de vigilance accordée par la ville à la vie quotidienne du quartier.

²²³ Sud-Ouest du 16 juillet 1992.

²²⁴ Parole d'habitant, in Sud-Ouest des 14 et 15 janvier 1993.

²²⁵ « Aujourd'hui c'est le ras-le-bol car on entend parler de la démolition depuis 1985. Personne n'a compris pourquoi on laissait tomber la cité, ni l'inertie de la mairie ». Entretien avec Albert Garcia.

Ainsi « motivés », les habitants quittent progressivement la cité et en janvier 1992 celle-ci est à moitié vide. En organisant cette vacance, Aquitanis a évité une trop lourde responsabilité municipale dans des expulsions peu médiatiques, les ruptures de bail étant impossibles, et a permis de gérer au mieux les premiers relogements au sujet desquels Albert Garcia témoigne que « *30% maxi des gens ont été relogés sur Bacalan. Il n'y avait pas assez de logements pour eux. On a fait attention de leur proposer des loyers équivalents ou faiblement augmentés. Mais par contre il n'y a pas eu de suivi social des personnes déplacées et qui se sont retrouvées dans des quartiers isolés* ».

Avec une vacance de 50%, l'argument de la démolition devient présentable ; il s'agit maintenant de passer à la vitesse supérieure : l'obtention du permis de démolir et la préparation de l'entrée en jeu de la DDE dont l'avis est non seulement indispensable à son obtention, mais également à la libération de nouveaux PLA permettant à l'office HLM de la CUB²²⁶, de construire, pour reloger dans un premier temps.

Jacques Mayoux, directeur de l'office HLM de la CUB, multiplie sur le quartier les programmes permettant le relogement des habitants dont la crainte principale est d'être dispersés dans des quartiers qu'ils n'auraient pas choisi. Certaines opérations sont en cours et des maisons sont rachetées sur la rive droite, à la Bastide, et sur Claveau pour les familles nombreuses. L'objectif affiché est la libération totale de la cité fin 94, relogements compris. Mais il prend les précautions d'usage en pareil cas où il s'agit de calmer les inquiétudes sans pour autant mettre en péril sa crédibilité d'acteur responsable : « *Tout le monde est bien conscient qu'il faut faire quelque chose en matière de logements sociaux. Mais peut-être la DDE décidera-t-elle de ne pas tout construire à cet endroit-là. (...) Les demandes insatisfaites, de plus en plus nombreuses depuis deux ou trois ans, s'élèvent aujourd'hui à 15 000* ²²⁷ ».

Les bacalanais bougent, les rumeurs vont bon train, le déficit d'informations sur l'après-Lumineuse alimente l'angoisse : « *Qu'on ne nous parle pas d'insécurité, surtout qu'on ne l'encourage pas insidieusement pour justifier des transports de population qui laisseraient ensuite le champ libre à la spéculation foncière et immobilière* ²²⁸ ». Simone Noailles se déplace dans le quartier après l'intervention imprévue du Collectif de la Lumineuse durant un conseil municipal et explique que la livraison de dix nouveaux logements est prête, que vingt-cinq autres attendent l'autorisation de la DDE ... qui n'en a pas encore le financement, que la mairie a effacé des dettes de loyers et pris en charge les déménagements des postulants au départ, que c'est sur tout le site du quartier que les élus réfléchissent. La Ville s'engage dans un

²²⁶ Dont le conseil d'administration est présidé par le maire de Bordeaux, président de la CUB en 1992 et dans lequel siègent quatre conseillers municipaux bordelais.

²²⁷ Sud-Ouest du 9 août 1992.

²²⁸ Propos d'habitant, in Sud-Ouest du 14 janvier 1993.

processus dans lequel elle s'est bien gardée d'apparaître jusque-là : la prise de parole publique des habitants a dû la faire sortir de son mutisme.

Le temps de la décision pour la démolition de la Lumineuse est – théoriquement- arrivé, et avec lui, celui des stratégies d'évitement de chacun visant à endosser la responsabilité d'une démolition dont le système d'argumentation fait cruellement défaut : social ? Le quartier ne va pas si mal, « *Bacalan n'est pas le Chicago bordelais* » comme se plaît à le dire le responsable de la police locale ; patrimonial ? Une seule évaluation en vue de la réhabilitation a été faite jusque-là sur commande du bailleur et sans contre-expertise ; urbaine ? La restructuration des entrées Sud du quartier sont à l'étude : la première est le carrefour de la place Latule qui n'a de place que le nom, sorte de nœud routier sans qualité urbaine mais qui est fonctionnellement l'entrée nord de l'agglomération bordelaise ; la seconde concerne les bassins à flot, territoire du Port Autonome dont le retrait confirmé de l'espace économique et urbain de Bordeaux laisse présager qu'ils devront faire prochainement l'objet de toute l'attention publique. En parallèle, une mission a été confiée par la municipalité à l'architecte Dominique Perrault afin qu'il assemble dans un même projet les perspectives d'aménagement des deux rives du fleuve, longtemps pensées et gérées séparément. Son secteur d'étude sur la rive gauche s'étend de la gare Saint-Jean au sud à ... Bacalan. D'autre part le dossier pour la création d'un Conservatoire de Plaisance à la base sous-marine, mastodonte de béton héritée de la guerre, indestructible puisque telle était sa fonction, et qui est l'emblème des bassins à flot, émerge en 1991, mais il s'agit d'une initiative privée. L'avenir de Bordeaux-Nord est en cours d'esquisse, plus porté par la réflexion des techniciens que par l'affirmation d'un projet politique, mais pour les observateurs attentifs, les signes sont là.

« C'est pas moi, c'est l'autre » : le jeu du parapluie.

L'année 1993 est celle de toutes les incertitudes, des effets d'annonce et de leur démenti, une année où les départs de la cité se ralentissent : les résistants s'accrochent en l'absence de garanties de rester dans le quartier. Ils sont 84 en janvier 1993 et seront encore 73 six mois plus tard.

Propriétaire de la cité, la municipalité bordelaise est en première ligne sur la question des relogements et le dossier de demande d'autorisation de démolir transmis à la DDE n'a pas encore obtenu de réponse : l'avis qu'elle a réclamé au CETE sur l'avenir de la Lumineuse s'est révélé entièrement favorable à la réhabilitation. De leur côté, au nom de la qualité architecturale de la cité, et du rythme lent du financement public pour des logements

sociaux neufs, les architectes locaux se positionnent de plus en plus nombreux pour sa réhabilitation²²⁹ et la presse s'en fait l'écho.

Pendant ce temps, la vacance de la cité est favorable au développement de l'insécurité : « *on trouve de la drogue dans les vide-ordures, l'un de nous a été tabassé par des jeunes*²³⁰ ». Le silence ne peut durer plus longtemps : les habitants du quartier veulent savoir ce qu'on va mettre à la place de « leur » Lumineuse et les commerçants souffrent cruellement de la désertification continue de la cité.

Sollicité par le Collectif des Habitants de la Lumineuse, le maire de Bordeaux reporte sur la DDE la responsabilité du retard de décision et de projet : « *Je n'ai pas oublié le souhait de certains d'entre vous d'être maintenus sur le site et ne saurais en aucune manière revenir sur cet engagement, mais il faut que vous sachiez qu'à ce jour, le dossier qui vous préoccupe est entre les mains de la Direction Départementale de l'Équipement. Nous sommes dans l'attente d'une décision des Services de l'État concernant la démolition de l'actuel bâtiment et le financement des futures constructions. Dès réception de cet avis, le Conseil municipal de la Ville de Bordeaux sera amené à confirmer sa décision de cession à l'Office communautaire d'HLM et approuver le programme d'aménagement du quartier*²³¹ ».

Le Collectif se mobilise également auprès du président de l'Office HLM et réclame la réhabilitation de la cité au nom du déséquilibre socio-économique du quartier entraîné par ce « projet sans projet », et s'il comprend que l'avenir de la cité Lumineuse et du centre de Bacalan soit « *suspendu à la réalisation d'un projet d'aménagement global du quartier, (et que) l'État, ce qui semble légitime, souhaite s'assurer de la cohérence des projets prévus sur ce site, de l'engagement des autres partenaires sur un programme et des éventuels financements complémentaires avant de débloquer ses crédits*²³² », le temps des habitants n'est pas celui de la décision politique et administrative. « *Dans ce contexte, le choix de démolir la Cité Lumineuse perd une grande partie de son intérêt. Il conduit à retarder le retour des habitants et à laisser se dégrader la situation économique des commerces et des services de proximité, à détruire la vie du quartier* ».

De son côté, la DDE fait traîner le dossier, le directeur du service Habitat de l'époque est farouchement hostile à la démolition, considérant la perte de logements sociaux comme inacceptable. Il s'appuie sur l'argumentaire du CETE qui considère le bâtiment techniquement réhabilitable, un

²²⁹ Projet de F.Druot, B.Cany, et Ch.Gautié en mai 1993 passant de 360 à 120 logements et intégrant des locaux d'activités et de loisirs.

²³⁰ Propos d'habitant in Sud-Ouest du 19 mai 1993.

²³¹ Extrait du courrier du 23 avril 1993 adressé par J.Chaban-demas au Collectif de la Lumineuse.

²³² Extrait du courrier adressé le 5 mai 1993 à l'Office public d'HLM de la CUB par le Collectif des Habitants de la Lumineuse.

argumentaire peu éloigné de celui du dossier municipal de demande de démolition, à un détail près : le risque important lié à la faiblesse de la structure qui ne permet pas de répondre aux normes de sécurité en cas d'incendie. Toutes les autres déficiences constatées : mauvais bâti, normes logements trop petits (40T2 de 41 m², 80T3 de 52 m², 160 T4 de 66 m², 80 T5 de 80 m²), manque de portes entre séjour et entrée, normes acoustiques et thermiques, manque de balcons/terrasses, mauvaise sécurité gaz, mauvaises dessertes des logements par ascenseur (1 étage sur 3) et coursives, peuvent se réhabiliter en PALULOS. Mais cet argument sécuritaire, issu d'une étude réalisée en 1986 par le CEBTP, est délicat à contraindre à moins de réaliser une contre-expertise –ce qui ne sera pas fait- et il embarrasse une administration qui ne peut se permettre de prendre le risque de négliger cette donnée, valable ou pas.

L'argument du changement d'usage est balayé par le dossier au nom de la grande taille de l'immeuble. Les problèmes sociaux (sic) y sont associés au mauvais état de l'immeuble et à la complexité des circulations. Enfin, la déficience d'entrées individualisées et la forme urbaine de « barre » sont mis en avant pour évoquer des problèmes de gestion bien connus des organismes HLM confrontés à de tels immeubles.

En résumé, un discours collé à celui traditionnellement utilisé dans n'importe quel grand ensemble situé dans n'importe quelle région et quartier social de France !

Pour Simone Noailles, l'argumentaire est social et sécuritaire : « *Je suis toujours pour la démolition. Nous nous décarcassons pour reloger tout le monde. La Lumineuse est devenue un repaire de drogue et de délinquance. Il ne faut plus faire de grand ensemble comme ça, avec des cages d'escalier. On reconstruira des logements sociaux. Le maire est d'accord avec moi*²³³ ». Eradiquer la Lumineuse pour éradiquer la délinquance, l'argument est balayé par le responsable de la police locale : « *la disparition de la cité ne résoudra pas le problème de la délinquance, dû à la position même de Bacalan dans l'agglomération entre deux sources de délinquance notoires : La Garonne et ses quais (côté ville) et le camp de la Barde (côté pont). La solution relèverait d'un réaménagement plus ambitieux du secteur*²³⁴ », et les urbanistes qui connaissent le quartier partagent cet avis : si on rase la Lumineuse, les jeunes se déplaceront sur la cité du Port de la Lune, située juste à côté²³⁵ !

C'est dans ce contexte troublé où le retard du temps de la décision est en passe de tourner au désavantage de tous, habitants et commerçants, bailleur et municipalité, que la décision de démolir la Lumineuse est officialisée en réunion du Conseil Municipal le 14 juin 1993. Pour ce faire, son terrain est cédé pour le franc symbolique à l'office d'HLM de la CUB qui en assurait

²³³ Sud-Ouest du 19 mai 1993.

²³⁴ Sud-Ouest du 15 juin 1993.

²³⁵ Ce qui sera effectivement le cas.

jusqu'à la gestion. L'argument invoqué est le suivant : « *la Cité Lumineuse n'offre plus des conditions de vie conformes aux normes communément admises aujourd'hui. L'éventualité d'une reprise du gros œuvre a dû être abandonnée car elle remettait en question la solidité de l'immeuble et s'avérait de surcroît trop coûteuse. Le parti de destruction a donc été retenu. Dans cette perspective, l'Office HLM de la CUB a proposé à chaque locataire un relogement selon ses souhaits personnels, la Ville de Bordeaux prenant en charge les frais de déménagement lorsque celui-ci s'effectue dans l'agglomération* ²³⁶ ». Difficile d'être moins lyrique ! Bien que ce ne soit pas l'objet d'un tel rapport, l'absence totale d'allusion à cette démolition comme condition d'un renouveau du quartier a de quoi surprendre.

Par cette même délibération, le lancement d'une étude d'aménagement du site après démolition est confié à l'Office : difficile d'échapper au constat de la vacuité d'une commande politique qui se défait sur un organisme voué à la construction et à la gestion de logements sociaux de sa responsabilité première en matière d'aménagement urbain !

Et ce n'est pas la transformation de l'Office d'HLM de la CUB en OPAC en 1994, prenant ainsi une compétence d'aménageur, qui lui donne comme par magie la capacité de penser la ville. Pourtant, cela semble suffisant pour penser Bacalan.

Devançant l'appel, trois raisons majeures vont conduire Aquitanis, devenu OPAC communautaire, à lancer en 1994 un appel à idées auprès de cinq équipes d'architectes afin de cerner le devenir du site :

1/ l'urgence d'afficher une ligne d'action conforme à la vocation sociale de l'organisme pour sortir de ce qui ressemble de plus en plus à une double opération de dédensification sociale et de spéculation foncière ;

2/ couper court au plus vite aux prises de position qui se multiplient en faveur d'une réhabilitation dont ni l'office ni la ville ne veulent ;

3/ l'obtention de l'accord administratif de la démolition de la Lumineuse est, selon l'esprit du temps, soumis à son inscription dans un projet global sur le quartier, le critère de la vacance ne faisant plus recette.

« *Elle est devenue un problème la Lumineuse. Surtout pour ceux qui n'y vivent pas* » remarque avec un certain humour noir Hervé Le Corre, écrivain et ancien habitant de la cité.

Un concours d'architectes comme caution à la démolition.

²³⁶ Extrait du compte-rendu du Conseil municipal du 14 juin 1993, « Cession par la ville à l'office public d'HLM de la communauté Urbaine de la Cité Lumineuse. Décision. Autorisation ».

Les conclusions de l'étude d'urbanisme de l'AURBA commandée par le bailleur et réalisée en 1992, vont permettre de constituer les bases du programme du concours.

Si elles mettent en avant l'enclavement physique du quartier, créateur d'un attachement tout particulier de sa population à celui-ci, mais aussi sa paupérisation, le mauvais état d'un bâti et un certain déficit des équipements publics, particulièrement en direction des jeunes (équipement scolaire –le quartier est en ZEP, maison de l'enfance, salle des fêtes, équipements sportifs), elle souligne en parallèle l'existence d'une importante clientèle potentielle de cadres moyens travaillant dans le secteur de Bordeaux Nord et désireuse de résider à proximité de leur lieu de travail, qui pourrait se fixer à Bacalan si une nouvelle offre de logement existait. Les conditions d'habitat existantes ne permettent pas cette diversification jugée positive, mais sur le site de la Lumineuse, ce sont 200 à 300 logements en petits collectifs et/ou maisons individuelles qui pourraient trouver leur place, permettant de diversifier l'offre résidentielle et d'ouvrir le quartier sur le fleuve dont il est coupé totalement, soit par la masse importante de la cité, soit par la domanialité publique du Port Autonome.

Une restriction cependant : le terrain d'assiette de la Lumineuse est grévé par un classement en EBC (espace boisé classé) qui, bien que ne méritant plus ce classement qui correspond maintenant à des pelouses et quelques arbres isolés, nécessite une révision du POS pour devenir constructible en sus de l'emprise de la cité elle-même. La nécessité de mettre le POS en cohérence avec le SDAU permettrait que ce déclassement ait lieu au mieux en 1995, aucune anticipation n'étant juridiquement possible. L'avertissement est clair : les conditions ne sont pas réunies pour faire l'annonce d'un projet cadré dans son contenu et ses temporalités, les aléas traditionnels d'une révision de POS étant connus de tous les professionnels de l'aménagement.

Et c'est justement parce que les lanternes sont au rouge qu'en septembre 1994, l'OPAC Aquitanis et la Ville de Bordeaux lancent l'appel à idées pour « l'aménagement du centre de Bacalan »²³⁷, entendez l'aménagement du site de la cité Lumineuse sur 5,2 hectares auquel est adjoint le terrain adjacent de dépôt d'essence des Armées sur 2,1 hectares, propriété du ministère de la Défense et susceptible de déménager dans un temps court, ainsi que le site occupé par une RPA gérée par la SA HLM de l'Habitation Economique (non associée au concours ...) en vu d'une réhabilitation

²³⁷ Réalisé après une enquête publique menée en novembre 1993 pour constituer le programme de référence du quartier de Bacalan élaboré par la CUB : maintien de l'habitat social, sensible diversification du parc immobilier et revalorisation urbaine du secteur. Le programme du concours s'inscrit également dans les prescriptions du Contrat de Ville : lutte contre les processus d'exclusion et réinsertion des quartiers les plus marginalisés dans la ville, et celles du Plan de Relance pour la Ville dans lequel la Lumineuse est retenue par l'Etat comme site prioritaire : amélioration des équipements de service public, désenclavement du quartier, démolition et reconstruction de logements.

possible permettant d'y réaliser du logement locatif afin de reloger les habitants de la Lumineuse.

Résumons : un projet pour le « centre de Bacalan » réduit à trois terrains adjacents, dont l'un est majoritairement inconstructible pour un temps difficilement contrôlable, le second pourvu d'une domanialité pour le moins empreinte d'une certaine inertie et dont il faut obtenir le déclassement et le troisième appartenant carrément à un rival !

Continuons : le concours est présenté à la presse et aux habitants comme devant permettre une décision définitive permettant de statuer sur le choix entre démolition et réhabilitation, l'arbitrage étant remis aux mains des architectes. Le marché d'études confié aux candidats sélectionnés est rédigé dans les termes suivants : « *déterminer un parti d'aménagement du site créant un nouvel ensemble de logements et d'équipements de quartier. (...) L'étude consiste à définir des intentions d'urbanisme et de volumétrie. (...) Le marché se rapporte à un site qui n'est pas libéré. Le parti de réaménagement intégrera nécessairement un schéma de réalisation dans le temps et dans l'espace, tenant compte de la démolition de l'existant* ». On ne peut être plus clair ! Mais la situation locale étant ce qu'elle est le texte est complété par la mention suivante sous le titre de « variante » : « *Selon le souhait de la Direction Départementale de l'Équipement, il est suggéré par ailleurs au cocontractant d'étudier en variante une solution alternative à la reconstruction du site, soit la réorganisation du centre du quartier de Bacalan menée dans le cadre d'une opération de requalification de la « Cité Lumineuse ». (...) L'objectif poursuivi est ici d'inverser les tendances en supprimant les causes de l'exclusion qui ont caractérisé cette cité* ». Quel architecte un tant soit peu professionnel se risquerait à proposer une telle variante quand il apparaît aussi clairement qu'elle est contraire au programme de celui qui est censé devenir son maître d'ouvrage ?

Enfin, le programme propose une fourchette de 380 à 460 logements à 80 ou 90% sociaux, dont 250 à 300 sur le site de la Lumineuse et ne mentionne nullement la condition préalable d'une révision du POS pour mener à bien ce projet, la notion de « modification » apparaissant en dernière page comme un détail sans grande incidence sur l'avenir.

Pierre Ferret avait proposé au maire de lancer un concours d'architectes en leur demandant de choisir : démolition ou réhabilitation ? « *C'est eux qui présenteraient toutes les solutions et la mairie n'aurait plus qu'à choisir. Personne ne perdrait la face* ²³⁸ ». La plupart des architectes est favorable à la réhabilitation de la cité y compris Dominique Perrault qui a proposé de relayer une pétition sur Paris à défaut d'avoir les moyens de dire son opposition au maire pour la solution de démolition. Pierre Ferret, pour qui cette démolition « *est un scandale dû à l'incompétence et la méconnaissance*

²³⁸ Sud-Ouest du 19 mai 1993.

*des élus*²³⁹ », attend de cette consultation des réponses favorables à un projet de réhabilitation

Son idée était une fausse-bonne idée ! Les architectes²⁴⁰ ont effectivement choisi : tous ont préconisé la démolition et ont aménagé les deux terrains de la Lumineuse et du dépôt d'essence des Armées, nul ne touchant à la RPA ! L'OPAC a désormais la caution extérieure qui lui manquait pour convaincre la DDE, le cadre contractuel d'agglomération permettant que cette opération bénéficie de subsides publics complémentaires de l'Etat et de la CUB étant en place : plan de référence, contrat de ville et plan de relance pour la ville.

c- L'héritage du « fil de l'eau ».

Elections municipales oblige, le projet de synthèse du concours est présenté aux bacalanais le 5 juin 1995, séduits par la notion de village urbain qui y est développé, le parc de 5 hectares, la salle polyvalente attendue depuis trente ans, le centre pour la petite enfance ; le marché retrouve sa place comme le terrain de pétanque et les berges s'ouvrent au public. De plus annonce est faite de nouveaux équipements sociaux destinés à accueillir la nouvelle population des 380 à 450 logements prévus au projet, la rénovation de la piscine Tissot et l'installation d'un poste de police. L'espoir renaît bien que quelque peu entaché du doute légitime d'une opération de séduction pré-électorale.

Alain Juppé, Premier Ministre de Jacques Chirac est élu maire de Bordeaux le 11 juin 1995 et hérite du dossier. La DDE n'a toujours pas donné son accord pour la démolition ; les élus d'opposition découvrent en décembre le « pétard à retardement » de la nécessaire révision du POS permettant la mise en œuvre du projet Aquitanis, alors que le POS est à l'étude pour sa douzième modification.

Le nouvel adjoint à l'urbanisme, Dmitri Lavroff, tente de réduire l'effet négatif de ce lièvre levé inopportunistement : « *il faut deux ou trois ans pour préparer une opération comme la cité Lumineuse et le POS sera en ordre*²⁴¹ ». Jacques Mayoux affirme que l'on peut s'affranchir du POS actuel quitte à le modifier ensuite et qu'une première phase de travaux, située sur la partie constructible démarrera fin 1996, dès que la cité aura été libérée (il reste encore 18 familles) et démolie. Alain Juppé s'engage face à Philippe Dorthe, conseiller d'opposition : « *J'ai dit qu'il y aurait un démarrage en 1996 pour la cité Lumineuse. Vous affirmez de votre côté qu'il n'y aura rien avant cinq ans. L'avenir jugera* ».

²³⁹ Entretien avec Pierre Ferret, qui rajoute : « Mais ils n'ont pas une stratégie consciente de « vidange » de Bacalan, il n'y a pas de machiavélisme. Mais de la part de l'OPAC ? Elle se crée peut-être un territoire ? ».

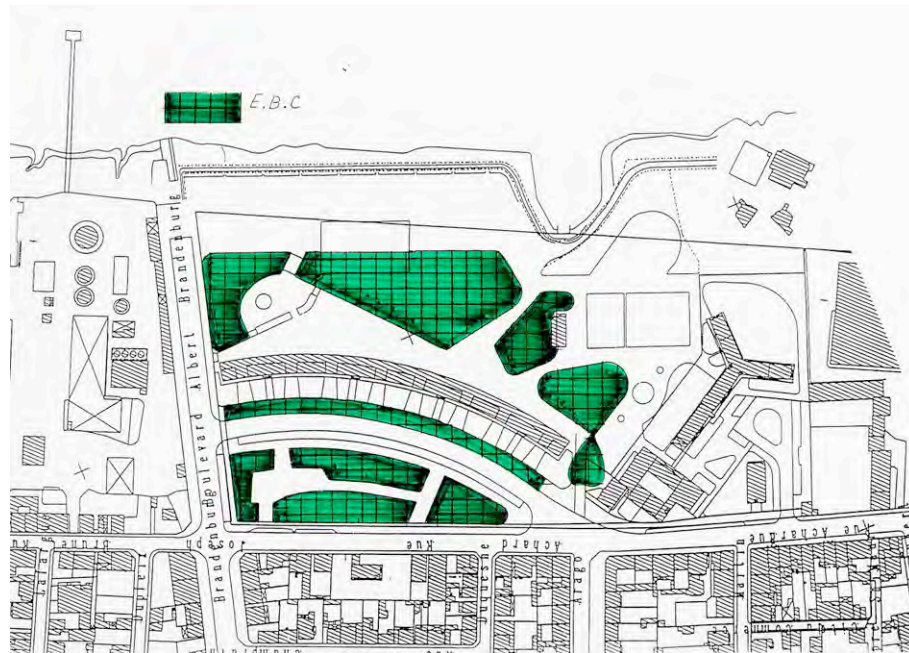
²⁴⁰ Les cinq équipes sont : Vianne/Lazare, Rodriguez, Bouzou/Fagart, Lechêne-SBA et De Marco.

²⁴¹ Sud-Ouest du 21 décembre 1995.

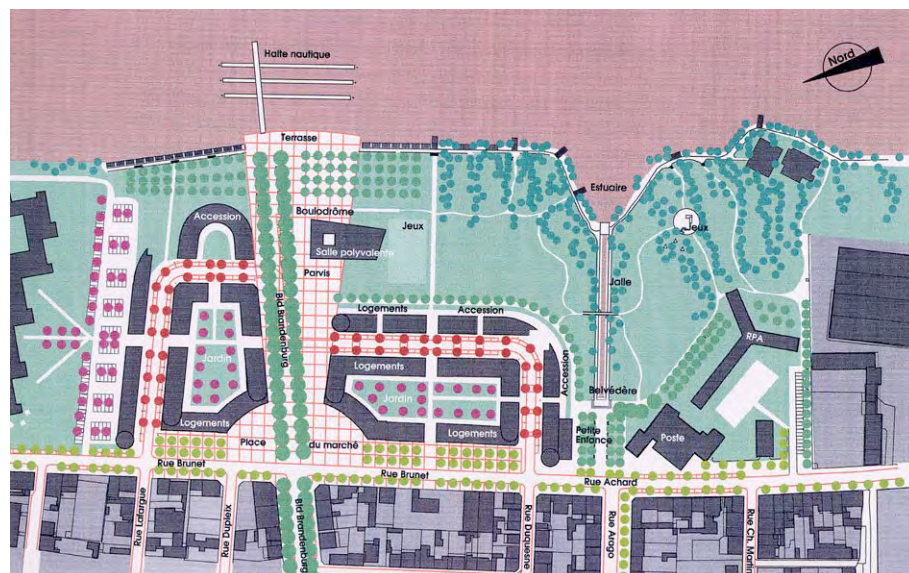
Plan de masse et Espaces Boisés Classés.

Projet d'aménagement de la Lumineuse²⁴².

Pour tenir cet engagement, il reste à lever les deux points noirs du dossier : celui de l'autorisation de la démolition de la Lumineuse par les services



locaux de l'Équipement et le déclassement de la zone EBC et du terrain des Armées.



²⁴² « Le parc de Bacalan », aménagement du centre ville, juillet 1995, OPAC de la CUB Aquitanis.

Le premier est presque un jeu d'enfant comme nous le confirme Danièle BreLOT au service Habitat de la DDE : « *La DDE va sûrement signer le dossier. Il est sur mon bureau, prêt à partir pour Paris pour la demande de subvention. Juppé a pris parti, et il est difficile pour notre administration de s'élever contre notre tutelle ... La DDE a fait traîner ce dossier : beaucoup de réunions, de demandes d'études, de justifications. L'actuel directeur du service Habitat y est presque favorable, mais ce n'était pas le cas du directeur précédent et au sein de la DDE les avis étaient très partagés. Bordeaux a aujourd'hui une forte demande en logement social et une forte volonté politique, ce qui n'était pas le cas auparavant. Il y avait une demande importante, ils attendaient leurs bébés car ils avaient réalisé que Bordeaux perdait beaucoup de population, mais il n'y avait pas de volonté politique, par exemple sur la localisation. Ils en voulaient un peu partout et aucun quartier n'était prioritaire ce qui posait problème. Aujourd'hui c'est différent et clair, les quartiers prioritaires ont été clairement nommés, de plus la CUB semble avoir une volonté de démarche vis-à-vis d'une politique de l'habitat, au moins entre deux communes*²⁴³ ».

Le second point noir va s'avérer nettement moins aisé à neutraliser !
Fin 1995, les POS des communes périphériques sont arrêtés et à l'étude au service juridique, en attente de celui de Bordeaux qui considère que la révision est une procédure trop lourde et souhaite poursuivre dans une procédure de modification, mais le projet de déclassement des espaces verts protégés demande une révision : le projet Aquitanis est donc arrêté temporairement. Impasse ? Trou béant en réalité que Francis Cuillier, nouveau directeur de l'A'URBA, a la délicate mission de désigner au nouveau maire et second personnage politique de l'Etat : les modifications de POS établies jusque-là ne sont pas compatibles avec le Schéma Directeur. C'est donc un nouveau schéma qu'il faut réaliser qui enregistre les options de politique urbaine des communes de la CUB, et c'est un POS communautaire qui doit être réalisé. Son refus d'assumer la responsabilité d'une démarche illégale qui mettrait les municipalités en première lignes en cas de recours contentieux convainc le maire de Bordeaux de la justesse de ce point de vue aussi pertinent techniquement que politiquement.
Le déclassement des espaces en EBC est de fait repoussé aux calendes grecques.

C'est donc sur les bases d'un projet impossible que les travaux de démolition de la Cité Lumineuse commenceront finalement en septembre 1996, ... pour s'arrêter presque immédiatement : de l'amiante vient d'être découverte dans les entrailles de l'immeuble. Arrêt du chantier et désamiantage. La démolition reprend en janvier 1997 et durera deux longs mois. Une pénible agonie due au choix économique d'une démolition « à la boule » au lieu de l'implosion,

²⁴³ Entretien avec Danièle BRELOT, service Habitat de la DDE, le 25 avril 1996.

jugée trop coûteuse. Décidément, les caisses sont bien vides quand il s'agit de Bacalan !



Albert Garcia ne cache pas son écœurement : « *L'amiante de la Cité est un scandale. Il n'est pas possible qu'ils aient ignoré qu'elle en contenait. Tous les bâtiments à cette époque en avaient. En plus, je sais, de source sûre, qu'il y a eu trois devis pour la démolition: deux de 500 millions dont l'entreprise Delair, et un de 150 millions (entreprise toulousaine). Mais Delair est équipée pour traiter les déchets toxiques et l'amiante. On lui a demandé ensuite de bien vouloir les traiter, mais elle les a envoyés paître. En plus la flèche est trop petite, elle a un ballant trop faible, la boule n'a pas suffisamment d'ampleur et tape trop doucement. Elle doit taper cinq fois pour arriver à faire un trou ridicule!*²⁴⁴ ».

²⁴⁴ Entretien avec Albert GARCIA.



Rien n'est épargné à ce quartier dans lequel les commerçants veulent croire à la réalisation des logements promis : « *je vais essayer de tenir un an de plus* » dit l'une d'elle. Et si le nouveau maire s'active pour accélérer les équipements prévus, dont la piscine Tissot en août 1996, il n'a d'autre choix que de revoir le projet d'Aquitanis à la baisse de façon à ce qu'il puisse s'inscrire dans la partie constructible, c'est-à-dire l'emprise de la cité, un projet dont il ne partage guère les options avec l'OPAC avec lequel les relations ne sont pas au beau fixe, ce qui n'a rien d'étonnant, vu les circonstances.

Le nouveau projet est proposé le 13 septembre au comité de quartier de Bacalan sous le titre de « Parc des Berges », accompagné d'un programme de 110 logements prévus en trois phases, le premier en locatif social comprend 34 logements collectifs en T2 et T3 et 11 pavillons individuels en T4 ; le second sera du locatif intermédiaire (PLI) et le troisième de l'accession à la propriété réalisée en promotion privée. Le tout intégré dans ce que l'on appelle désormais le Projet Urbain bordelais ou projet des 3B : Bacalan, Belcier, La Bastide. Si Bacalan n'est cette fois pas oublié²⁴⁵, il s'inscrit dans un projet global et dans une perspective d'extension du centre de la ville vers ses franges, guidé en cela par la libération des quais par le Port Autonome, la nécessité d'une requalification urbaine générale de liaison des quartiers entre eux, le traitement des entrées de ville, l'enjeu crucial d'un nouveau franchissement et la réussite d'un projet de transport en commun

²⁴⁵ Le projet Perrault s'arrêterait aux bassins à flot ...

en site propre de type tramway après l'échec politique du projet de métro de son prédécesseur.

Bacalan est entré dans la politique urbaine de la Ville, il n'est plus un « oublié », les choses changent, mais le quotidien des habitants reste difficile, et ce n'est pas le Plan Lumière de 1998 qui a sorti de l'ombre concrètement et symboliquement la cité Claveau qui va suffire ni à les rassurer ni à les faire taire.

En 2004, le projet d'Aquitanis en est toujours à sa première phase, et les abords ressemblent plus à une étendue champêtre dont la tondeuse est tombée en panne qu'à un espace public paysagé. Une surface commerciale Leadle est en construction sur l'emprise constructible restante, élément d'un programme de « diversification » que n'avaient sans doute pas prévu les commerçants riverains ... Quant au nouveau POS, devenu PLU, il devrait être approuvé en septembre 2004. Quarante-cinq familles ont remplacé les trois cents de la cité ; mais au point auquel les bacalanais étaient arrivés, un peu vaut mieux que rien.

Que va-t-il advenir maintenant du site ?

Démissionnaire, la municipalité chabaniste a raté l'occasion d'avoir « en ses murs » un véritable quartier populaire. La gestion sociale et urbaine dont il a été l'objet pendant plus de vingt ans est bien proche de celle que nous avons pu observer sur d'autres sites de quartiers sociaux de grands ensembles où la négligence politique des uns s'est doublée d'une incompétence en matière urbanistique et sociale. Sa situation urbaine aurait pu permettre la mise en œuvre d'une opération du type de celle développée à Lorient, encore aurait-il fallu qu'un projet politique existe. Ici, on ne peut même pas parler de la mise en place d'un « jeu de l'entente locale », chaque partenaire étant lié à l'autre par un contrat tacite de liberté sur son territoire.

Cette opération est un échec pour tous les protagonistes : la municipalité, à moins d'imaginer qu'un plan de dédensification sociale était prévu dès l'origine, ce qui n'est pas le cas ; le bailleur, qui est loin d'être rentré dans ses fonds investis et dont le renouvellement patrimonial dont il avait certainement le souci à l'origine est bien faible ; les habitants enfin, qui auront été les plus durement touchés dans leur dignité et leurs ressources. Cependant, il serait insuffisant de s'arrêter à ce constat et de ne pas prendre en considération le statut du bailleur, un OPAC communautaire considéré par certains comme « *étant sous tutelle politique* », une position de vassal revendiquée par le directeur de l'OPAC lui-même pour qui « *la logique patrimoniale s'est soumise ici à la logique politique et territoriale de la Ville*²⁴⁶ ». Ne doutons pas que l'OPAC Aquitanis ait gardé des traces de son passé d'Office municipal, mais il serait abusif d'y réduire sa stratégie. La démolition de la Lumineuse cadrerait avec deux de ses préoccupations : la première est celle

²⁴⁶ Entretien avec Jacques Mayoux, directeur d'Aquitanis, qui précise que un tiers des administrateurs d'Aquitanis sont des élus de la CUB.

de diversification patrimoniale, commune à tous les bailleurs ; la seconde relève d'une attitude clientéliste vis-à-vis de la ville de Bordeaux et de la CUB comme le souligne une chargée de mission de l'ARHLM : « *On ne peut pas dire qu'Aquitanis soit instrumentalisé par la CUB au service de sa politique urbaine, mais plutôt qu'Aquitanis cherche à prendre le marché du territoire du centre ville pour développer ses activités. Sa stratégie consiste donc à s'inscrire dans les projets de la ville*²⁴⁷ ». L'argumentaire de Jacques Mayoux en faveur d'une municipalité responsable repose sur sa compétence institutionnelle en matière de politique d'urbanisme. En identifiant le passage de 300 à 400 logements possibles à seulement 150 constructibles à une volonté municipale de dédensifier Bacalan en logements sociaux du fait de sa maîtrise des outils du droit du sol, il semble que le directeur de l'OPAC injecte de la rationalité dans un processus plutôt marqué, selon notre hypothèse, du sceau de la négligence. Si on ne peut nier que Bordeaux ait eu quelques vagues intentions sur la transformation de Bacalan, on ne peut parler en aucun cas d'un projet au sens d'une pensée construite et prospective.

La démolition de la Lumineuse apparaît ici comme un mode d'adaptation dysfonctionnel d'un système d'action à son environnement, produit par une posture non-décisionnelle durable et lié à l'absence de nécessité perçue de faire de cette question et du lieu dans lequel elle se pose un enjeu de politique locale, la gestion électorale ayant pris le pas sur tout autre enjeu. La notion de politique « au fil de l'eau » semble correspondre à ce cas particulier où le projet urbain invoqué est une poudre aux yeux aussi peu crédible qu'insultant pour ses destinataires.

Il n'est décidément pas bon d'être « de l'autre bord ».

Conclusion

Dans la droite ligne de la LOV visant –entre autre- à réinsérer les grands ensembles dans la ville, le décret d'application du 5 février 1993 sur les exonérations de taxe professionnelle instaure une liste de 546 quartiers dégradés. Après le social et l'urbain, l'économie d'entreprise est appelée au chevet des zones d'exclusion dans une philosophie générale de réduction des inégalités et dans la continuité du rapport Dubedout de 1981 qui préconisait de relier la question du développement social à celle du développement économique. Si l'exemple de Démocratie montre la nécessité de pratiquer une politique de séduction fiscale à l'égard des entreprises, il en a également révélé l'insuffisance dans des sites trop marqués par l'échec des dispositifs successifs de la politique de la ville.

²⁴⁷ Entretien avec Sygrid Monier,

Le Pacte de Relance pour la Ville annoncé le 18 janvier 1996 par Alain Juppé, Premier Ministre du Président de la République, Jacques Chirac, élu en mai 1995, comprend soixante-dix mesures de natures différentes alliant le développement économique, l'emploi, la sécurité, l'éducation et des mesures concernant le logement. La stratégie de l'Etat, à laquelle il est reproché son inefficacité du fait d'un trop grand éparpillement des fonds publics, est de compléter le saupoudrage des contrats de ville²⁴⁸ par un ciblage plus précis des espaces urbains en déshérence. Si l'Etat maintient le principe de la contractualisation avec les collectivités locales à travers les contrats de ville, et cherche à en renforcer la cohérence territoriale par la quête d'une formulation réalisée à l'échelle de l'agglomération, il procède en complément à un « périmétrage » de certains quartiers définis par des critères de concentration de la pauvreté sur lesquels sont mis en place des mesures dérogatoires au droit commun, en particulier dans le domaine du logement et du développement économique²⁴⁹. Une liste de sept cents Zones urbaines sensibles (ZUS) est arrêtée, qui sera complétée dans le décret du 26 décembre 1996, suite opératoire de la Loi du 14 novembre 1996 de mise en œuvre du Pacte de Relance, par la liste des Zones de redynamisation urbaine (ZRU) et des Zones franches urbaines (ZFU) au contenu plus nettement constitué de mesures incitatives à caractère économique, et que certains interprètent comme des mesures « *cherchant à contrebalancer les effets du « repli communal » de la décentralisation, (...) contrairement aux contrats qui reposent sur la négociation et le « bon vouloir » des collectivités* »²⁵⁰. Pour leur part, les treize Grands projets urbains du XIème Plan poursuivent leur aventure expérimentale ...

Politique de contractualisation héritée de la période antérieure, politique de traitement du social par le projet urbain et politique de « discrimination positive périmétrée »²⁵¹ sont les trois modes d'action publique désormais à l'œuvre au nom de la politique de la ville.

C'est dans le cadre de ce Pacte de relance à forte connotation économique qu'une nouvelle étape est officiellement franchie par l'Etat dans la reconnaissance de la démolition comme mode d'intervention susceptible de participer au grand chantier de « restructuration de l'environnement urbain

²⁴⁸ « La disposition des acteurs autour de la formule du contrat de ville provoque plutôt la banalisation de cette politique, son émiettement dans les logiques sectorielles des administrations, son enlisement dans le cadre de politiques municipales qui n'en reconnaissent les priorités que le temps de toucher les crédits qu'elle véhicule avant de faire prévaloir leurs propres objectifs ». DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, « Réévaluer la politique de la ville », 1999, in « Les nouvelles politiques locales », Presses de Sciences Politiques, Paris.

²⁴⁹ Dérogations au plafond de ressources fixé pour accéder au logement, non-application du sur-loyer, incitation à la construction de logements neufs ; exonérations de taxes et de charges sociales pendant cinq ans pour les entreprises de moins de cinquante salariés qui accepteront de venir s'installer dans ces quartiers et d'embaucher des chômeurs du quartier.

²⁵⁰ LELEVRIER Christine, « Renaissance ou fin de la politique de la ville ? », « Regards sur la politique de la ville », juin 1999, Les Cahiers de l'IAURIF, n°123, p.20.

²⁵¹ Et non pas territorialisée comme on aimerait le penser ...

dans les quartiers sensibles » : la circulaire n°96-46 du 8 juillet 1996 annonce la mise en place de subventions de l'Etat portant « *sur les travaux de démolition et les actions d'accompagnement des opérations de relogement (à hauteur de 35%), ainsi que sur la charge de remboursement du capital restant dû au titre des emprunts ayant servi à la construction (subventionnable à hauteur de 30%²⁵²)* ».

Si l'accord préalable du préfet est confirmé pour la démolition elle-même et l'article R.443-17 maintenu sur les modalités du remboursement des prêts et subventions (exonération, échelonnement ou maintien de l'échéancier initial), l'obtention d'une subvention publique pour la démolition fait passer celle-ci du statut de pis-aller et d'« accompagnement » contraint de l'intérêt particulier des organismes HLM à celui d'opération d'intérêt général²⁵³. Un saut culturel important aussitôt contré par la précision suivante : « *Il ne s'agit pas d'aider la démolition en tant que telle mais de soutenir des projets urbains qui portent à la fois sur l'habitat, l'espace public, les activités, les services, la gestion quotidienne et l'amélioration du cadre de vie, et dont la démolition n'est que l'un des moyens. (...) La démolition doit être une étape, un moyen, un levier d'un tel projet urbain, dont les caractéristiques doivent être explicitées* ». Si le soutien « sans réserve » des préfets est attendu de l'Etat pour des démolitions inscrites dans un projet de diversification sociale et fonctionnelle, leur opposition est également sollicitée si « *une volonté d'exorcisme de problèmes sociaux risquant au mieux de produire une friche urbaine ou un espace vert mal aménagé* » est détectée.

Les vieux démons sont toujours bien présents : peur du vide et méfiance, au point de scinder le versement de la subvention en deux parts égales : la première versée à l'achèvement de la démolition et la seconde lors de l'ouverture effective du chantier des aménagements de substitution prévus au projet d'ensemble. L'Etat déconcentré se trouve ainsi théoriquement impliqué tant dans l'élaboration de la politique urbaine locale que dans sa mise en œuvre, une volonté quelque peu angélique quand on constate sur le terrain, comme nous l'avons fait plus haut, le peu de prise dont celui-ci dispose pour assurer cette mission, dans un contexte local où « *toute position un peu volontaire des préfets est dénoncée par les élus comme un retour de l'Etat tutélaire y compris dans les domaines de compétence que l'Etat a conservés*²⁵⁴ ». De même, la mobilisation du préfet est sollicitée « le

²⁵² Au lieu des 10% prévus par la circulaire du 25 août 1993. De plus, des « prêts « Pacte de relance pour la ville » pour l'amélioration des logements locatifs sociaux dans les ZUS » de la CDC sont mis en place dans une enveloppe de 5 milliards de francs sur une période de trois ans (1996-1998). Ces prêts ont vocation à accompagner les travaux d'amélioration, modernisation, réhabilitation et rénovation du parc, à l'exception des travaux d'entretien stricto sensu. Ils ont fait l'objet d'un protocole entre l'Etat et l'UNFOHLM du 6 juin 1996 et d'une convention avec la CDC ; Circulaire n°96-61 du 6 août 1996.

²⁵³ Les demandes de subvention sont examinées par un comité interministériel associant la DIV, la DAU et la DHC.

²⁵⁴ Claude Jacquier, GETUR, in « Pour en finir avec les grands ensembles », Assises Banlieues 89 de Bron, 4 et 5 décembre 1990, actes du colloque, DIV, p.26.

plus en amont possible », c'est-à-dire dès les premiers signes constatés de la déshérence d'un immeuble, afin d'éviter la situation trop souvent (mal) vécue d'une « mise aux pieds du mur » des services de l'Etat face à des immeubles murés ou trop dégradés pour leur permettre de susciter une alternative à leur démolition. Dans le temps désormais révolu d'une opposition systématique de l'administration centrale au principe de la démolition, c'était effectivement une pratique utilisée par défaut par les bailleurs. Mais il faudrait pour cela que les services préfectoraux aient un accès facilité aux informations détenues par les bailleurs eux-mêmes sur l'état de leur patrimoine et de son peuplement, informations jalousement conservées en interne par ces derniers.

Enfin, il faut noter que dans un contexte où la déspecialisation fonctionnelle des grands ensembles est recherchée, nécessitant la libération du foncier nécessaire à l'implantation d'autres types d'activités, la démolition n'est, de fait, nullement conditionnée à une reconstitution de l'offre, ni sur place, ni ailleurs, mais seulement à un plan de relogement des populations déplacées « *pour les ménages les plus précarisés* ». De même, s'il est clair que ces mesures sont destinées à se déployer dans les ZUS définies par l'Etat, la circulaire n'indique nullement qu'elles s'y limitent, aucune donnée du cadre juridique et financier établi par la circulaire n'y faisant clairement référence.

« Déréglementer, décroisonner, valoriser », tel était en 1990 le triple appel que faisait Alain Fourest, urbaniste, lors des Assises de Bron, comme étant « des pistes pour agir » permettant une remise en question radicale et nécessaire de cités dortoirs devenues « *des cités à vivre pour un nombre croissant de ses habitants* ». Face à une réglementation figée et archaïque du droit du sol, un argumentaire financier exigeant le retour des subventions d'Etat en cas de transformations de leur patrimoine par les bailleurs, et une attitude générale des responsables, teintée de craintes²⁵⁵ aussi diverses qu'irrationnelles, l'urbaniste réagit contre cette non remise en cause des usages qui est l'obstacle majeur à la transformation du grand ensemble pour qu'il « *vive au rythme de la ville* ».

Déréglementer consiste pour celui-ci à « *desserrer le carcan réglementaire et le contrôle public pour faciliter et favoriser les initiatives porteuses de changement* », décroisonner revient à « *retravailler les limites physiques du grand ensemble pour casser les barrières* » qui le séparent d'une dynamique urbaine en pleine expansion. Valoriser, c'est « *reconnaître au grand ensemble ses potentialités urbaines, foncières et humaines. Réinvestir le grand ensemble, c'est l'introduire dans le marché de la ville et des*

²⁵⁵ Alain Fourest évoque à ce propos la crainte des urbanistes (et nous pouvons rajouter de l'Etat) de la remise en cause de ce qui a fait le fondement idéologique de la conception urbaine, la crainte des opérateurs HLM de voir remise en cause sa vocation et son monopole de bailleur social, et la crainte de certaines municipalités « de donner droit à la ville à une partie de la population qui dérange et qui fait peur ».

*opportunités d'investissements publics et privés*²⁵⁶». Si la déréglementation n'est pas encore d'actualité, les deux autres attentes d'A.Fourest, que ses travaux ne peuvent en aucun cas laisser suspecter d'être un libéral à tout crin, sont en voie de mise en œuvre, et le recours à une démolition « plus complètement » tabou est désormais censé y contribuer.

La démolition est donc en passe d'accéder au statut d'outil légal et légitime dans un contexte où :

- des politiques urbaines sont conçues par les municipalités pour la reconquête des espaces dévalorisés de la ville dans un esprit de gestion d'une croissance urbaine qui rejoint progressivement ces enclaves tenues hors du droit commun par leur statut particulier et dont il faut dorénavant gérer la nouvelle situation de contact et de proximité ;
- la politique du logement social menée par l'Etat doit simultanément répondre à une demande croissante de logements pour les plus démunis tout en procédant à la déspecialisation sociale des Zones urbaines sensibles au nom de l'intérêt sécuritaire et de la justice sociale dont il est le garant ;
- la politique de gestion patrimoniale d'organismes HLM doit assumer un certain décalage entre ses attentes et sa mission de logeur social. En effet, ceux-ci commencent à avoir un patrimoine amorti et donc rentable qu'il est moins intéressant de démolir. Ils doivent cependant procéder à une sortie d'image de logeur des plus pauvres qui met en péril, d'une part, leur équilibre budgétaire par la vacance de certaines parties de leur parc, et d'autre part, leur capacité à construire dans d'autres parties de l'agglomération. En effet, alors qu'ils héritent d'une population paupérisée qu'il leur faut loger et que les listes d'attente pour un logement s'allongent du fait de la pénurie de logements neufs, les difficultés à réaliser de nouvelles opérations de logement social en dehors des sites dont c'est historiquement la vocation se multiplient du fait d'une absence de foncier accessible tant financièrement que politiquement...

La quête de la « valeur », c'est-à-dire du potentiel de mutabilité et d'attraction différenciée des grands ensembles et autres quartiers à dominante sociale, semble être la réponse qui permette de satisfaire à ces trois grandes logiques aussi solidaires contractuellement qu'elles sont divergentes dans leurs méthodes et différentes dans leurs compétences. D'autre part le retour de la vacance dans les parties les plus défavorisées du parc, après sa réduction dans les premières années de la décennie, rend moins cruciales et coûteuses en temps et financièrement les questions du relogement.

Sur cette question, les discontinuités politiques au niveau national faites d'alternances successives n'auront que peu d'incidence. La dynamique de légalisation du recours à la démolition est plus fortement marquée du sceau

²⁵⁶Propos d'Alain Fourest in « Pour en finir avec les grands ensembles », Assises Banlieues 89 de Bron, 4 et 5 décembre 1990, actes du colloque, DIV, p.25-26.

administratif et de sa continuité, aussi lente à s'arrêter qu'elle l'a été à se mettre en marche, que du sceau politique, souvent plus versatile. Mais le corps des élus nationaux, constitué d'élus locaux est sensible, toutes tendances politiques confondues, à l'argumentaire de la valorisation urbaine des quartiers sociaux. Si la résistance de la Direction du Budget n'est pas totalement levée, les cinq années qui vont suivre vont contribuer à faire du recours à la démolition une prescription d'intérêt général au nom de laquelle elle bénéficiera de plus en plus d'aides publiques.

Grâce à la formule magique du « renouvellement urbain », il sera désormais, pour chacun des acteurs, plus aisé de communiquer sur ses actions respectives, le caractère « naturel » de la notion de renouvellement permettant de débarrasser enfin l'Etat du poids lourd de l'histoire, de celui non moins encombrant de l'image du dinosaure pour l'UNFOHLM, ou encore de celui, toujours coupable, d'une gestion politique de leur territoire pour les maires.

**CHAPITRE IV : La démolition se « banalise » dans le renouvellement urbain.
L'entrée dans le système formel de la décision publique : 1996-2001.**

Il semble que ce soit du constat issu de l'expérience d'une ville insaisissable dans sa complexité pour l'Etat, du poids d'une normalisation paralysante à défaut d'être régulatrice, dénoncée par les acteurs techniques, et du projet urbain comme la résultante d'une action coordonnée et suivie dans le temps et non comme un préalable à celle-ci, que provient la notion de « ville renouvelée », le processus prenant le pas sur le résultat final attendu. L'expérience des Minguettes a laissé des traces ... La « capacité à faire » devient l'enjeu commun et non plus seulement celui de partager un énoncé problématique ; les mécanismes de financement et les emboîtements de compétences sont confirmés comme étant les préalables à toute action. La définition donnée dans les programmes de référence instaurés par la LOV faisait état en 1993 « *d'un parti stratégique et spatial (...) se traduisant dans une composition urbaine d'ensemble* », la circulaire du 22 octobre 1998¹, consacrée à la démolition des logements locatifs sociaux, –sur laquelle nous reviendrons plus loin- va ainsi retenir comme priorité la dimension stratégique du projet urbain et sa traduction par un programme d'actions, aux dépens de sa dimension spatiale, terme désormais absent de la définition elle-même. La circulaire de 2001 visant à déconcentrer totalement la décision sur les démolitions enregistrera à son tour en l'accentuant ce passage d'une politique du résultat, c'est-à-dire à dimension prospective, à une politique du processus fondée sur une démarche pragmatique privilégiant l'équilibre financier de l'opération et le relogement des habitants à l'existence d'un projet urbain, dorénavant limité à une « intention de projet urbain ».

La démolition est ainsi reconnue dans les textes réglementaires comme un outil de gestion patrimonial et urbain de droit commun, même si ceux-là mêmes qui la prescrivent s'en défendent, et la question sera désormais pour les pouvoirs publics de parvenir à différencier renouvellement urbain et renouvellement immobilier. En effet, les financements associés à chacune de ces formulations ne sont pas censés sortir des mêmes bourses ni relever des mêmes institutions ...

Ce nouveau chantier consistant à réaliser la différenciation entre politique du logement et politique de l'habitat, c'est-à-dire politique urbaine, est un enjeu majeur annonciateur d'un repositionnement de l'action publique. Il révèle le refus de l'Etat à s'engager plus loin dans une « politique de la ville »

¹ Circulaire n°98-96/UHC/IUH25 du 22 octobre 1998 : démolition de logements locatifs sociaux, programmation de logements, PLA construction-démolition et changement d'usage de logements sociaux. Le Moniteur, octobre 1998.

spécialisée dont les règles du jeu lui échappent, tant du côté des collectivités locales que de celui des bailleurs sociaux entre lesquels l'Union Sociale pour l'Habitat (ex-UNFOHLM) ne parvient plus à maintenir la cohésion, un Etat prisonnier de ses paradoxes entre injonction pour la mixité et droit au logement, et mis en demeure d'assumer ses erreurs passées et son obligation constitutionnelle d'assumer son rôle de garant de la justice sociale. De l'aveu même de Pierre-René Lemas en 1999, Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, « *nous ne prenons conscience que depuis peu de cette crise inédite qui touche différemment l'offre et la demande : vacance de logements sociaux en augmentation, listes de mal-logés qui ne se résorbent pas. L'ensemble des acteurs vit aujourd'hui une prise de conscience de nature à accélérer le mouvement*² ». Le « lâcher prise » de l'Etat sur les démolitions en 2001 et leur intégration dans les mécanismes réguliers de financement du logement social sont à la fois le signe et l'acte annonçant la fin d'une politique de la ville alliant dans sa configuration le social et le spatial, et bientôt scindée entre cohésion sociale et rénovation urbaine. Le « renouvellement urbain » apparaît dans ce schéma comme un référentiel de transition autorisant le passage vers « *une modification substantielle de l'action publique*³ » dont nous tenterons de saisir les nouvelles orientations.

Les expériences de cohabitation entre autorités locales, élues et déconcentrées, et interministérielles, unies (sic) dans une action collective pour la reconquête sociale et urbaine de territoires « exclus » du droit à la ville, ont permis un apprentissage mutuel des logiques de chacun et le constat semble partagé sur la capacité collective à réussir les ajustements nécessaires à une « action efficace », expression dont tous espèrent que la juxtaposition des deux termes soit bientôt considérée comme un pléonasme. Par son implication dans des sites géographiquement, historiquement et politiquement constitués, l'Etat apprend la ville, ou plutôt les villes. Et c'est bien là que le bât blesse car le bilan est plutôt tissé de questions que de réponses : qui fait la ville ? A quoi servent les outils d'urbanisme et de planification ? Quel est le sens de l'action publique, quelles références la structurent et la légitiment ? Le lancement d'un programme exploratoire sur le thème de l'intervention publique et de la production urbaine en 1997 par le Plan Urbain du ministère de l'Equipement témoigne de cet ébranlement des certitudes originelles. La méthode d'investigation déployée pour tenter de répondre à ces interrogations est révélatrice du besoin pressant de relancer la connaissance en ce domaine : il s'agit de questionner 23 DDE et 7 agences d'urbanisme afin de prendre la mesure de la légitimité des premières et de l'importance des volontés politiques locales dans la maîtrise

² Propos de Pierre-René LEMAS, « Les enjeux du renouvellement urbain », in « Renouveler l'urbain », septembre 1999, Projet Urbain n°18, Direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, p.23.

³ MULLER Pierre, SUREL Yves, « L'analyse des politiques publiques », 1998, Montchrestien, coll Clefs, Politique, p.139.

de l'évolution des agglomérations, afin « *d'accumuler des constats sur les mutations des villes pour y déceler les actions de la puissance publique* ⁴ ».

Au fur et à mesure que L'Etat enregistre le fait que l'intérêt général n'est plus seulement le sien, y compris dans des domaines censés relever de son exclusive compétence, on pourrait imaginer que la norme nationale s'efface progressivement au profit de formulations locales, certes différentes selon les lieux, mais dont certaines régularités seraient cependant obtenues par le biais de la voie contractuelle d'une part et l'arbitrage vigilant du préfet d'autre part. C'est du moins, semble-t-il, une des finalités de la contractualisation entre les collectivités locales, l'Etat et les administrations concernées par les actions énoncées dans les contrats de ville. Mais malgré les injonctions pour une politique de la ville « territorialisée », le temps et les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas ceux de la formulation des problèmes et des solutions permettant d'y répondre, échouant à la constituer en action réellement « territoriale ».

Les deux facteurs majeurs de cette impuissance semblent se situer à deux niveaux : 1/ localement, les résistances du terrain, au sens concret, c'est-à-dire résultant d'une règle héritée enregistrée dans sa structure spatiale –et plus particulièrement foncière-, contraignent les conditions de changement ; les difficultés des acteurs locaux à constituer une représentation partagée d'un intérêt général local participent également de la construction de l'écart entre objectifs contractuels et mise en œuvre ; 2/ les attributions ministérielles et administratives centrales sont marquées par la culture historique de la séparation des domaines fonctionnels et donc des budgets dont chacun cherche à optimiser l'importance, une logique de rationalisation budgétaire au service d'une rivalité des pouvoirs, au regard de laquelle la ville comme système ne peut être un objet politique.

L'appel à l'intercommunalité de projet –dans le sens de « pensée du changement »-, qu'il soit ou non entendu, doit répondre à cette nature systémique de la ville qui échappe à la structure politique centrale et qu'il est cependant nécessaire d'intégrer pour garantir l'efficacité des politiques nationales. C'est sans doute la raison pour laquelle, les initiatives centralisatrices alternent avec les délégations de pouvoir et que l'usage des grilles technocratiques perdure.

Dans le même temps, les attentes sont quelque peu déçues vis-à-vis d'un « projet urbain » au nom duquel les différentes énergies pourraient se rassembler pour produire un changement affiché comme un souhait de chacun des acteurs urbains et dont la première pierre concrète –hors les ententes contractuelles- serait un projet-programme architectural et

⁴ Diagonal n°120-121, août-octobre 1996. Cette étude exploratoire prend le relais de celle lancée en 1994 par le même organisme : « Comment, en l'absence de théories explicatives préexistantes, proposer une lecture raisonnable de l'impact de l'action publique sur les évolutions des villes ? ».

urbanistique. A la lumière des difficultés rencontrées sur le terrain, le terme de « projet urbain stratégique » se substitue progressivement à celui de « projet urbain », dont l'importance de la dimension stratégique n'avait pourtant échappé à personne dès l'origine, mais ce paramètre pour une action urbaine possible semble avoir besoin de faire l'objet d'une piquûre de rappel.

Les multiples références dans les publications spécialisées à la cité d'Orly-Choisy sont révélatrices de ce glissement d'attitude : cet ensemble est cité comme le témoin de la réussite possible du retour dans le giron urbain d'un grand ensemble possédant pourtant tous les stigmates de l'exclusion. La conjonction de deux facteurs principaux : une suite ininterrompue d'interventions croisées sur le centre ancien et le grand ensemble depuis les premières procédures HVS dans le cadre d'un soutien municipal sans faille, impliqué également dans la politique de peuplement, et une structure spatiale de « ZUP éclatée » résultant de la motivation inavouable des promoteurs d'origine consistant à « *réaliser des entités suffisamment restreintes pour ne pas avoir à en financer l'équipement* ⁵ » et facilitant par la suite leur transformation en quartiers, semble avoir contribué à cette réussite. Pour tous, Orly est devenu un véritable projet urbain à force d'interventions restreintes successives, un travail invisible au sein duquel « *nous avons démolit 1 000 logements sans qu'on le voit. Ici la démolition n'a pas été présentée comme une sanction de ce qui avait été fait préalablement* ⁶ ». On est loin du concours-spectacle des Minguettes. Le cas d'Orly contribue ainsi à rendre au projet urbain sa dimension de processus continu au détriment de l'idée d'un projet urbain comme préalable à l'action. Christian Devillers lui-même est saisi par le doute « *quant à l'utilité profonde de nos interventions sur l'espace, (même s'il se dit) conscient du formidable risque qu'il y aurait à relâcher l'effort même fugacement* ⁷ ». L'impossible diversification de l'habitat associée à l'absence de nouveaux financements sont à ses yeux les causes de cet « immobilisme forcé », alors que pour le chef de projet de Vaulx-en-Velin le raisonnement toujours globalisant de l'Etat, malgré certaines avancées notables, continue de représenter un risque réel de retard pour le lancement de certaines opérations.

La coïncidence entre la rentrée dans le droit commun de la démolition et la fin de l'amortissement des immeubles sociaux des années 60 et 70 n'en est pas une, signe éclatant du pouvoir dominant du Ministère du Budget et de la DGI sur les autres ministères et administrations de l'Etat, et détenteur majeur du « nerf de la guerre ». Penser par l'espace est décidément moins

⁵ « Projet urbain et grands ensembles », n°10 mars 1997, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p.12.

⁶ Propos de Paul-Louis MARTY, Directeur général de l'OPAC du Val-de-Marne in « Projet urbain et grands ensembles », n°10 mars 1997, opus cité, p.13.

⁷ Propos de Christian Devillers in « Projet urbain et grands ensembles », n°10 mars 1997, opus cité, p.5.

confortable pour l'Etat que penser par institutions, et l'on peut faire l'hypothèse qu'une fois recueillis les fruits d'une politique de rénovation urbaine visant ouvertement à éradiquer les dernières cités récalcitrantes, celui-ci abandonnera la responsabilité de la spatialisation des politiques publiques à ceux qui font la ville au quotidien, une ville dont il lui faut apprendre à faire le deuil.

A moins qu'une nouvelle crise du pétrole ... ?

A) Entrée dans le système formel de la décision publique : le « renouvellement » comme nouveau référentiel pour une action collective.

Vingt ans après la réforme de Raymond Barre, fortement inspirée de la pensée néo-libérale, instituant l'Aide Personnalisée au Logement dans l'idée de réaliser un rééquilibrage privé/public du patrimoine locatif social par une régulation par le marché, on peut dire que l'objectif a effectivement été atteint : la loi du marché dont les organismes sociaux ont tenté de s'approcher au plus près a fait son œuvre. Alors que la construction neuve de logements sociaux est passée de 90 000 logements en 1993 à 50 000 en 1998, et que les objectifs de constructions neuves sont loin d'être atteints en 1999 et en 2000⁸, la hausse des prix dans le bâtiment s'ajoutant à la contrainte traditionnelle de la rareté du foncier, les listes d'attente pour accéder à un logement HLM s'allongent sans cesse dans toutes les grandes agglomérations, et la vacance s'aggrave dans les quartiers surlignés par les vagues d'actions successives de la politique de la ville.

C'est dans ce contexte que le « renouvellement urbain » est le nouveau nom de baptême donné à la dynamique de recherche d'une valorisation des quartiers sociaux au nom de l'amélioration du cadre de vie de leurs habitants.

A partir de 1997, on assiste à la mise en œuvre d'un vaste chantier de redéfinition des politiques territoriales intégrant tous les objectifs de la politique de la ville « *qui n'est plus une politique sectorielle mais une dimension de toutes les politiques publiques* » comme la circulaire de décembre 1998 l'annonce au sujet des contrats de ville 2000-2006 qui sont dorénavant intégrés dans des contrats d'agglomération selon les principes de la nouvelle Loi d'Orientation et d'Aménagement du Développement du Territoire. Cette volonté gouvernementale de consentir à la « mort » de la politique de la ville est confirmée dans la Loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale, dite Loi Chevènement, dans laquelle la politique de la ville devient une compétence obligatoire des

⁸ La production de logements sociaux en 2000 est inférieure de moitié à celle de 1994 : 42 500 unités contre 89 000.

nouvelles communautés de commune et des communautés d'agglomération, au nom de l'équilibre social de l'habitat. Cette nouvelle architecture institutionnelle est confirmée en décembre 2000 avec la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain instaurant une solidarité intercommunale contrainte (avant de devenir contractuelle deux ans plus tard) sur la question de la construction des logements sociaux. La « ville solidaire » est considérée comme une question de société et l'enjeu d'une cohésion territoriale effective au cœur des stratégies urbaines est clairement reconnu comme une priorité absolue et la condition permettant d' « en finir avec la logique de quartier pour passer à celle de la ville » afin de garantir à tous l'accès à une égale qualité du service public, comme l'exprime Claude Bartolone en 1999.

Or, les réponses toutes faites n'existent pas. L'Etat apprend la ville en attendant de pouvoir l'abandonner comme objet de ses politiques à ceux-là même qui ont la compétence de la faire et qui savent, à travers leurs expériences d'élus locaux confrontés aux enclaves territoriales nationales tels que les espaces portuaires, ferroviaires ou militaires, que l'Etat n'a pas d'agenda spatial, un détail d'importance quand il s'agit de mettre en œuvre une politique de l'habitat.

Vouloir renouveler l'urbain implique la relance de la construction sociale pour permettre le renouvellement de l'offre d'habitat, alors que dans le même temps, le patrimoine immobilier des organismes HLM est en voie d'être financièrement amorti, une concomitance de deux situations qui n'est pas un hasard du calendrier mais dont on peut supposer que la seconde a fortement inspiré la première. Le fait que ce soit la Caisse des Dépôts qui donne le coup d'envoi de cette politique en s'y engageant publiquement et concrètement, y compris en puisant dans ses fonds propres, est révélateur de l'enjeu financier représenté pour ce « banquier » de l'opportunité que soient enfin associés dans une même formulation les dimensions qualitative et quantitative de la production d'habitat social.

Le banquier est prêt. Le notaire va devoir fourbir ses armes afin d'éclaircir les situations domaniales complexes des grands ensembles qui s'opposent à la mise en œuvre de projets d'aménagement nécessitant de retrouver une lisibilité des espaces d'intervention dans une claire répartition entre bailleurs et collectivités publiques. L'accès des cités sociales au statut de quartiers de ville est à ce prix : l'aménagement et l'entretien de leur espace public doivent être pris en charge par l'ensemble des habitants de la commune, au même titre que les autres espaces urbains, et pas seulement par les locataires qui y résident.

Mais il faut encore que les bailleurs sociaux parviennent à résoudre la délicate équation mixité urbaine/droit au logement dont le caractère ambigu ouvre la voie à de nombreuses instrumentalisation au gré des situations locales.

1) La ville renouvelée entre tentation libérale et pragmatisme urbain.

A la notion de « réhabilitation urbaine », dont le premier terme renvoie à l'indication d'une action réparatrice, et donc curative, évoquant par là même un mal que l'on est censé guérir ou du moins soigner, va succéder celui de « renouvellement urbain » au grand soulagement de chacun des protagonistes engagés dans ce vaste chantier et auxquels ce terme à connotation positive va donner les moyens de communiquer sur leurs actions jusque-là marquées du sceau de leur impuissance passée.

L'attente d'une mutation culturelle des acteurs de la ville pour lever les obstacles qui s'opposent à cette nécessaire action globale et « *de longue haleine aux différentes échelles* » reste à l'ordre du jour. Comme on peut le constater, rien de bien nouveau dans la formulation des conditions nécessaires permettant de juger recevables les politiques à mettre en œuvre : action globale et articulation des échelles, une invocation inlassablement répétée depuis le début des années 80 ! Pourtant, derrière cet apparent bégaïement, c'est bien un véritable changement qui est à l'œuvre, fruit du constat partagé des échecs répétés à inverser la spirale de la déqualification sociale et spatiale de certains lieux, malgré les dépenses tant financières que d'énergie humaine dans leur direction.

Trois conditions essentielles de ce changement –toujours- attendu sont ici analysées, déterminantes pour comprendre le contexte et les contraintes pesant désormais sur des démolitions dont le recours semble aujourd'hui faire consensus autour du concept temporairement rassembleur du « renouvellement urbain » : les conditions politiques et financières, les conditions physiques du changement et sa traduction réglementaire.

a- Un banquier à l'origine de la notion de renouvellement urbain.

La notion de « ville renouvelée », dont la paternité est généralement attribuée à François-Xavier Roussel, chef de projet à la SCET, va damer le pion au génétisme du terme de « régénération urbaine⁹ » utilisée par la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme pour désigner aux acteurs de la ville les enjeux de la solidarité entre les territoires et de l'intégration des « quartiers à problèmes » dans les stratégies urbaines. Son appel incantatoire, et pour le moins flou, pour que ces quartiers entrent « *dans une logique de dynamisation du territoire et soient considérés comme des enjeux* » se veut dénonciateur de l'insuffisance des dispositifs contractuels développés jusque-là pour y parvenir et considérés comme des « *approches monothétiques et monofonctionnelles, des maux dont nous ne sommes pas*

⁹ MASBOUNGI Ariella, chargée de mission auprès de Catherine Bersani, directrice de l'architecture et de l'urbanisme, « Pour une stratégie de régénération urbaine », Projet Urbain n° 10, mars 1997, « Stratégies urbaines et grands ensembles ».

encore épargnés ». La volonté politique locale y est mise en exergue comme la clé essentielle de l'action, l'accès à la « centralité » comme condition urbaine première de la « régénération des grands ensembles », dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage « *partenariale « public-public » pour lever les tracasseries et les lourdeurs habituelles qui paralysent l'action (...). Les moyens existent si on les conjugue au lieu de les saupoudrer, voire les opposer* ». Etc, etc, etc ...

Flou des formules toutes faites, et angélisme du « tous pour un, un pour tous ! », associé à une présentation édulcorée d'exemples de grands ensembles en « rédemption » grâce au mariage organisé de protagonistes (Etat, municipalités et intercommunalités, services déconcentrés de l'Etat, bailleurs sociaux) que tout sépare et qui, par la formule magique de « Projet Urbain », agissent main dans la main, au son de la conviction (enfin) partagée d'une nécessaire « régénération urbaine » des grands ensembles et de la lutte commune contre l'immobilisme forcé dû à l'absence de nouveaux financements, l'impossible diversification de l'habitat, les approches procédurières des grands ensembles, l'absence de pérennité des décisions comme de leurs financements, les kaléidoscopes d'œuvres étrangères les unes aux autres, le cloisonnement conformiste, le protectionnisme et les corporatismes !

Face à ce constat critique aussi réaliste que la solution proposée est réductrice au regard des réalités du terrain, comme les expériences décevantes des GPU permettent de le montrer, nous le verrons un peu plus loin, la « ville renouvelée » prend également sa source dans le constat réalisé par François-Xavier Roussel de l'impuissance des politiques contractuelles des quinze dernières années entre l'Etat et les collectivités locales à enrayer les processus exponentiels de déqualification de la ville.

Lors de la préparation en 1992 du schéma directeur de développement et d'urbanisme et du programme communautaire de l'habitat de Lille auquel il participe, il fait en effet le constat « *d'un blocage de l'évolution de toute une partie du territoire (...): la métropole doit être capable de maîtriser un tant soit peu et durablement la spirale de la déqualification si elle veut reprendre son développement*¹⁰ ». Ce bilan d'espaces urbains ossifiés et par là même privés de toute capacité d'évolution spontanée, le conduit à poser la notion de « ville renouvelée » comme un nouveau concept d'action publique dont l'enjeu central serait « *sur les territoires qui ne se renouvellent plus ou mal, de créer ou recréer un cercle vertueux de production de valeur* », au moyen d'un « *véritable management, (...), rompant avec le laisser-faire qui est encore favorisé par les logiques existantes, les habitudes, les facilités à court terme, (...), les engagements antérieurs, logiques et lobbies techniques* » et soutenu par « *une politique forte, durable, claire et affichée de l'ensemble de la métropole* ».

¹⁰ROUSSEL François-Xavier, « La ville renouvelée », septembre-octobre 1997, Urbanisme n° 296, p.77.

Dans un contexte où l'Etat a fait le choix de légitimer sa présence dans les territoires locaux au nom de la lutte pour la cohésion sociale et contre la fracture urbaine d'une « ville à deux vitesses », la notion de renouvellement urbain prend à l'inverse ses racines dans les capacités politiques locales à formuler et à mettre en œuvre leur propre destin. Cette position est d'ailleurs clairement exprimée par la CDC pour que les cadres de référence politique et stratégique du renouvellement urbain soient « *réalisés sous la responsabilité pleine et entière de la collectivité locale d'agglomération, (celle-ci) devant être le maître d'ouvrage unique* ¹¹ ».

Cet attachement à des opérations réalisées sous l'autorité publique locale, à la différence de la philosophie des GPU, est certes le produit de l'expérience, mais également de l'histoire de la notion elle-même, du moins dans sa version française. Bien que n'en revendiquant pas l'héritage, François-Xavier Roussel a effectivement emprunté le terme à la célèbre expérience de l'Alma Gare à Roubaix, où, en 1977, sur le slogan « une ville nouvelle dans une ville ancienne », la population soutenue par son maire s'était élevée contre la démolition systématique des « courées de Roubaix », un habitat traditionnel constitué de maisons individuelles en rangs serrés. Celui-ci, très délabré, était rasé progressivement par l'Office de résorption de l'habitat insalubre de la Métropole du Nord pour être remplacé par des tours. La constitution d'un Atelier Populaire avait alors permis que la volonté des habitants de la ville pour la reconstitution de logements individuels denses en lieu et place des tours proposées soit relayée par le maire et son adjoint, en partenariat avec l'Office HLM de la Métropole du Nord, après avoir visité des projets similaires réalisés à Bruxelles sous la houlette de Francis Cuillier¹². C'est sous le vocable de « ville renouvelée » que s'est réalisée cette reconquête, intitulé que porte toujours la SEM communautaire de Roubaix. Arrivé en 1989 à l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération Lilloise, François-Xavier Roussel réactualise et met ainsi en forme le concept dans le premier Schéma Directeur métropolitain, avant de l'exporter à la CDC où il va assister Dominique Figeat dans la création à la SCIC la Direction du renouvellement urbain, passant ainsi du concept à l'outil d'action.

Contrairement à l'appel pour un « Plan Marshall » des banlieues auquel Jacques Chirac avait lui-même fait référence dans sa campagne pour les élections présidentielles en 1995, et que les préfets Francis Idrac et Jean-Pierre Duport avaient traduit dans un rapport, jugé très étatiste, pour un Plan National d'Intégration Urbaine (PNIU)¹³, le « renouvellement urbain » s'affiche comme une « autre voie » prometteuse eu égard aux difficultés

¹¹ ROUSSEL François-Xavier, « Enjeux, perspectives et conditions de réussite du renouvellement urbain », 21 juillet 1999, Document de synthèse préparatoire au séminaire de restitution de l'expertise, SCET, CDC, FNAU, p.14.

¹² Témoignage recueilli auprès de ce dernier.

¹³ Rapport remis à Eric Raoult, ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion en septembre 1995.

rencontrées par l'Etat sur le terrain local et dont il fait la douloureuse expérience dans les GPU. Proche de son équivalent anglo-saxon, l'« urban renewal », que l'on peut « traduire par « renouement » et « reprise », ce qui sous-entend une certaine continuité ¹⁴», le « renouvellement urbain » se trouve non seulement paré des atouts démocratiques d'une véritable participation des habitants au changement de leur cadre de vie, mais il permet surtout de conjurer ce qui reste de la mauvaise conscience d'une rénovation urbaine synonyme de déportation des plus pauvres vers la périphérie, sans pour autant que le recours à la démolition soit banni des outils de la transformation attendue. Enfin, il relégitime les élus locaux et la population dans leur capacité à dire leur ville. Son succès devrait s'en trouver assuré ...

Visiblement la leçon a été tirée du bilan mitigé des GPU sur lequel il nous faut nous arrêter un court instant afin de saisir le contexte dans lequel la décision de la rentrée des démolitions dans le droit commun a été prise.

Les leçons des GPU : une maîtrise d'ouvrage « trop » complexe.

Si la présente recherche n'a pas pour objet de reconstituer les différentes phases par lesquelles est passée la politique de la ville dans notre pays, il apparaît cependant que la progressivité constante de l'enregistrement de l'enjeu urbain de la réintégration des quartiers dans la ville, déjà au cœur de la pensée de Banlieue 89, tient une place essentielle dans l'orientation désormais confirmée de démolitions, non pas banalisées, mais du moins intégrées comme un outil parmi d'autres du traitement de cet enjeu aussi bien local que national.

La « base de données » des GPU a contribué, en premier lieu, à donner au recours à la démolition une légitimité au nom de la quête d'une composition spatiale ayant la trame îlots/rues/places comme référent formel, et d'un désenclavement viaire rendu parfois impossible par certaines implantations d'immeubles, véritables barrières physiques. D'autre part, les GPU ont également constitué un espace et un temps d'expérimentation de systèmes décisionnels « complexes » du fait d'une présence forte de l'Etat, liée à sa capacité unique de « *garant du long terme parce qu'il est le seul par sa taille et sa surface financière à pouvoir en assumer le risque* ¹⁵», mais également pris en otage par des collectivités locales que la décentralisation a rendues maîtres du jeu dans l'élaboration de projets et de politiques urbaines dont dépendent le succès des GPU, elles-mêmes étant contraintes par l'opposabilité juridique des domanialités des bailleurs sociaux.

¹⁴ PAQUOT Thierry, « Bref retour sur la notion de renouvellement urbain », in « De la politique de la ville au renouvellement urbain », décembre 2001, Les cahiers du DSU n°31-32, Centre de ressources et d'échanges pour le développement social et urbain, p.6.

¹⁵ Propos de Georges CAVALLIER, « Maîtrise d'ouvrage, le chaînon manquant », in « Grands Projets Urbains », décembre 1994, dossier de Diagonal n°110.

Les trois logiques traditionnelles de la démolition, technique, urbaine et patrimoniale se trouvent ainsi simultanément prises en compte dans le cadre des GPU pour se trouver soumises, en apparence, au déterminant urbain.

Gérard Lacoste, Directeur d'études à l'IAURIF, a réalisé une étude aussi claire que synthétique sur les enjeux sensés être relevés par les GPU et les risques et problèmes rencontrés par ceux-ci dans leur application¹⁶.

Les trois enjeux principaux des GPU qu'il énonce sont :

1/ « *La nécessaire alliance politique entre les partenaires en présence et sur la nécessité que le GPU s'inscrive explicitement dans un projet communal* », du fait de la grande diversité des interventions et devant conduire à des chartes progressivement signées aboutissant à la mise en place de comités de pilotage ou de GIP.

2/ Des modalités transparentes de mobilisation des financements, processus délicat étant donné que « *les fonds mobilisables émanent d'acteurs publics qui ont chacun leurs domaines d'intervention privilégiés, leurs règles d'engagement des dépenses ou leurs procédures spécifiques de décision. Bref, leurs apports financiers ne sont pas fongibles. De plus, les calendriers des délibérations ou le degré de détails des dossiers techniques coïncident rarement. Cela pose problème pour le montage d'opérations faisant appel à des financements croisés* ».

3/ La mobilisation des compétences pour le management du projet dont les dimensions multiples demandent des compétences variées et la constitution d'équipes pluridisciplinaires autour d'un chef de projet devant « *s'appuyer sur un mandat clair émanant du comité de pilotage, et disposant de moyens et de compétences appropriés* ».

De même quatre types de « risques » sont identifiés qui sont autant de facteurs d'incertitude pour les acteurs impliqués dans l'action :

1/ Le risque budgétaire face à l'ampleur des besoins créant une hésitation « *à s'engager légitimement dans des opérations dont on leur expliquait qu'elles ne porteraient leurs fruits qu'après y avoir consacré 300 millions de francs. Alors qu'auparavant l'unité de compte pour les aides publiques mobilisées lors des interventions dans ces quartiers dépassait rarement la dizaine de millions de francs* ». Celui-ci est doublé par le risque commercial sur les acquisitions foncières avec revente quand le site sera revalorisé ;

2/ Le risque technique, lié aux projets coûteux de percements des immeubles, assorti des risques juridiques afférents, alimentant le doute sur le coût final des opérations ;

3/ Le risque lié au morcellement du temps politique, le rythme électoral pouvant induire des changements de priorités politiques et budgétaires alors

¹⁶ LACOSTE Gérard, « *Les Grands Projets Urbains : de l'idée à la réalisation ... un long chemin* », « *Regards sur la politique de la ville* », juin 1999, Les Cahiers de l'IAURIF, n°123, p.85-97.

que les opérations nécessitent un engagement durable sur dix ou quinze ans ;

4/ Le risque sur le changement de l'environnement socio-économique du quartier, comme la création d'un centre commercial concurrent à proximité ou le report de la réalisation d'une infrastructure de transport en commun.

Cette gestion de l'incertitude contribue à immobiliser les GPU, et « *pour donner un premier signe d'engagement et ne pas laisser filer les crédits, les premières opérations ont souvent porté sur d'anciens dossiers marginaux et non sur les composantes stratégiques du projet* », les rivalités entre chefs de projets émanant des différentes institutions dont ils sont chargés de défendre les intérêts sectoriels pénalisant les conditions d'un diagnostic partagé. Un bilan contre-performant au regard de l'urgence sociale et de l'importance considérable des fonds publics engagés dans une politique de la ville qui échoue là où elle s'est donnée comme enjeu principal de réussir¹⁷. On peut cependant faire l'hypothèse qu'il a fortement contribué, d'une part à accentuer la pression pour une nouvelle vague de décentralisation en direction des pouvoirs d'agglomération, permettant à l'Etat de devenir « *fongible, biodégradable*¹⁸ », et, d'autre part au renouvellement urbain d'émerger comme nouveau référentiel des projets d'aménagement publics, rendant ainsi à la politique de la ville toute la dimension sociale dont elle s'était quelque peu éloignée ces dernières années, la rendant peu lisible dans sa tentative d'intégrer une ville aux logiques de développement majoritairement libérales et naturellement ségrégatives.

La Caisse des Dépôts et Consignation au chevet des villes et des bailleurs sociaux : une lecture financière et immobilière de la question des démolitions.

Si l'engagement financier de la CDC auprès des collectivités locales ne date pas d'aujourd'hui, elle va passer d'une politique d'accompagnement des projets de revitalisation urbaine des quartiers prioritaires définis par la DIV, à une politique d'incitation à l'investissement par la création d'un programme spécifique permettant de dégager des ressources financières conséquentes pour des programmes lourds de renouvellement urbain et de démolitions directement utilisables par les communes et les bailleurs sociaux, leur fournissant ainsi l'outil financier manquant. Au-delà de la difficulté constatée à constituer des systèmes d'action efficaces permettant un démarrage visible des projets de transformation, l'insuffisance des crédits gouvernementaux comme communaux mobilisables en ce sens est identifiée par la CDC comme le principal responsable des résistances au changement. « *Les*

¹⁷ Alors que tous s'accordent à penser qu'elle a tenu ses promesses sur des sites moins résistants au changement, d'une échelle plus restreinte de concentration des problèmes.

¹⁸ Termes utilisés par Georges CAVALLIER.

*politiques d'amélioration de l'habitat menées ne sont pas à la hauteur des problèmes des HLM, et Daniel Lebègue, Directeur général de la CDC, se fait alors l'avocat d'une politique volontariste de transformation urbaine et de démolitions. A l'époque, c'est le premier à s'exprimer ainsi, haut et fort*¹⁹».

Trois types de financements sont ainsi mis en place : les premiers à destination d'une ingénierie des opérations (c'est-à-dire expertise et équipes de projet), les seconds sous formes de prêts à 3,8% pour la construction-démolition et à 4,3% pour les PPU (prêts projets urbains) sur 15 à 25 ans, et les derniers sous forme de capital participatif à des réalisations d'équipements « *dans des conditions de prise de risques et de temps de retour de l'investissement qu'un investisseur privé ne peut accepter*²⁰ ».

En entretien Dominique Figeat ne cache pas que derrière la philosophie et le discours du renouvellement urbain, au nom duquel « *la démolition n'est pas une fin en soi, mais un acte positif, qui se doit d'être un élément d'un projet d'ensemble (politique d'attribution, projet urbain, etc ...) et dont le but n'est pas d'en faire une politique, c'est néanmoins l'outil essentiel de la fabrication de produits immobiliers différents et de la recréation de la valeur et de l'attractivité d'un quartier* ». Dans cet objectif, les équipes de la CDC en charge du financement du logement sont transférées dans la commission renouvellement urbain afin de « *surmonter les difficultés et les blocages, car une vue immobilière de la démolition est illusoire* » ...

En effet, le constat de bailleurs HLM durablement ancrés dans leur logique de gestion patrimoniale, longtemps contrainte dans sa mise en œuvre est patent : alors que l'état de l'Etat se desserre sur les démolitions au nom de l'urgence sociale et sécuritaire, aidé en cela par un amortissement du bâti pratiquement arrivé à terme, les bailleurs opèrent un repli positionnel en hésitant à détruire les plus anciens logements « *les plus rentables puisque quasiment amortis* ». De l'avis même de D.Figeat, « *il y a encore aujourd'hui beaucoup de difficultés pour présenter et mettre en œuvre ce nouveau référentiel, même si les différents acteurs le reprennent dans leurs discours. Il manque une maîtrise d'ouvrage composée d'une autorité politique et d'un opérateur. Les nombreux maîtres d'ouvrage des GPU n'étaient pas des outils opérateurs* ». L'obstacle majeur est donc principalement méthodologique et décisionnel : « *les opérations les mieux réussies ont bénéficié de dispositifs simplifiés où les maîtres d'ouvrage restent responsables de leur programme. Les organismes doivent acquérir une qualification d'aménageur, pour maîtriser des procédures complexes et travailler de manière dynamique et conflictuelle –inévitablement– avec les habitants*²¹ ». Une position que

¹⁹ Entretien avec Dominique FIGEAT.

²⁰ Dominique FIGEAT, « Les enjeux du renouvellement urbain », in « Renouveler l'urbain », septembre 1999, Projet Urbain n°18, Direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p.22.

²¹ Dominique FIGEAT, « Les enjeux du renouvellement urbain », in « Renouveler l'urbain », septembre 1999, Projet Urbain n°18, Direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p.23.

semblent confirmer les tentatives de certains organismes HLM, mettant à profit leurs ressources de propriétaire immobilier et foncier majoritaire pour « maîtriser » des opérations de « renouvellement » en cours, et dont l'exemple de Thouars à Talence (Gironde) étudié dans la partie suivante est une illustration.

Pour les responsables de la politique du renouvellement urbain de la CDC, le pragmatisme que leur longue expérience du logement social leur permet d'afficher renvoie clairement le renouvellement urbain à un renouvellement immobilier dont il faut bien admettre que dépend leur propre inscription dans la durée comme première banque du logement social.

b- Le grand ensemble : un espace concret aux règles ossifiées.

Validée dans le cadre d'un retour des grands ensembles dans le droit commun de la ville visant à en faire des « quartiers comme les autres », la démolition ne répond plus seulement aux nécessités d'une gestion comptable d'un bien immobilier par les bailleurs à l'égard d'un bâti déficient techniquement et fonctionnellement et aux coûts de réhabilitations prohibitifs, et qu'il s'agit de « renouveler ». Elle n'est pas non plus seulement invoquée au nom d'une « dédensification » rendue nécessaire par une situation sociale de concentration de la pauvreté jugée irrecevable dans un pays républicain quand ses limites se superposent à celle de la ségrégation socio-économique –le chômage-, appelant une plus juste répartition des logements sociaux dans la commune ou l'agglomération. Les divers débats sur la pertinence de l'usage du terme de « ghetto » pour qualifier certains ensembles de logements sociaux en disent long sur cette crainte qui prend ses racines dans les explosions urbaines outre-Atlantique. Il est désormais attendu du recours à la démolition de nouvelles capacités d'interventions opérationnelles par la libération d'un foncier rendu apte à l'accueil de nouveaux programmes alliant les atouts de la déspecialisation fonctionnelle à ceux de la valorisation urbaine et sociale. C'est une mutation qui est espérée, c'est-à-dire un changement radical du statut de quartiers populaires devenus malgré les efforts déployés des « quartiers impopulaires ».

Quand arrive le temps de la mise en œuvre, les résistances au changement apparaissent au grand jour et la spatialisation des programmes, ou des projets lorsqu'ils existent, révèle alors la nature concrète des problèmes qu'il va être nécessaire de résoudre : « *imprécision sur les limites de propriété, inadéquation entre gestion des espaces et statut de propriété, gel par les documents d'urbanisme d'espaces délaissés, impossibilité de changement d'affectation d'un terrain...*²² ». Autant d'incertitudes dont l'origine est

²² MORA Béatrix, WINTER Frédéric, « Les obstacles à la transformation des grands ensembles », juin 1993, supplément n°5 aux Cahiers de l'habitat de l'IAURIF, p.7.

historique et la traduction juridique et réglementaire, qui s'imposent de fait durablement tant aux acteurs publics que privés. Si les documents de planification urbaine sont en mesure de redéfinir les potentialités d'évolution des grands ensembles depuis l'injonction de la LOV pour sortir les anciennes ZUP de leur statut d'exception, ils sont cependant impuissants à intervenir sur les découpages fonciers sans l'adhésion de leurs différents propriétaires. Le monde du notaire s'impose à celui du politique.

Déjà en 1983, les architectes Francis Nordemann et Didier Rebois avaient précocement identifié ce qu'ils jugeaient comme « *des obstacles insurmontables* » à la transformation des grands ensembles : « *la résistance de la forme existante (...) trop contraignante (qui) peut appeler d'importantes démolitions, souvent perçues comme autant de signes de gâchis matériel et économique ; la résistance du méandre des découpages fonciers et de la maîtrise d'ouvrage, qui interdirait tout redécoupage ou toute liaison spatiale nouvelle* ²³ ». Si la première résistance est en passe d'être définitivement levée quinze ans plus tard, la seconde apparaît dans toute son ampleur à l'heure de démolitions et de transformations qui dépassent le cadre strict de la propriété d'un seul partenaire pour rentrer dans une maîtrise d'ouvrage collective.

L'expérience accumulée dans le cadre des Grands Projets Urbains dont Simone Veil, Ministre des Affaires sociales, attendaient qu'ils désenclavent les quartiers sociaux, permet de montrer que le préalable au changement attendu est l'engagement dans une réorganisation foncière, sans laquelle, hormis les réhabilitations, la construction de nouveaux programmes de logements, l'installation d'activités et d'immobilier d'entreprise, le raccordement entre la voirie de desserte interne du quartier et le réseau viaire périphérique en vue du désenclavement et de l'aménagement d'espaces publics, ne peuvent être réalisés. L'objectif d'une hausse des valeurs immobilières et foncières est à la fois le signe du retour de ces ensembles sociaux dans le marché de leur ville et la condition de celui-ci ; lorsque la localisation de la cité présente un potentiel de valorisation du fait d'une situation urbaine devenue favorable, l'urbanisation ayant rejoint les cités construites dans les champs quelques décennies plus tôt, l'espoir est permis et l'injection massive de fonds publics, à la fois nationaux et locaux se justifie. Cette double action de libération de foncier et de raccordement à la ville passe à la fois par des démolitions et par la mise en conformité des domanialités avec un projet porté par la commune et validé par l'Etat, mais dont la mise en œuvre dépend des bailleurs et autres concessionnaires et « *cette situation impose des alliances, qui sont longues et difficiles à obtenir.*

²³ NORDEMANN Francis, REBOIS Didier, « Des ZUP à la recherche d'urbanité », T&A, n°348, juillet 1983. A ces deux résistances, ils en ajoutent deux autres : « la résistance des administrations, dont les moyens techniques et réglementaires seraient mal adaptés à la prise en charge de projets urbains et celle des habitants qui redouteraient une nouvelle forme d'urbanisme qui leur serait infligée ou qui les excluerait ».

(...) *La ZAC centre-ville de Vaux-en-Velin a pu débuter à la suite d'un protocole d'accord signé fin 1993 entre les trois partenaires concernés, communauté urbaine, ville et Etat, après ... six ans de négociations !*²⁴». Ainsi, dans l'évaluation des GPU, le « *poids de la propriété foncière*²⁵ » arrive, sur cinq critères retenus, en seconde place, juste derrière « *la capacité de négociation politique des institutions* ». Les difficultés rencontrées pour procéder à cette réorganisation foncière sont pénalisantes pour réaliser le bilan prévisionnel de démolitions dont l'équilibre financier, et donc la faisabilité opérationnelle, est directement lié à la clarification du statut foncier des grands ensembles, particulièrement lorsque sont attendus des opérateurs privés soucieux d'être libres sur leur parcelle. Et ces partenaires financiers sont d'autant plus indispensables que « *ces opérations sont très coûteuses et que l'Etat ne peut les prendre totalement en charge*²⁶ » comme le précise Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration en 1996.

« *L'adoption de règles d'urbanisme favorisant la mutation physique et la constructibilité, le marquage précis des limites spatiales privé/public, et la création d'un parcellaire susceptible d'intéresser l'initiative privée*²⁷ » sont les conditions préalables à une banalisation du droit des sols dans les grands ensembles, elle-même requise pour permettre une déspecialisation fonctionnelle que seuls peuvent réaliser des opérateurs privés ou publics diversifiés. Le recours à des procédures de nature dérogatoire du droit commun des sols de type ZAC a contribué à lever le plus souvent les blocages juridico-fonciers. Les transferts de COS résiduels d'une unité foncière existante à une autre qui serait créée et la redistribution de terrains entre propriétaires, le plus souvent entre bailleur et commune sont des procédures courantes négociées au fur et à mesure des besoins, sans parler de l'usage courant « *d'un droit coutumier privilégiant l'objectif sur la rigueur juridique qui a accompagné les premières opérations sur les grands ensembles : un flou qui est un gage d'efficacité*²⁸ ». Autant de « systèmes

²⁴ GORISSE Patrick, « Grands projets urbains, une expérience en danger ? », janvier/février 1995, Urbanisme n°280.

²⁵ Patrick GORISSE note sur cette question des « difficultés inhabituelles sur des emprises considérées hâtivement comme publiques et ayant été profondément modifiées lors de l'édification du grand ensemble. Les acteurs sont confrontés au flou des documents de propriété, à l'absence de marché privé et de repères pour l'estimation des valeurs vénales, à des négociations d'échanges entre institutions, et enfin à la modification induite de l'entretien des sols et des réseaux », janvier/février 1995, Urbanisme n°280, p.62.

²⁶ Interview d'Eric RAOULT, « Les architectes ne doivent plus être des réparateurs », 1996, d'A n°63, « Banlieues, le grand chantier du XXIème siècle ».

²⁷ MORA Béatrix, WINTER Frédéric, « Les obstacles à la transformation des grands ensembles », juin 1993, supplément n°5 aux Cahiers de l'habitat de l'IAURIF, p.10.

²⁸ « Des chemins publics jamais déclassés pouvaient traverser des immeubles de propriétés privées, des détachements de parcelles ont pu être effectués sans que l'on vérifie leur constructibilité au regard de l'Article L.115-5 du code de l'urbanisme. La réalisation d'équipements publics a parfois eu lieu sans que l'assiette foncière soit directement maîtrisée par la collectivité publique ... ». MORA Béatrix, WINTER Frédéric, « Les obstacles à la transformation des grands ensembles », juin 1993, supplément n°5 aux Cahiers de l'habitat de l'IAURIF, p.8.

d'arrangement » envisageables dans un temps où régnait le référentiel réparateur et où la notion de qualification par les espaces publics se bornait à l'aménagement de quelques aires de jeux ou de massifs, correspondant à une logique de gestion de l'existant sans ambition ni nécessité perçue d'une véritable politique d'aménagement urbain, les traitements réalisés se cantonnant à l'intérieur du périmètre ZUP, ZAC ou autre, en totale autarcie. L'ambition partagée de faire de ces vastes emprises publiques des morceaux de ville change désormais le problème, et le marchandage sur des ajustements flous ne permet plus de répondre à cet enjeu : il faut maintenant gérer l'héritage d'une exception foncière durablement entretenue et progressivement complexifiée par des acteurs aux yeux desquels le grand ensemble n'était pas de la ville. Basé sur le principe de ZUP « finies » ne permettant pas de nouvelles constructions, on pouvait y pratiquer le jeu de l'oie sans grand dommage, les espaces libres n'ayant pas de valeur économique. Une situation invalidée par un développement de la ville qui a rejoint les limites des grands ensembles et le projet politique que ceux-ci en fasse désormais partie.

La nécessité de l'élaboration de véritables stratégies foncières sur ces espaces aux domanialités floues répond à cinq enjeux principaux :

1/ L'enjeu urbain du désenclavement des cités, qui ne peut être réalisé sans de nouveaux tracés de voiries internes, mais aussi de liaison avec la ville, nécessitant le transfert vers l'autorité d'agglomération des emprises nécessaires à la réalisation des ouvrages. Le transfert de voies privées existantes vers le domaine public obéit également à la double nécessité de mettre en compatibilité les usages et les domanialités et d'alléger les bailleurs de la charge d'entretien de voies qu'ils répercutent sur leurs locataires, faisant payer à ceux-ci les défauts d'une histoire qui n'est plus la leur depuis longtemps.

2/ L'enjeu économique de la valorisation foncière, qui ne peut passer que par une nouvelle attribution de droits à la construction dans les espaces à faible densité urbaine, et nécessitant, en l'état actuel du droit et des savoir-faire réglementaires, un nouveau découpage foncier permettant de leur redonner une valeur économique.

3/ L'enjeu financier de démolitions coûteuses, dont il est maintenant établi que la vente du foncier ainsi libéré est un élément important de l'équilibre budgétaire et donc de la faisabilité de l'opération.

4/ L'enjeu socio-spatial d'une délimitation claire entre espace public et espace privé, dans lequel le « chez l'autre » se différencie du « chez soi » et du « chez tout le monde », condition d'une appropriation des lieux par leurs habitants établie par les sociologues comme étant essentielle à l'évitement d'une situation de repli sur l'intérieur du logement.

5/ L'enjeu de la responsabilité, car cette affectation des espaces entre domaine public –de la commune- et domaine privé –du bailleur- permet que

soit rendus directement lisibles les efforts ou insuffisances de chacun dans l'entretien et donc l'attention apportée à ces espaces.

C'est un peu en amont du Grand Projet Urbain du Val Fourré à Mantes-la-Jolie qu'un bilan foncier approfondi²⁹ a été réalisé à la demande de la DIV. Malgré une politique sociale engagée par son maire élu en 1977, Paul Picard, une implication constante auprès des organismes HLM dans les politiques de peuplement³⁰, et un souci marqué pour l'amélioration de la vie quotidienne de ses habitants³¹, la dédensification de certaines parties du grand ensemble³², constitué d'un quadrillage de huit îlots socialement diversifiés, s'impose. L'étude pour une valorisation foncière de la ZUP du Val Fourré apparaît alors comme un outil essentiel d'expertise permettant au projet urbain porté par la ville d'être mis en œuvre de façon pragmatique.

Cette étude fait apparaître que la structure spatiale de la propriété foncière des grands ensembles « *a des implications institutionnelles et politiques directes* » et dépend de la nature de l'attitude adoptée par la municipalité, collaborative ou au contraire défensive, lors de leur implantation sur le territoire communal.

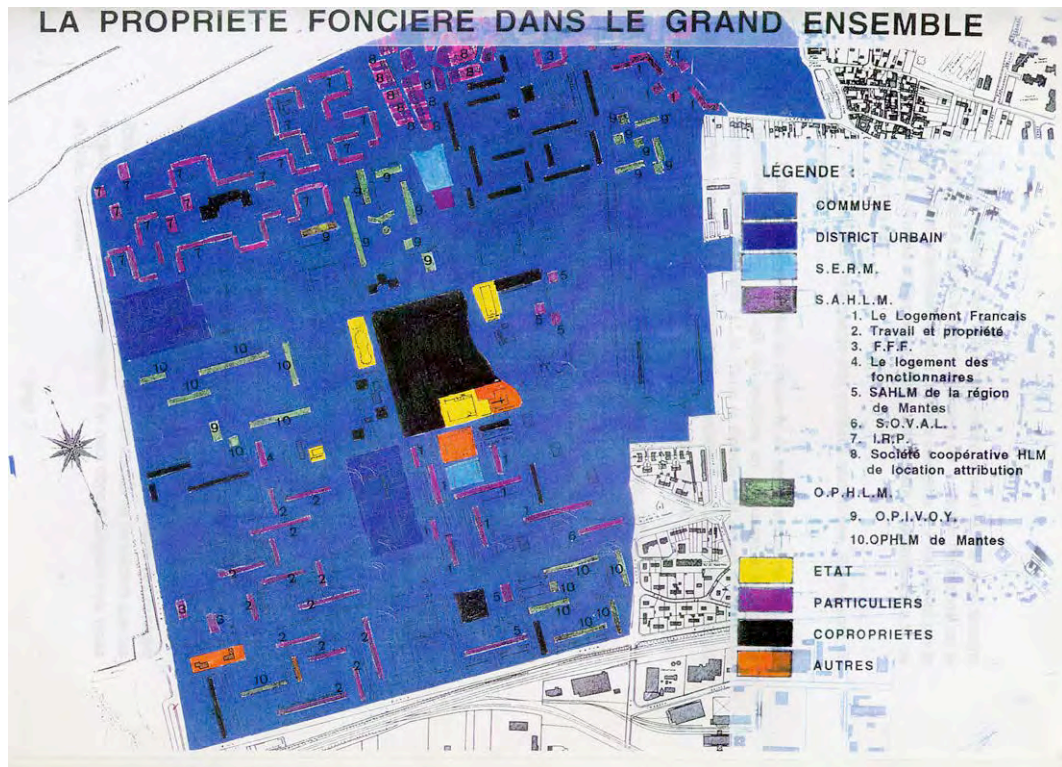
- Dans le cas où la municipalité est positivement impliquée dans la décision d'implantation de la ZUP, les bailleurs sont généralement propriétaires des pieds d'immeubles, appelés également « tours d'échelle ». Le terrain d'assiette ainsi minimisé permet de réduire les dépenses à la charge du bailleur, limitant ainsi l'incidence du foncier sur les charges locatives. La ville est alors propriétaire du « vide », mais il s'agit alors généralement d'un domaine public inaliénable, indivisible et constructible.

²⁹ DI MARCO Christophe, « La revalorisation foncière du grand ensemble du Val Fourré », novembre 1992, ADEF (Association pour le Développement des Etudes Foncières), DIV.

³⁰ Signature en 1988 d'une Charte Logement donnant aux habitants de Mantes-la-Jolie la priorité pour l'accès au parc social de la ville, une réaction dictée par le refus de voir se perpétuer le rôle de commune-rebus des autres communes de la région parisienne. Cette expérience est la préfiguration des accords cadres locaux mis en place par l'Etat en 1990.

³¹ Paul Picard a accepté le principe de l'élection au suffrage universel des représentants au conseil de quartier d'un grand ensemble.

³² Il s'agit plus particulièrement du « Quartier des écrivains », à la fois le plus dense (COS de 2) et le plus précaire socialement, où 4 tours sont démolies le 29 septembre 1992, soit 480 logements. A leur place doivent être réalisés des aires de jeux et de détente pour les habitants du quartier à la place des parkings devenus inutiles.



Les domanialités du Val Fourré à Mantes-la-Jolie³³.

- Dans le cas contraire, ce sont en général les bailleurs qui se divisent les parcelles qu'ils rétrocèdent progressivement à la ville ou à l'instance d'agglomération au fur et à mesure de l'évolution de la cité, d'où une grande complexité domaniale. Il est alors nécessaire de se référer au cahier des charges des cessions réalisées à l'origine de la réalisation de la ZUP afin de définir les origines de propriété.

Le premier cas introduit un rapport de force négatif pour les bailleurs sociaux, « *la morphologie foncière interdisant toute tentative de réhabilitation globale qui aboutirait à une modification du rapport bâti/espaces extérieurs* » ; leurs interventions se limitent alors à une simple réhabilitation du bâti et au traitement ponctuel des espaces extérieurs, l'adjonction de locaux annexes ou d'extensions n'étant pas possibles. Le rapporteur conclut à « *une disjonction entre le rôle social effectif des bailleurs qui possèdent la totalité du parc de logements et leur possibilité d'intervention sur l'environnement urbain. Un déséquilibre existe entre le poids des organismes en termes de logements et les moyens fonciers à leur disposition* ». Seule la commune est, dans ce cas, habilitée à construire dans le périmètre de la ZUP. Mais cela signifie également que c'est l'ensemble des habitants de la commune qui participe au financement et à l'entretien des espaces libres du grand ensemble, une idée plutôt propre à satisfaire les tenants de la banalisation de ces quartiers, mais également porteuse d'effets pervers, ces espaces

³³ DI MARCO Christophe, « *La revalorisation foncière du grand ensemble du Val Fourré* », novembre 1992, ADEF (Association pour le Développement des Etudes Foncières), DIV.

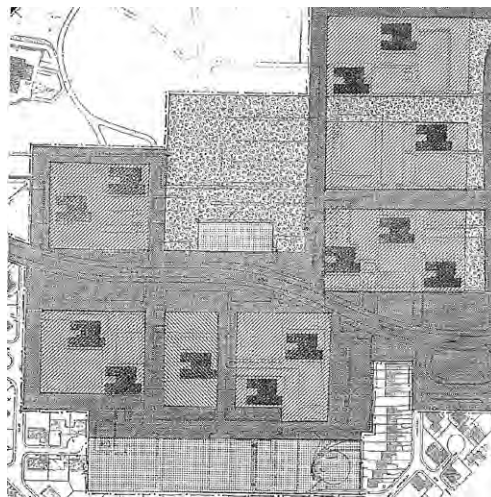
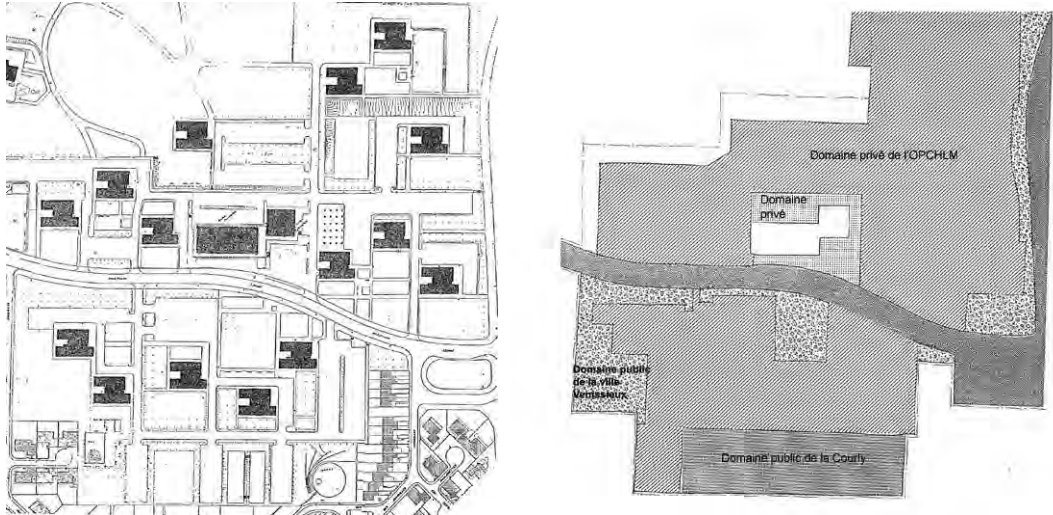
étant les premiers abandonnés à leur triste sort quand l'électorat communal oriente son maire vers d'autres priorités ...

Dans le second cas, le rapport de force est positif pour les organismes HLM, leur donnant ainsi une ressource de négociation possible face à des projets municipaux de restructuration urbaine, dans lesquels il leur est alors plus aisé de faire enregistrer leurs enjeux patrimoniaux. Le calcul n'est effectivement pas d'ordre économique, les cessions se faisant le plus souvent pour le franc symbolique étant donnée la faible attractivité des sites. Toujours en quête de la diminution des charges pesant sur leur gestion, y compris la réduction de la TPF, les bailleurs sont cependant généralement demandeurs du transfert à l'autorité publique des emprises de voiries et de stationnement desservant leurs immeubles ainsi que de la réalisation et l'entretien des espaces publics, une requête à laquelle la collectivité locale accède ou pas selon ses moyens et son implication dans la vie de la cité. C'est alors, quand elle existe, l'institution communautaire qui réalise ce transfert, dans une logique de « service technique », appliquant au site des normes établies à l'échelle communautaire, parfois très éloignées des usages et de la forme urbaine des immeubles ainsi desservis. Nous en avons eu un bref aperçu lors de l'étude du quartier Palmer à Cenon.

Si l'appel public pour une banalisation des ZUP dans les Plans d'Occupation des Sols n'a pas été suivi des effets escomptés, ceux-ci se contentant d'entériner les situations existantes, c'est également parce qu'il aurait alors fallu procéder à une révision de ceux-ci, procédure lourde autant politiquement qu'administrativement. En effet, la procédure de révision est obligatoire, qu'il s'agisse de procéder au déclassement d'un terrain communal public (Article L 318-1 du Code de l'urbanisme) ou de redéfinir la constructibilité d'une zone aussi importante qu'une ZUP. Dans le cadre réglementaire des POS, la constructibilité (COS, coefficient d'occupation du sol) se calcule à la parcelle, une notion qui n'a pas de sens dans le cas des grands ensembles où la densité ne peut s'évaluer concrètement qu'à l'îlot, lui-même pouvant regrouper plusieurs propriétaires fonciers, comme dans le cas d'immeubles organisés autour d'un espace public central.

La généralisation dans les projets de recomposition urbaine des années 90 du recours au référentiel de la ville classique où la trame parcellaire s'organise à partir d'une voie publique hiérarchisée, formant des îlots d'habitations de faible hauteur, n'est pas le simple fait d'une nostalgie d'architectes pour celui-ci. Elle relève également des conditions juridiques d'intégration des grands ensembles dans le droit commun des projets d'aménagement autorisant pour l'avenir un renouvellement spontané lui permettant de s'adapter au changement, un droit commun basé sur la propriété, donnée fondamentale du droit français. On comprend, à la vue des contraintes exposées que la procédure dérogatoire de ZAC soit généralisée,

et que le préalable d'un projet de composition urbaine général n'est pas une coquetterie esthétisante, mais bien une stratégie conditionnant la mutation des ex-ZUP en quartiers urbains.



Etat des lieux du quartier de la Darnaise aux Minguettes, plan des domanialités et schéma d'aménagement du quartier d'A.Chemetoff, architecte paysagiste³⁴.

La difficulté extrême à faire exister ces projets du fait des contraintes vues ci-dessus, qui conditionnent la diversification attendue à une recomposition parcellaire mettant en face à face plusieurs propriétaires fonciers aux logiques souvent divergentes, permet de comprendre la fragilité de l'usage de l'argument « urbain » au nom duquel serait réalisé le choix des bâtiments à démolir, laissant le champ libre aux démolitions patrimoniales dont

³⁴ « Schéma d'aménagement général du quartier de la Darnaise à Venissieux », 1988-1995
Projet réalisé, Communauté Urbaine de Lyon, Alexandre Chemetoff.

l'argument urbain ressemble plus à un processus de légitimation a posteriori que l'outil d'un projet collectif. L'observation selon laquelle « *la démolition est le volet le plus facile à mettre en œuvre, le reste du projet urbain étant encore plus difficile à réaliser* ³⁵ » est aussi pertinente que le préalable d'un projet urbain aux démolitions apparaît illusoire malgré toutes les précautions réglementaires prises jusque-là.

Enfin, on peut faire l'hypothèse que la mode actuelle pour la résidentialisation des immeubles collectifs sociaux est la réponse trouvée à la carence durable à réaliser cette clarification foncière. Le plus souvent décidées dans le cadre de copropriétés privées, elles conduisent à la création de discontinuités urbaines dysfonctionnelles par les ruptures spatiales qu'elles créent au sein du quartier. Les bailleurs sociaux eux-mêmes pratiquent de plus en plus cette partition égoïste de l'espace dans un souci patrimonial qui répond aux attentes de leur clientèle et souvent réalisée au nom d'une question sécuritaire quelque peu instrumentalisée à cette occasion.

C'est au nom de ce pragmatisme forcé que le projet urbain comme condition préalable de la validation d'une opération de démolition va s'estomper progressivement des circulaires interministérielles en codifiant les conditions de mise en œuvre et le financement, remplacé par une attention publique soutenue à la dimension sociale des opérations de démolitions sous la forme de plans de relogement concertés. En effet si ce n'est pas la dimension urbaine qui justifie concrètement les démolitions, malgré la surabondance des discours en ce sens, l'hypothèse désagréable que ce soit celle de la dédensification sociale apparaît en pleine lumière, celle du renouvellement immobilier ayant déjà franchi les arcanes du dicible. Une formulation du problème que ne peut entendre un Etat en charge de loger les plus démunis et confronté à une véritable crise du logement social, alors qu'elle semble faire tacitement consensus chez les bailleurs et les élus municipaux pour lesquels l'injonction de mixité est un argument officiel de poids pour pratiquer un essaimage géographique des habitants qualifiés pudiquement de « difficiles ». Un essaimage de toute façon mécanique, les nouvelles constructions censées permettre de reloger décemment les habitants des immeubles démolis, condamnées à obéir à la logique contrainte de l'équilibre budgétaire opération par opération, n'offrent pas des loyers qui soient accessibles à tous. La logique budgétaire et technocratique du financement du logement social par l'Etat crée ainsi des effets induits qui s'opposent aux objectifs de justice sociale énoncés dans le cadre de la lutte contre l'exclusion menée par ce même Etat.

³⁵ LELEVRIER Christine, PICHON-VARIN Françoise, « Démolir les grands ensembles ... Et après ? », décembre 1995, Cahiers de l'IAURIF, supplément Habitat n°13.

Certains organismes réclament que cet équilibre financier ne fasse plus l'objet d'un calcul par opération, mais soit intégré dans un calcul étendu à l'ensemble de son patrimoine, lui permettant de réaliser ainsi des opérations déficitaires quand d'autres sont plus largement bénéficiaires, une revendication pouvant apparaître connotée d'un certain libéralisme quand elle cherche peut-être seulement à échapper à un carcan moralisateur embarrassé de ses propres contradictions.

c- Les bailleurs sociaux contre la tutelle de l'Etat.

Les vagues de critiques adressées depuis 1995 au monde HLM ont raison de son union et le débat fait rage en son sein alors qu'il lui a fallu trouver un successeur à son défunt président Roger Quilliot³⁶. L'UNFOHLM a de plus en plus de difficultés à maintenir l'équilibre entre ses différentes composantes : Offices publics, sociétés anonymes, crédit immobilier, coopératives, une diversité qu'elle avait géré jusque-là par la recherche du plus petit commun dénominateur, un mode de régulation des conflits peu propice à l'innovation³⁷. Renouveler le parc social est un enjeu majeur dans un contexte de paupérisation où *« la question se pose en termes économiques de l'obsolescence urbaine et sociale d'une partie du produit logement dont les locataires ne veulent plus. (...) Une partie du patrimoine est en effet marginalisée et sa localisation est un handicap de fond. La sécurité, l'école et les transports sont aujourd'hui des éléments essentiels dans l'enjeu patrimonial. (...) Mécaniquement, le choix sur le marché entraîne, dans certains quartiers, des regroupements de populations exclues. Autant de réalités sociales qui vont en augmentant »*³⁸.

C'est l'avenir des organismes HLM qui est en jeu et l'augmentation historique des coûts de la construction associée à une segmentation normative des modes de financement aggravent la situation. Nombreux sont les bailleurs qui souhaitent prendre une certaine liberté à l'égard des fixations autoritaires de loyer, permettant d'une part de récompenser les efforts de ceux qui investissent dans l'entretien de leur patrimoine et font preuve d'un certain dynamisme gestionnaire, et d'autre part de retrouver la cohérence du marché

³⁶ Ministre du Logement en 1982.

³⁷ Voir à ce sujet les propos de Michel Delebarre tenus lors de l'ouverture du Congrès HLM de Nantes le 17 juin 1999 : « Au niveau national, l'état des lieux révélait la fréquence des guerres fratricides dans lesquelles chacun, ancré sur ses positions, préfère souvent neutraliser l'autre que céder un pouce de terrain. A travailler en circuit fermé sans prendre en compte l'environnement et son évolution, on finit par ne bouger que sous la pression extérieure et souvent trop tard, en position défensive. (...) Sur le terrain, ce n'est pas plus facile, il faut concilier les clivages doctrinaux du niveau national avec les impératifs d'un travail local collectif. Une spirale était ainsi enclenchée, qui, du repli sur soi-même, conduisait à l'émergence de syndicats professionnels catégoriels au sein du Mouvement HLM et, demain ou après-demain, à l'éclatement du Mouvement ».

³⁸ Propos d'Antoine BOUR, directeur de la MOP (Maîtrise d'Ouvrage et du Patrimoine) à l'UNFOHLM lors de la journée professionnelle organisée par celle-ci en décembre 1998. Actualités HLM n°648, décembre 1998.

en sortant du principe de loyers artificiellement basés sur les ressources et non sur le service rendu. Si l'on peut comprendre la logique gestionnaire de cet argumentaire, le sens social qu'elle recouvre est pour le moins inquiétant, les loyers les plus bas correspondant alors au patrimoine le plus délabré...

Le pacte d'alliance complexe entre l'UNFOHLM et la Direction de la Construction où « *celle-ci écrit le droit quand l'UNFOHLM fabrique la représentation du problème* ³⁹ » est publiquement mis à mal au Congrès de Bordeaux en septembre 2000 par le Secrétaire d'Etat au Logement, Louis Besson. Les attentes de ce dernier en matière de relance de la construction de logements HLM exprimées lors du Congrès de l'UNFOHLM de Marseille le 10 septembre 1998 n'ont visiblement pas été satisfaites alors que les bailleurs avaient été entendus comme en témoigne la récente mise en place d'un ensemble de réformes du financement des logements sociaux⁴⁰ en réponse à leurs exigences, dont la création du PLA-CD (transformé en septembre 1999 en PLUS-CD, prêt locatif à usage social). L'appel était pourtant clair : « *Lorsque la réhabilitation traditionnelle ne suffit plus, l'alternative est désormais ouverte entre la restructuration lourde et la démolition, intégrée à un projet, grâce aux PLA- construction-démolition et aux prêts de la CDC à 3,8%. Le renouvellement progressif du parc n'est pas un sujet tabou. Je suis convaincu qu'il s'agit d'une perspective d'avenir dès lors qu'il ne se résume pas à un réflexe défensif de démolition mais qu'il s'inscrit au contraire dans une dynamique. Une dynamique d'amélioration d'abord de la gestion de proximité ainsi que des conditions de la vie sociale dans le quartier. Une dynamique aussi de création de logements à l'échelle du bassin d'habitat qui permette de progresser dans la qualité de l'offre, sa diversité et sa localisation. Une dynamique qui ne se conçoit qu'au service des habitants, d'où l'importance de la concertation avec les locataires sur ces projets. C'est un chantier essentiel pour la cohésion sociale de notre pays* ».

En effet, la construction sociale ne cesse de diminuer, les PLA mis en chantier étant passés de 60 000 en 1980 à 50 000 en 1984 et 39 000 en

³⁹ Entretien avec Pierre MAYET.

⁴⁰ Les revendications de l'UNFOHLM ont été enregistrées par le gouvernement socialiste issu des élections législatives de 1997. Pour construire des logements sociaux, encore faut-il que les maires non seulement l'acceptent mais le souhaitent, et les bailleurs invoquent le « saucissonnage » des PLA (PLA-TS, PLA-LM, PLA-intégration, PLA-construction-démolition) comme étant contre performant et faisant peur aux élus comme aux opérateurs. La gestion du système par la loi et le règlement où l'on contrôle plus les procédures que les objectifs est mis en cause, l'obsolescence du patrimoine et le poids de la dette qui pèse sur les finances des bailleurs sont également invoqués comme des facteurs de blocage face aux investissements à réaliser pour sauver leur activité d'une faillite qui serait le signe de leur disparition. « La création du PLUS, la réduction du taux de TVA à 5,5% sur les travaux d'entretien, l'allongement à 50 ans de la durée des prêts (pour aider aux acquisitions foncières), la réforme des aides personnelles au logement, l'accord de principe pour une gestion de l'accèsion à la propriété, la réforme de garantie du logement social, sont autant de revendications exprimées par le mouvement HLM lors de ses précédents congrès et qui ont été reprises à son compte par le ministère du logement ». MAURY Yan, « Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas », 2001, l'Harmattan, col. Logiques politiques, p.78.

1999⁴¹. De plus, l'enquête réalisée par l'Union en août 1997 auprès de 130 organismes ayant du patrimoine dans des quartiers relevant de la politique de la ville confirme que les 33 000 logements démolis ces dix dernières années ne représentent que le début d'un processus qui va aller en s'amplifiant. *« Les 160 quartiers concernés représentent un tiers du patrimoine HLM et concentrent les deux tiers des démolitions déjà réalisées. Pour les sept prochaines années, 47 000 démolitions sont programmées, soit un doublement du rythme que l'on connaissait jusqu'à présent. Mais il reste en deçà des attentes des organismes, leurs souhaits étant estimés à près de 19 000 démolitions supplémentaires. Les intentions de reconstruire après avoir démoli ne semblent pas constituer de priorités ⁴²»*. Cette perspective n'est guère rassurante pour un Secrétaire d'Etat au Logement, auteur de la Loi pour la mise en œuvre du droit au logement en 1990, et chargé de créer les conditions de l'application de la « Loi contre les exclusions » dont l'outil principal est l'accès au logement des populations les plus démunies !

A l'occasion de ce Congrès de Bordeaux, mené sous la présidence de Michel Delebarre élu en 1999 à la tête de l'Union, éclate en plein jour un conflit de fond entre le ministère du Logement et l'UNFOHLM, des alliés d'hier devenus adversaires.

Celui-ci se noue autour du paradoxe constitué par la double injonction politique nationale d'un droit au logement dont les organismes HLM se doivent d'être les artisans et de la mixité sociale⁴³ comme condition du retour à la normalité de quartiers sociaux spécialisés en passe d'accéder au statut peu enviable de ghettos socio-économiques. *« Si la situation est aujourd'hui bloquée, c'est du point de vue du ministère du logement, parce que l'union HLM ne remplit plus sa fonction historique de mouvement social. La fonction de défense stricte d'intérêts catégoriels a pris le pas sur sa fonction sociale (loger les classes populaires) »*, une analyse de Yan Maury qu'il illustre par les propos de Louis Besson lors de son discours au Congrès : *« L'union HLM doit naturellement remplir une fonction de représentation d'intérêts professionnels, mais doit demeurer d'abord un mouvement social, qui puise sa légitimité et définit ses priorités en fonction de cet enracinement dans notre histoire commune ⁴⁴»*.

L'équation mixité/droit au logement est d'autant plus difficile à résoudre pour les bailleurs que, d'une part, cette mission sociale n'est pas soutenue au niveau local, peu de maires acceptant de voir s'implanter sur leur territoire

⁴¹ Sources Ministère de l'Équipement in MAURY Yan, *« Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas »*, 2001, l'Harmattan, col. Logiques politiques, p.71.

⁴² *« La démolition, une étape de la restructuration »*, juin 1998, Habitat et Société n°10, p.23-61.

⁴³ Illustré par les paroles de Louis Besson au Congrès HLM de Nantes de juin 1999 : *« Le logement social doit retrouver son dynamisme pour permettre le droit au logement dans la mixité »*.

⁴⁴ MAURY Yan, *« Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas »*, 2001, l'Harmattan, col. Logiques politiques, p.80-81.

des logements définitivement destinés aux plus pauvres par le codage des PLA-I et que, d'autre part, elle est contraire à la stratégie silencieuse mise en place par de nombreux organismes de « filtrage » de leur clientèle au nom de la mixité sociale la poussant à remplacer leurs rares départs de leur parc par des locataires appartenant aux classes moyennes, plus proches de leur idéal. Le rapport réalisé en 2001 par l'Inspection générale des Finances et le Conseil général des Ponts et Chaussées confirme que les candidats au logement HLM sont en concurrence, la population la plus modeste étant davantage logée hors du parc HLM, 28% seulement des ménages du premier quartile de revenus étant locataires du parc social. Ce reproche de « *pratiques internes jugées discriminatoires* » associées à une « *critique de l'inaccessibilité du logement social aux plus pauvres* »⁴⁵ leur est violemment fait par les associations caritatives qui n'hésitent pas, tel SOS Racisme à procéder à leur encontre à des recours en justice pour dénoncer la tenue de fichiers illégaux. Tout en reconnaissant, et en regrettant, la réalité de ces faits, Michel Delebarre la légitime par le recours à l'argumentaire de la mixité sociale : « *Comment mettre en œuvre la mixité sociale en évitant toute pratique discriminatoire ? (...) Ce ne sont pas les organismes HLM qui peuvent seuls répondre à cette question car la réponse relève de décisions politiques qui nous dépassent* »⁴⁶. Dans son analyse sur les dimensions corporatistes des organismes HLM, Yan Maury note une double « fermeture opérationnelle » du monde HLM : la première à l'égard des attentes de l'Etat concernant sa mission sociale en direction des familles défavorisées, et la seconde concernant le déficit de constructions neuves que « *ni le gouvernement, ni le corps social ne pourront durablement comprendre au regard des importants efforts (vers les bailleurs sociaux) qui ont été consentis* »⁴⁷.

L'engagement des organismes dans le renouvellement urbain est pour sa part clairement soutenu, tant du côté du secrétaire d'Etat au Logement, que de Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Equipement, du Logement et des Transports. Ce soutien répond au refus clair de l'ensemble des organismes HLM d'assumer plus longtemps un héritage dont ils se considèrent les victimes, argumentant par l'image négative que les grands ensembles renvoient tant aux maires qu'aux occupants potentiels du parc social public leurs difficultés actuelles à construire. L'augmentation de la vacance dans certaines parties de leur parc alors que le déficit de logements sociaux est criant est instrumentalisé en ce sens.

⁴⁵ MAURY Yan, 2001, l'Harmattan, opus cité, p.74. Celui-ci précise que « dans le cadre de la gestion de leurs attributions de logements, plusieurs dizaine d'organismes ont établi des fichiers qui comportent des indications sur le pays d'origine des demandeurs de logements. D'autres organismes établissent des notes confidentielles sur le comportement de leurs locataires ».

⁴⁶ Michel Delebarre cité in MAURY Yan, opus cité, 2001, l'Harmattan, p.75.

⁴⁷ Propos de Louis Besson, Congrès HLM de Bordeaux des 15 et 16 octobre 2000.

La stratégie de Michel Delebarre consistant à mettre en demeure l'Etat d'assumer la responsabilité de ses actes passés comme condition d'une reprise de la construction neuve est illustrative du rapport de force à l'œuvre entre ces deux associés-rivaux : *« Tous les observateurs attentifs savent aujourd'hui qu'il n'y a aucune commune mesure entre les immeubles d'habitations que réalisent actuellement nos organismes, et l'image peu flatteuse des barres et des tours qui sont clairement « datées et signées » et qui « collent à la peau » du monde HLM, permettant à certains de toujours condamner au nom d'erreurs passées, lesquelles découlent en grande partie de conditions de mise en œuvre dont l'Etat ne pouvait alors ignorer les contraintes et les effets puisqu'il en était souvent l'instigateur. C'était il y a 30 ou 40 ans ! (...). Nous avons constaté sur ce plan que la dégradation inquiétante de l'image du logement HLM, provient d'une assimilation abusive entre le logement social en général et la partie du parc social qui pose des problèmes d'obsolescence et d'inadéquation aux exigences d'aujourd'hui. (...) Le Congrès a décidé d'engager une augmentation du rythme de démolition d'immeubles de logements sociaux qui sont progressivement délaissés par leurs habitants et constituent un handicap pour le renouvellement des quartiers⁴⁸»*. En échange d'un blanc-seing du gouvernement sur la mise en œuvre d'un renouvellement de son patrimoine réalisé au nom d'un renouvellement urbain fondé sur la mixité de l'offre, l'Union s'engage à renforcer une coopération inter-organismes encore défailante, à développer une offre diversifiée répondant aux besoins sociaux, à procéder à un gel des loyers pour 2001 (en échange d'une intervention du gouvernement sur le taux du Livret A) et à relancer la construction de logements sociaux. Le marché est clair, et les *« 6 200 décisions de financement pour un programme annuel de 55 000 logements⁴⁹»* enregistrées en octobre 2000 ont de quoi faire frémir un ministre du Logement et son administration quand on sait la difficulté consistant à obtenir pour l'année suivante la reconduction par le ministère des Finances de budgets non consommés !

Si la philosophie du renouvellement urbain au nom de laquelle est prônée la nécessité de dédensifier et diversifier les quartiers d'habitat social répond aux demandes des organismes HLM, comme en atteste l'augmentation des dossiers de demandes de démolition –au nombre de 8 000 en 1998 contre une moyenne de 5 000 les deux années précédentes⁵⁰–, sa mise en œuvre sera longue et coûteuse. Chacun est d'accord pour reconnaître que le niveau des solutions permettant de mettre en place une réelle dynamique de

⁴⁸ Discours de clôture du Congrès de Bordeaux des 15 et 16 octobre 2000 par Michel Delebarre.

⁴⁹ Chiffres donnés par Jean-Luc HOGUET, directeur de Domofrance et vice-président de la Fédération des SA HLM, au congrès de Bordeaux.

⁵⁰ Chiffres annoncés par Antoine BOUR in Actualités HLM n°648, décembre 1998.

valorisation des sites en difficultés⁵¹ se situe dans les politiques urbaines menées par les collectivités locales, mais l'accès des organismes HLM à cet espace du débat reste difficile d'accès. Leur absence des politiques locales de l'habitat, comme les PLH et les contrats de ville, rend délicate la prise en compte de leur stratégie patrimoniale dans la formulation des priorités publiques locales. Pour Jean-Luc Hoguet, directeur de la SA Domofrance à Bordeaux, le renouvellement urbain ne doit pas être abordé comme une réponse aux enjeux patrimoniaux par la démolition mais comme l'occasion de revisiter les politiques locales de l'habitat, ... avec l'intention qu'y soient enregistrés les enjeux patrimoniaux des bailleurs sociaux : *« on ne peut plus vraiment être des concurrents (entre organismes) car il y a aujourd'hui obligation de résultat. L'intercommunalité est essentielle et vitale car c'est le seul endroit où se concilient connaissance et proximité des territoires, sans elle, on crée de l'exclusion. C'est aussi l'occasion pour les élus locaux de se saisir de thèmes urbains jusque-là peu abordés comme celui de l'équilibre des territoires ⁵²»*. Peu enclin à avoir recours aux thèmes de la mixité ou du développement durable, il est tout aussi réticent à un affichage de bailleurs HLM destinés à loger les plus démunis : *« en affichant le très social comme la finalité du logement social, on stigmatise la question entière »*.

Réciproquement, le manque de visibilité de ces projets locaux ne permet pas aux organismes leur intégration dans une vision gestionnaire prospective, créant une situation de négociation des opérations au coup par coup. Cette coalition Ville/bailleurs est pourtant essentielle d'un point de vue purement financier comme le démontre Georges Constantin, directeur des fonds d'épargne à la CDC : *« Il faut dégonfler les croyances selon lesquelles la démolition coûte cher : à savoir 100 000F par logement intégrant l'organisation de la vacance, l'aide au déménagement, les coûts techniques, les encours de prêts. En fait, si l'on tient compte du fait que le terrain dégagé peut être utilisé à d'autres projets et que le solde du prêt peut être traité autrement que par un remboursement anticipé, on arrive plutôt à 30 000F. Sachant qu'au moment de la construction, il y a eu un très fort investissement public (subvention à 60%), on peut considérer que la ou les collectivités publiques peuvent faire un effort particulier pour recomposer les villes ⁵³»*.

Les organismes HLM n'ont pas eu besoin des municipalités pour construire, ils ont maintenant besoin d'elles pour démolir et reconstituer une offre leur permettant de se maintenir en vie. Dans un marché du logement largement

⁵¹ La vacance en forte hausse après une pause au début des années 90 se concentre sur les « quartiers sensibles », et le constat est fait que 50% de cette vacance est située dans 5% du patrimoine HLM. « La démolition, une étape de la restructuration », juin 1998, Habitat et Société n°10, p.23-61.

⁵² Entretien avec Jean-Luc HOGUET.

⁵³ Propos de G.CONSTANTIN in Actualités HLM n°648, décembre 1998. C'est dans ce sens que la CDC propose une enveloppe de prêt PPU aux collectivités locales de 10 milliards de francs.

défini par les critères de localisation, d'accessibilité aux services urbains et de qualité des espaces publics, les politiques urbaines jouent un rôle majeur dans l'équilibre des comptes d'exploitation des organismes. Inversement, le phénomène d'extension urbaine a naturellement mis en situation de proximité directe la ville et ses grands ensembles jusque-là excentrés, faisant de ces territoires de nouveaux enjeux qu'il n'est plus possible de tenir en dehors de l'agenda spatial de la Ville mais dont la domanialité lui échappe. Les conditions d'une collaboration sembleraient donc, en toute rationalité, réunies, mais si celle-ci s'exerce ponctuellement sur le terrain, elle peine à s'institutionnaliser, chacun adoptant une attitude de protection de ses compétences qui en exclue l'emboîtement. De plus, la tutelle de la politique du logement social de l'Etat sur les bailleurs sociaux qui s'exerce autoritairement à travers la définition centrale des « produits logements » établis en fonction d'une évaluation réalisée au niveau macro-social et macro-économique conduit les élus locaux à assimiler les organismes HLM à des administrations plutôt qu'à des partenaires de leur politique urbaine et sociale. Et si l'on se réfère aux propos teintés d'expérience de Pierre Mayet, selon lesquels « *un élu ignore l'administration qui est pour lui soit un simple exécutant, soit un saboteur*⁵⁴ », on mesure le chemin à parcourir sur la voie du partenariat permettant un diagnostic partagé non pas à l'échelle patrimoniale du parc locatif mais à l'échelle de la ville. La diversification attendue est à ce prix : « *que chacun reste dans sa logique tout en quittant le périmètre communal afin que le renouvellement urbain tienne ses promesses*⁵⁵ », comme le confirment les propos pragmatiques d'un directeur de S.A. HLM averti des « choses de la ville » selon lesquelles le choix des immeubles à démolir dépend également de la situation des terrains dans l'agglomération, de l'état des disponibilités foncières, de la politique urbaine menée par la commune, de ses capacités financières ainsi que du marché du logement sur l'agglomération.

2) La démolition entre renouvellement urbain et renouvellement immobilier.

Le regard posé par la DAFU⁵⁶ sur la place de la démolition dans les opérations de régénération urbaine dans les autres grands pays d'Europe où des grands ensembles de même facture architecturale existent également, la mène au constat que « *la question doctrinale a généralement moins de poids dans les autres pays européens où l'approche pragmatique est davantage de mise qu'en France. A titre d'exemple, la question de la démolition ne se poserait guère en termes théoriques et idéologiques. (...) A Berlin comme à*

⁵⁴ Entretien avec Pierre MAYET.

⁵⁵ Entretien avec Jean-Luc HOGUET.

⁵⁶ Transfert de l'Architecture dans le giron du ministère de la Culture en 1997 et constitution d'une Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction dirigée par Pierre René Lemas, qui voit la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme avec Paul Schwach reprendre les Ateliers « Projet Urbain ».

*Barcelone, la démolition est liée à l'état du patrimoine et ne s'impose que pour des raisons de vices de construction voire pour des questions de population. La reconstruction sur place après démolition selon le modèle du moment et relogant les populations existantes est plus fréquente qu'en France*⁵⁷». La culture de l'intangibilité de la pierre serait-elle donc si marquée en France par rapport aux autres pays européens qu'il soit impossible, ou si difficile, de s'en détacher, même dans les cas les plus dysfonctionnels ? A moins que ce ne soit la nature décentralisée des structures décisionnelles allemandes et espagnoles qui autorise une telle attitude apparemment moins moralisatrice et coupable dans son rapport au marché ? La réponse se situe surtout dans l'échelle à laquelle est gérée la question de l'habitat, telle que Jean-Pierre Sueur en avait fait le constat, les villes allemandes et espagnoles ne souffrant pas du morcellement communal français, source de bien des égoïsmes, simple reflet cependant de celui d'un électorat complice du processus ségrégatif : *« Renoncer à penser la ville, c'est renoncer à penser la société. Tout projet de ville est depuis toujours projet de société. Et ce n'est pas un hasard si la ville réelle est aujourd'hui une ville éclatée, faite de tant de juxtapositions. Une société d'exclusion produit un urbanisme de relégation. Et réciproquement*⁵⁸».

La progressive banalisation juridique de la démolition entre 1998 et 2001 répond aux attentes des bailleurs comme des maires, chacun de ces acteurs ayant un intérêt financier et politique à attaquer cette partie visible de l'iceberg alors que la politique de la ville n'est pas parvenue à remplir son objectif de faire sortir les quartiers des grands ensembles de leur statut d'habitat pour les plus défavorisés comme le confirme Claude Brévan, déléguée interministérielle à la Ville : *« le premier réflexe des personnes qui ont réussi est de quitter le quartier, et l'on se retrouve toujours avec les mêmes populations en difficulté*⁵⁹».

Les démolitions doivent être mises en œuvre, à un rythme accéléré, le message politique est clair. Un programme de rénovation urbaine qui intervient à un moment, économiquement et socialement, bien inopportun, et qui ressemble à une vengeance du temps perdu à pratiquer l'évitement, mais qui correspond surtout au calendrier de Bercy. Peu importe, le discours du renouvellement urbain n'est pas à un paradoxe près.

a- L'urgence politique du renouvellement urbain.

⁵⁷ « Villes et grands ensembles », septembre 1997, Projet Urbain n°11, Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

⁵⁸ SUEUR Jean-Pierre, « Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité », 1999, Odile Jacob, p.63.

⁵⁹ Interview de Claude BREVAN in Maires de France, mars 2003.

C'est une « erreur de calcul » politique du gouvernement mené par le Premier Ministre Alain Juppé sous la présidence de Jacques Chirac qui remet dans les mains des forces politiques de gauche la destinée du pays suite à la dissolution de l'Assemblée Nationale en 1997. Cet écart manifeste entre les attentes de la population française et l'évaluation qui en est faite par la haute sphère des grands notables politiques conduit à une nouvelle cohabitation politique.

Lionel Jospin, nommé Premier Ministre, va confier à Martine Aubry un grand ministère de l'Emploi et de la Solidarité et à Jean-Claude Gayssot celui de l'Équipement. Ce dernier mènera l'offensive pour reconstituer une Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction avec l'ambition d'assurer la gestion des GPU et de prendre le contrôle de la DIV. La priorité donnée à la dimension sociale de la politique de la ville par le Premier Ministre le conduira à en confier la tutelle à M.Aubry qui la marquera des priorités ministérielles vers la réduction du chômage des jeunes identifié comme étant à l'origine des tensions dans les quartiers sensibles.

Les violences urbaines de l'hiver 1997, exploitées par un Front National qui fait des questions sécuritaires et du rejet de l'altérité son fond de commerce politique, convainquent le gouvernement de recréer un ministère de la Ville contrairement à son choix initial de « banaliser » la politique de la ville dans les politiques locales urbaines et sociales soutenues par les Contrats de Ville. En effet, si le nouveau gouvernement ne partage pas la tendance passée à l'accentuation des actions et des périmètres de la « discrimination positive », jugés stigmatisants dans leurs effets et peu conformes à l'idéal républicain dans leurs principes, il se doit de montrer la volonté de l'État de rester au chevet de quartiers où se concentrent toutes les formes d'inégalités. La nomination de Claude Bartolone comme ministre délégué à la Ville en mars 1998 est la réponse politique à l'inacceptable thématique des « cités de la peur » entretenue par un Front National qui trouve en leur sein un vivier électoral fécond.

Cette décision est prise dans l'urgence d'apporter une réponse visible à une situation de dégradation sociale à la fois générale⁶⁰ et localisée, à défaut de disposer d'une boîte à outils plus conforme aux positions de Jean-Pierre Sueur⁶¹ exposées dans un rapport sur la politique de la ville demandé par M.Aubry en septembre 1997 et remis le 13 février 1998 sous le titre évocateur « Demain, la ville ⁶² » : « *L'erreur, ce fut de considérer que ces*

⁶⁰ La question de l'exclusion du droit au logement d'une partie croissante de la population est mise en exergue par le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre publié en mars 1998, précédant de peu la promulgation de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (Loi 98-657 du 29 juillet 1998, J.O. du 31 juillet 1998).

⁶¹ Jean-Pierre SUEUR est maire d'Orléans depuis 1989 et président de l'Association des maires des grandes villes de France lors de la rédaction du rapport. En 1993, il était secrétaire d'État aux Collectivités locales.

⁶² La synthèse décapante de ce rapport de 800 pages est présentée par son auteur principal dans l'ouvrage : SUEUR Jean-Pierre, « Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité », 1999, Odile Jacob.

*quartiers relevaient d'une politique spécifique et d'un ministère particulier. Dès lors que ce choix était fait, et revendiqué, l'organisation de l'action publique portait en germe la stigmatisation. Le ministère de la Ville ne saurait avoir de sens que s'il est le ministère de toute la ville*⁶³ ».

Celui-ci adopte d'entrée de jeu une posture de rupture vis-à-vis d'une politique de la ville qu'il juge à la fois « *réparatrice et statique*⁶⁴ » et dont l'impuissance à atteindre l'objectif de la restauration d'une ville « égalitaire » est à rechercher dans l'architecture institutionnelle de notre pays et dans la distinction faite entre la politique de la ville et les politiques urbaines. La démonstration des effets pervers de la sous-représentation de la « France urbaine » au sein de nos institutions, dont « *une ségrégation accrue et des écarts croissants entre les territoires au sein du même ensemble urbain* » n'est pas le moindre, le conduit à identifier l'agglomération comme le seul niveau décisionnel pertinent permettant de traiter le problème dans son ensemble. La nécessité d'un véritable pouvoir d'agglomération est soulignée en lieu et place de l'addition de stratégies propres développées par les différentes communes, c'est-à-dire l'élection au suffrage universel des représentants locaux de « l'aire urbaine réelle ». Cette exhortation à une réforme majeure de nos institutions signe officiellement le faire-part de deuil des politiques réparatrices dont il ressort clairement du discours de ce maire engagé qu'elles ont trop longtemps servi d'alibi moral et de bonne conscience permettant de « *réparer les quartiers qui vont mal sans toucher au reste de la sphère urbaine (et de croire) qu'on pourrait régler leurs problèmes toutes choses restant semblables et égales dans le reste de la ville ou de l'aire urbaine concernée*⁶⁵ ». L'importance donnée à la dernière partie de cette phrase –mise en italique dans le texte original- par Jean-Pierre Sueur, et qu'il répètera à plusieurs reprises dans son ouvrage, s'inscrit dans la cinquième séquence du modèle de Peter Hall, Howlett et Ramesh, dite de « contestation », marquant le processus de changement de paradigme, ici produit par le temps long de l'évitement du changement des systèmes décisionnels en place, considérés par ceux-là même qui les actionnent comme des « avantages acquis ».

Le référentiel du « renouvellement urbain », repris par Jean-Pierre Sueur, à travers lequel vont progressivement se mettre en place les modalités d'action publique actuelle tendant à dissocier l'action sur le social –l'actuel ministère

⁶³ SUEUR Jean-Pierre, *ibidem*, p.16.

⁶⁴ « Réparatrice, elle présuppose qu'on peut améliorer les choses peu à peu, par une série d'actions limitées, portant à la fois sur le social et sur le bâti, sans qu'il soit nécessaire de se poser la question de la structure des ensembles urbains dans lesquels ces quartiers s'inscrivent. Statique, elle considère la ville comme une collection d'espaces juxtaposés dont il serait hors de portée ou hors de sujet de repenser l'organisation d'ensemble ». SUEUR Jean-Pierre, *ibidem*, p.12.

⁶⁵ SUEUR Jean-Pierre, *ibidem*, p.16. Ainsi, le recours au zonage par la politique de la ville est dénoncé par l'auteur comme une politique rigide qui, après en avoir montré les effets pervers, le pousse à s'interroger : « la fonction réelle, effective, du zonage est-elle d'aider le secteur, le quartier considéré à sortir de ses difficultés ou consiste-t-elle au contraire à le maintenir en l'état, à le conforter dans son statut ? ». p.49.

de la Cohésion sociale- de l'action sur l'espace urbain –laissé en gestion à l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine)-, pourrait être précurseur du reformatage institutionnel attendu à défaut d'être désiré par les maires eux-mêmes, la présence massive de l'Etat sur certains de leurs territoires communaux occultant encore leur responsabilité politique à leur égard.

L'autre volet de ce rapport, plus directement lié à la question de l'habitat et du traitement de la relégation est empreint du même constat : *« Les innombrables discours sur la « mixité sociale » n'enlèvent rien à la brutalité des faits. (...) Toutes les velléités de résistance à ces évolutions se sont heurtées à la force de la spéculation, au coût du foncier, à l'incapacité de mettre en œuvre des politiques publiques pour maîtriser ce coût, mais aussi à des choix implicites très lourds –qui pour être implicites n'en étaient pas moins des choix- en matière de construction, d'attribution, de peuplement. Elles se sont heurtées, en bref, aux mécanismes non-dits, non reconnus, non assumés, qui régissent l'organisation de l'habitat sur le territoire. (...) Pendant longtemps, des choix électoraux, et donc urbanistiques, antagonistes et complémentaires ont conforté le statu quo. Et puis le « système » s'est dérégulé, les contradictions sont devenues plus fortes. Les inégalités se sont accrues. Des quartiers entiers ont sombré dans la relégation⁶⁶»*. Transformer ces quartiers, les rendre « désirables », c'est aussi pour le maire d'Orléans démolir des barres et des tours, acte justifié par la nécessité de réinsérer les quartiers dévalorisés dans le tissu urbain où ils ne doivent pas être perçus comme des enclaves dont l'apparence « induit des jugements et des comportements » de rejet. Ce premier moyen invoqué *« suppose que l'on commence par construire, (...) l'essentiel (étant) de mettre en œuvre partout des projets forts de transformation urbaine. En revanche, il est une règle qui me paraît devoir être partout suivie et que j'énoncerai ainsi : il ne faut pas refaire le quartier sur lui-même. Les opérations de réfection profonde d'un quartier n'ont de chance de réussite que si elles concernent une aire urbaine beaucoup plus large que celle du quartier⁶⁷»*. Apôtre de la mixité sociale, considérée comme un projet politique, la dédensification⁶⁸ qu'il prône l'est au nom du second moyen à mettre en œuvre : une implantation et une attribution des logements sociaux réalisée dans le cadre d'une véritable politique locale de l'habitat dont la condition d'existence concrète est liée à l'existence d'un pouvoir d'agglomération.

La boucle est bouclée, du moins dans son équilibre théorique.

⁶⁶ SUEUR Jean-Pierre, ibidem, p.26-27. L'évocation de la difficile mise en place des PLH au niveau de l'agglomération (p.27), correspondant à des périmètres différents de ceux des contrats de ville (p.38) participent de ce processus.

⁶⁷ SUEUR Jean-Pierre, ibidem, p.71-72.

⁶⁸ La dédensification, version J.P.Sueur, n'est pas celle invoquée pour aérer un quartier, dont on sait que ces densités sont faibles, mais vise à une meilleure répartition des logements sociaux dans l'agglomération.

C'est dans l'esprit ci-dessus évoqué que se situe l'importante réforme des financements du logement social soutenue par Louis Besson, secrétaire d'Etat au Logement, marquée par la création des PLA-construction-démolition, une « trouvaille sémantique » marquée des dernières traces d'une certaine mauvaise conscience politique.

La justification rationnelle de la création de ce prêt de l'Etat aux opérations de démolition qui les fait sortir de l'exception pour la première fois et rentrer, dans le même mouvement de fond, dans la panoplie des outils communs de la politique du logement social est le leitmotiv de la mixité sociale, spatiale, fonctionnelle, peu importe ! Comme l'analyse Marie-Christine Jaillet avec un grand esprit d'à-propos « *L'intérêt de la mixité réside justement dans le fait qu'elle n'est pas définie : chacun peut lui donner le contenu qu'il désire* ⁶⁹ », appuyée par Philippe Genestier pour qui « *Il s'agit d'un terme dont le sens est surtout incantatoire et qui sert d'emblème pour qui cherche aujourd'hui à affirmer en des termes suffisamment consensuels son désir de réforme sociale* ⁷⁰ ». En effet, on ne peut pas dire que la période pour banaliser le recours aux démolitions soit stratégiquement la mieux choisie, si l'on se réfère aux chiffres alarmants des personnes exclues du droit au logement dont le rapport de la Fondation de l'Abbé Pierre fait état, confirmé l'année suivante par celui du Haut comité pour le logement des plus défavorisés⁷¹ évaluant à 730 000 le nombre de personnes sans perspective d'accès à court terme à un habitat autonome. Mais la nature de cette décision est différente : il s'agit d'enrayer la situation paradoxale, pour ne pas dire le cercle vicieux dans lequel se trouvent les organismes HLM qui font valoir leur impuissance à résoudre l'insoluble équation consistant à mettre en œuvre le droit au logement en donnant la priorité aux familles les plus démunies, au péril de la mixité sociale et de la lutte contre une ségrégation géographique, tout en privilégiant une politique de peuplement visant à atteindre un meilleur équilibre social dans leurs bâtiments. Une situation au sujet de laquelle Jean-Pierre Sueur constate l'illusion d'une « Union » HLM, la réalité révélant des stratégies fort différentes selon la nature des organismes : les offices publics se trouvant sous la houlette d'une gestion des attributions dominées par les

⁶⁹ JAILLET Marie-Christine, table ronde sur « la mixité urbaine est-elle une politique ? », in « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », Esprit, mars-avril 2004, n°3-4, p.123. La mixité est pour ce chercheur portée par la sphère des techniciens, et elle la qualifie en ce sens de « rhétorique technicienne ».

⁷⁰ GENESTIER Philippe, table ronde sur « la mixité urbaine est-elle une politique ? », in « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », Esprit, mars-avril 2004, n°3-4, p.123. Ce propos est précédé par les remarques suivantes : « L'attachement des citoyens ordinaires à la mixité ne se manifeste guère, ni dans leurs usages, ni dans leurs représentations de l'espace. Ainsi peut-on avancer l'idée que la mixité fait consensus seulement au sein du monde institutionnel des élus, des professionnels de l'action sociale, des enseignants ou des intellectuels, c'est-à-dire dans l'esprit de ceux qui ont vocation à énoncer une parole officielle, prescriptive et correctrice, sur la société ». Jolie mise en garde

⁷¹ Rapport du Haut comité remis le 20 juillet 1999 à Jacques Chirac. Il est présidé par Henri Emmanuelli, ancien secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence.

logiques municipales et privilégiant « *une logique sociale génératrice de déficits* » ; les S.A.HLM pratiquant l'application de quotas et « *des politiques de peuplements (permettant) de parvenir à un certain équilibre (de gestion) et d'éviter les dégradations dans les quartiers* » ; les OPAC obéissant pour leur part à une logique qualifiée d'intermédiaire, où « *les deux logiques sont en tension* ⁷²».

Trois circulaires vont ainsi en quatre ans faire passer la démolition d'une situation d'exception à peine tolérée en 1988 à sa prescription comme outil de référence du renouvellement urbain en 2001 alors que c'est sous l'intitulé évocateur de « Programme français de rénovation urbaine : une nouvelle ambition pour la ville ⁷³ » que Claude Bartolone et la DIV posent en 2000 les fondements d'une politique de la ville que la nouvelle génération des 247 contrats de ville ⁷⁴ 2000-2006 va encadrer dans sa mise en œuvre locale ⁷⁵. La politique de la ville ne doit plus y jouer un rôle « d'amortisseur social » selon les termes du ministre, mais ancrer ses interventions dans les politiques urbaines structurantes de l'agglomération, identifiées comme les causes de la ségrégation urbaine et sociale. Dans sa dimension urbanistique, « *une nouvelle période s'annonce qui, avec des moyens exceptionnels, doit permettre de réinvestir ailleurs dans l'agglomération afin de dédensifier les quartiers en difficulté et de mieux répartir le logement social dans l'espace* ⁷⁶ ». A ce titre, l'objectif de « recyclage de l'existant » remplace l'approche curative et se traduit par le couplage des nouveaux dispositifs des Grands Projets de Ville (GPV) et des Opérations de Renouvellement Urbain ⁷⁷ (ORU), avec une grande Loi d'aménagement de

⁷² SUEUR Jean-Pierre, « Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité », 1999, Odile Jacob, p.168-169. Ses propos s'appuient sur une étude réalisée par Catherine Bourgeois, « Le système d'attribution de logements sociaux », 1997, Réseau d'observations HLM, UNFOHLM.

⁷³ « Le programme français de Rénovation Urbaine 2000-2006. Une nouvelle ambition pour la ville », 2000, Les éditions de la DIV.

⁷⁴ « Les contrats de ville comprennent une convention cadre qui détermine les objectifs d'ensemble et fixe les programmes d'actions thématiques : la lutte contre l'exclusion sociale, les transports, l'habitat, le développement économique, la prévention de la délinquance et la sécurité, etc... Cette convention prévoit également les principes et les moyens de l'évaluation qui doit associer les habitants ; elle peut être complétée par des conventions territorialisées qui précisent à l'échelle des quartiers prioritaires les actions qui seront entreprises ». Près de 80% de ces contrats de ville sont des intercommunaux et concernent 1 000 communes. « Le programme français de Rénovation Urbaine 2000-2006. Une nouvelle ambition pour la ville », 2000, Les éditions de la DIV.

⁷⁵ Les dispositions de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADTT) du 25 juin 1999, dite Loi Voynet et de la Loi Chevènement du 12 juillet 1999, « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » portant création des communautés d'agglomération, sont les cadres dans lesquels les Contrats de Plans Etat/Région 2000-2006 vont se développer, ainsi que les contrats de ville 2000-2006 qui s'insèrent dans les contrats d'agglomération.

⁷⁶ « Le programme français de Rénovation Urbaine 2000-2006. Une nouvelle ambition pour la ville », 2000, Les éditions de la DIV.

⁷⁷ Adoptés en CIV du 14 décembre 1999, ils prennent la relève des GPU, s'étendant à 50 sites pour les GPV et 30 pour les ORU. 1 500 quartiers sont inscrits dans les 247 contrats de

l'espace, la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains⁷⁸ (SRU) qui réforme l'outil périmé de la Loi d'Orientation Foncière hérité des années de la croissance économique et urbaine. Le « Programme national de renouvellement urbain » (PNRU) conditionne son succès au renforcement des actions et des financements de l'Etat sur les sites urbains considérés comme les plus dégradés (GPV) à la « *répartition plus équilibrée et plus équitable du logement social au sein de l'agglomération (par) l'obligation (faite) aux villes et agglomérations de plus de 50 000 habitants de disposer d'au moins 20% de logements sociaux dans chacune de ses communes de plus de 1 500 habitants*⁷⁹ » (SRU).

Le glissement sémantique du renouvellement urbain vers la rénovation urbaine est porteur de sens : malgré les efforts pour en redéfinir le contenu et effacer des mémoires le souvenir de la rénovation-expulsion passée, le principe de démolitions massives est dans tous les esprits, au point que de nombreux discours et commentaires, savants ou pas, utilisent indifféremment les deux appellations pour qualifier la politique désormais manifeste de désenclavement-dédensification-déplacement socio-spatiale du logement social et de ses occupants.

b- Trois circulaires font basculer la démolition dans le droit commun.

C'est dans ce contexte que la démolition des ensembles de logements sociaux s'affirme désormais comme un outil de politique nationale aux deux sens du terme : de « politics » comme enjeu d'une reconquête électorale, et de « policy » comme outil majeur d'une politique de la ville dont la disparition de l'agenda de l'Etat signerait sa réussite.

Les trois circulaires qui codifient les conditions du recours aux démolitions, leurs modes de financement et situent le lieu de la décision, s'inscrivent dans cette logique, tentent par ajustements successifs de lever les barrières qui en limitaient l'usage.

La circulaire n°98-96 du 22 octobre 1998, à l'origine de la création des PLA-CD, abroge les circulaires du 2 mai 1988 et du 8 juillet 1996 et s'appuie sur le CIV du 30 juin 1998 au cours duquel a été « *souligné que la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain ambitieuses était nécessaire dans de nombreux quartiers dévalorisés pour permettre une amélioration significative du cadre de vie des habitants, renforcer durablement leur*

ville, ils concernent 1 100 000 logements et 30% du parc locatif social dans les quartiers prioritaires.

⁷⁸ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000. J.O. du 14 décembre 2000. Cette Loi réforme les principes de l'urbanisme par le renforcement de la cohérence des politiques urbaines et territoriales (Titre Ier), la confortation de la politique de la ville (Titre II), la mise en œuvre d'une politique de déplacement au service du développement durable (Titre III) et vise à assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité (Titre IV).

⁷⁹ « Le programme français de Rénovation Urbaine 2000-2006. Une nouvelle ambition pour la ville », 2000, Les éditions de la DIV.

*attractivité et mettre en place les conditions d'une meilleure mixité urbaine et sociale*⁸⁰».

La circulaire n°2000-56 du 26 juillet 2000 modifie la précédente sur le principe d'une déconcentration accentuée de la décision de démolition, seules les opérations de démolition supérieures à 100 logements nécessitant le visa de l'Etat.

La circulaire n°2001-77 du 15 novembre 2001 annule la précédente et procède à la déconcentration totale de la décision de démolition qui relève désormais de la seule compétence du préfet.

Le « renouvellement urbain » devient ainsi officiellement la politique publique du cadre de vie de la fin des années 90 dont l'élaboration « *revient à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action: on appellera cet ensemble d'images le référentiel d'une politique. (...) (Celui-ci est constitué) d'un ensemble de normes prescriptives qui donnent un sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs*⁸¹ ». Le recours à LA démolition est à ce titre l'un des moyens prescrit pour atteindre l'objectif manifeste de la « mixité » paré des vertus de la « bonne ville » et recouvrir d'un voile pudique l'objectif latent, principalement relayé par les maires et les bailleurs HLM, de mettre un terme aux signes par trop visibles de situations de ségrégation dont la complexité, la diversité des causes et l'absence d'un niveau politique décisionnel pour les traiter à l'échelle pertinente créent l'impuissance à agir sur ses effets induits.

Les circulaires de 1998 et 2000.

Dans cette perspective, trois catégories principales de situations permettant d'envisager des démolitions sont identifiées par l'administration centrale dans la circulaire de 1998 :

- la démolition comme stratégie de « repli » patrimonial, dont la vacance est le principal indicateur, dans des territoires urbains en crise économique ;
- la démolition comme réponse à l'obsolescence technique ou structurelle de bâtiments jugés impropres à la réhabilitation au regard de son coût prohibitif ;
- la démolition « *des immeubles situés dans des quartiers de la politique de la ville ou des quartiers présentant des difficultés analogues et pour lesquels les démolitions relèvent de motifs supplémentaires, qui peuvent être le développement de la vacance, la volonté de restructurer un quartier pour le revaloriser et permettre sa mutation ou la difficulté de gérer des bâtiments*

⁸⁰ « Démolitions de logements locatifs sociaux, programmation de logements PLA construction-démolition et changement d'usage de logements sociaux », Circulaire n°98-96/UHC/IUH25 du 22 octobre 1998.

⁸¹ MULLER Pierre, « Les politiques publiques », 1994 (2ème éd), PUF, Que sais-je? p.42.

dont l'implantation ou les caractéristiques architecturales (concentration excessive de logements par cages d'escalier, coursives démesurées, ...) sont profondément inadaptées aux populations qui les occupent ».

Les objectifs de la politique de la ville sont ainsi relayés par les responsables de la politique du logement social avec cependant une restriction forte : « *la démolition ne peut être considérée comme un acte de gestion courante du patrimoine HLM* », le coût du renouvellement immobilier ne devant pas être pris en charge par la collectivité, supposant qu'une distinction doit être faite entre les deux premiers motifs et le troisième. Cependant, les PLA-CD, dont la fonction est de permettre « *d'anticiper et de faciliter le relogement des familles habitant dans les bâtiments dont la démolition est prévue à terme sur le site* », ne sont pas différenciés, selon que les démolitions envisagées répondent au troisième cas invoqué ou aux deux premiers : renouvellement « politique de la ville » ou gestion patrimoniale. Une ambiguïté « ingénue » dont va se saisir le ministère du Budget dès 2001 face à l'explosion du recours au PLA-CD : 3 500 logements démolis en 1998, 6 000 en 2000, 10 000 en 2001 et 15 000 programmés en 2002 selon les sources de la DIV⁸², une progression considérée pourtant par les responsables politiques de l'Etat comme tout à fait insuffisante au regard des besoins⁸³.

L'analyse des termes du changement de l'action publique sur la question de la démolition va prendre appui ici sur l'expertise du GERU⁸⁴, convoquée en 2000 par la DGHUC pour évaluer au plus près du terrain les effets des engagements financiers réalisés par le budget de l'Etat et procéder aux ajustements permettant d'en permettre l'efficacité concrète, terme désormais sacralisé par l'urgence et l'expérience.

Les quatre principales observations concernant l'apport théorique de ces circulaires sont les suivantes :

- *Le lieu de la décision est progressivement déconcentré* : les opérations de démolition étaient instruites au niveau central par une commission interministérielle qui statuait sur tous les dossiers de démolition et de changement d'usage, principe centralisé confirmé en 1998. La circulaire de 2000 déconcentre cette décision au niveau local pour les opérations

⁸² CIV, octobre 2001, p.7.

⁸³ Le budget du logement établi en 2001 par Marie-Noëlle LIENEMANN prévoit une affectation de 500 millions de francs aux démolitions contre 170 millions de francs précédemment avec l'objectif affiché de 30 000 logements démolis en 2002. Un affichage symbolique de l'aveu même de la secrétaire d'Etat au Logement : « C'est évident que l'on n'atteindra pas ce chiffre en 2002, où l'on vise près de 15 000 après environ 10 000 cette année. Mais afficher un objectif élevé prouve notre volonté de changer de braquet ». LIENEMANN Marie-Noëlle, « Un budget vérité », 21 septembre 2001, Le Moniteur.

⁸⁴ « Coût et financement des opérations de reconstruction/démolition de logements locatifs sociaux », décembre 2000, GERU, rapport et annexes, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Construction. Les commentaires de cette étude réalisés par R.LERAY ont également servi de base à la synthèse proposée, « Les opérations de construction et démolition », 26 et 27 avril 2001, Actes du séminaire Renouvellement Urbain, Grand Projet de Ville des Hauts-de-Garonne.

inférieures à 100 logements *toutes tranches confondues*. Une commission spécialisée du Comité Départemental de l'Habitat⁸⁵ est créée à cet effet à laquelle des experts extérieurs peuvent être associés.

- *L'assiette des subventions ou des prêts s'élargit* pour prendre en compte certains des coûts indirects liés aux opérations de démolition qui pesaient jusque-là sur l'équilibre du budget des bailleurs sociaux. Si les subventions se limitent à la prise en charge des coûts directs, les coûts du relogement, les pertes d'exploitation liés à la vacance ainsi que la dimension urbaine des opérations (foncier, équipements, VRD) sont relayés par les PRU, les aspects environnementaux tels l'amiante et le plomb sont intégrés dans le calcul du financement⁸⁶.

- *Le projet urbain*⁸⁷ *reste un point fondamental* et concerne la mise en situation de l'opération dans le cadre de la politique locale de l'habitat et d'un projet global sur le quartier. Il est associé à l'exigence d'un *plan de relogement* « réaliste ».

- L'idée de la *déconnexion des logements reconstruits* et des logements mobilisés pour reloger les occupants des sites des démolitions et de la diversification des sites de relogement s'accroît.

L'application de ces mesures, analysée par le GERU, révèle cependant un décalage important entre les attentes publiques pour des constructions précédant les démolitions et les effets observés sur le terrain conduisant au non respect de cette chronologie. Un décalage auquel la circulaire de 2001, située dans le contexte décrit plus haut, tentera d'apporter des solutions concrètes.

- *L'autorisation préalable du préfet* détermine la date de décision des financements et pèse lourdement sur la gestion financière de l'opération, alors que la vacance n'est pas prise en compte avant la décision financée de l'Etat qui peut être très longue, « *les délais écoulés entre les décisions du conseil d'administration de l'organisme HLM et la notification de subventions variant de 1,5 à 3,5 années, ce qui est considérable* ⁸⁸ ». Ce retard du temps de la décision administrative, cultivé dans le temps d'une démolition

⁸⁵ Cette commission est principalement composée de deux représentants du Conseil Général, des communes et des groupements de commune du département ; deux représentants des professionnels intervenant dans le département pour la construction, l'amélioration de l'habitat ou la mise en œuvre des moyens financiers correspondants ; deux représentants d'organisation d'usagers, de gestionnaires ou bailleurs privés. La représentation des bailleurs sociaux et de la CDC est encouragée ainsi que la présence de l'architecte conseil de la DDE et du Trésorier payeur général.

⁸⁶ On se souviendra à ce sujet de l'exemple de la Cité Lumineuse où la non prise en compte de cette question au départ avait conduit à une démolition au rabais traumatisante pour les habitants du quartier.

⁸⁷ « Stratégie globale d'action portant sur le développement ou la restructuration d'un territoire donné et permettant d'assurer, de manière durable une gestion urbaine contribuant à la qualité de vie quotidienne des habitants », définition rappelée dans la circulaire de 1998.

⁸⁸ LERAY R., « *Les opérations de construction et démolition* », 26 et 27 avril 2001, Actes du séminaire Renouvellement Urbain, Grand Projet de Ville des Hauts-de-Garonne, p.78.

indésirable, produit aujourd'hui des effets pervers. Peu de relogements sont ainsi effectués dans les ensembles reconstruits (principe du PLA-CD) du fait de la volonté des bailleurs de limiter une vacance coûteuse qu'ils doivent assumer sur leurs fonds propres. L'organisation volontaire de la vacance, considérée jusque-là comme un « délit moral », fait l'objet dans le rapport du GERU d'un appel clair à sa mise en œuvre partenariale afin d'en permettre une prise en charge financière plus en amont.

- *L'inadéquation des logements produits aux ménages à reloger* : leur taille et le niveau d'effort requis pour y accéder est impropre à répondre à cette attente. Le chemin à suivre, préconisé par le bureau d'étude, est celui de PLUS non dédiés au relogement permettant des stratégies de mobilité résidentielle grâce auxquelles serait proposée une offre « dédiée à des publics libérant eux-mêmes des logements plus adaptés en termes de niveau de loyer aux ménages qui habitent dans les immeubles voués à la démolition ⁸⁹ ». En effet trop peu d'expériences témoignent d'une implication des collectivités locales dans une contribution compensant ce différentiel de loyer pour les considérer comme généralisables.

- *La difficulté à délocaliser les reconstructions* malgré la souplesse apportée dans la circulaire de 1998 dans un souci de mixité, permettant à d'autres bailleurs que ceux qui assurent l'accueil des familles des opérations démolies de bénéficier des PLUS aidés. D'autre part on observe que les reconstructions sont réalisées le plus souvent sur les sites des démolitions, la mobilisation d'un foncier diversifié sur des sites externes restant un obstacle à la réalisation de cet objectif.

L'interdépendance structurelle des bailleurs et de l'Etat avec les collectivités locales est de plus en plus forte au fur et à mesure que l'enjeu urbain est plus présent dans la réalisation des objectifs des démolitions. Ainsi, la logique de banalisation du grand ensemble voudrait qu'aux démolitions soit associée la rétrocession du foncier aux collectivités locales, totale en cas de non-réaffectation à court terme ou partielle en cas de reconstruction, afin que leurs coûts d'exploitation rentrent dans les charges de gestion publique des espaces extérieurs et que « *la qualité de la gestion et de l'environnement des opérations* » soit assurée. Or, si « *la pratique de la cession au franc symbolique est acquise* », elle est loin d'être généralisée, les collectivités locales étant souvent réticentes à charger le budget communal de l'entretien d'espaces verts importants ou le budget intercommunal quand il s'agit des voiries et des stationnements ; certains bailleurs, de leur côté, ne souhaitent pas toujours se dessaisir d'un foncier leur assurant un certain poids dans les négociations du projet sur site quand il existe.

La circulaire de 2001, adossée aux prescriptions de la loi SRU, va franchir un pas supplémentaire et lever la plupart des obstacles réglementaires et

⁸⁹ LERAY R., 26 et 27 avril 2001, opus cité, p.82.

financiers à la mise en œuvre d'un programme de rénovation urbaine désirable au nom d'une « ville solidaire » et désormais pensable au regard de l'âge des immeubles concernés, leur amortissement étant réalisé pour la majorité d'entre eux.

La circulaire du 15 novembre 2001 : la fin d'un cycle.

Le corollaire de ce qui se profile de plus en plus comme une politique publique de démolition des immeubles de logements sociaux hérités des Trente glorieuses, des objectifs quantitatifs étant fixés ainsi que le cadre réglementaire et financier de leur mise en œuvre, est la reconstitution et l'extension d'une offre renouvelée de logements. La loi SRU, dans son Article 55, va s'attaquer frontalement aux résistances politiques locales à la réalisation de ces programmes en imposant aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants un pourcentage de 20% de logements locatifs sociaux. Si aucun rapport direct n'est établi entre des démolitions de plus en plus nombreuses et cette mesure aussi juste qu'autoritaire, il est clair qu'il ne pourra pas y avoir de renouvellement urbain, au sens défini par la politique de la ville, sans un accroissement rapide des constructions, ni déspecialisation des territoires sans une dissolution des logements sociaux dans la géographie élargie d'une solidarité « contrainte » à défaut d'être volontaire.

Mais encore faut-il que l'Etat résolve ses propres contradictions comme le signale le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le logement qui rend l'Etat responsable de l'insuffisance de la production de logements, et met en cause « *sa rigueur budgétaire et l'exercice de ses compétences* » et met l'accent sur la nécessité de *déconcentrer la politique du logement social. (...) Elle interprète le maintien à un niveau élevé des PALULOS comme un signe négatif qui témoigne de l'insuffisance des démolitions-reconstructions et de la faiblesse de la construction neuve*⁹⁰».

Mais aider à l'accélération et à la rationalisation budgétaire des démolitions, c'est aussi lever d'anciens verrous.

La Loi SRU, dans son article 180, a bien enregistré que le droit au maintien dans les lieux dont bénéficiaient les habitants des logements sociaux et datant d'une législation du 1^{er} septembre 1948, prévue pour répondre aux besoins de la reconstruction de l'après-guerre, présentait un frein important pour le bon déroulement du processus d'organisation de la vacance des immeubles voués à la démolition. En effet celui-ci était opposable au bailleur à moins que celui-ci ait obtenu « *du préfet l'autorisation de démolir un immeuble afin d'en construire un nouveau, d'une surface habitable*

⁹⁰ « Quel avenir pour les HLM ? », septembre 2001, Habitat et Société n°23.

supérieure et contenant plus de logements que l'immeuble démolit⁹¹», une situation bien éloignée des conditions actuelles du renouvellement urbain préconisé et de la configuration de la « clientèle » concernée, constituée en grande partie de familles mono-parentales ou de personnes isolées ! Les trois alinéas ajoutés à ce propos « ... ou de restructurer le quartier dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain », contribuent à lever une des incertitudes pesant sur les coûts de la démolition par le biais d'une organisation de la vacance aussi délicate socialement que spatialement, et que seule une Loi pouvait lever.

Le constat réalisé dans la circulaire du 15 novembre 2001 ne reprend guère les précautions d'usage de 1998, et le ton est à l'urgence, relayant en cela les décisions du gouvernement prises lors du CIV du 1^{er} octobre 2001 : *« Des concentrations trop importantes de logements sociaux, des conceptions architecturales et urbanistiques obsolètes et génératrices de dysfonctionnements graves peuvent renforcer la dévalorisation de quartiers où se concentrent les populations les plus défavorisées. (...) Or, le rythme actuel de renouvellement du patrimoine de logements sociaux ne répond pas à de tels enjeux et les programmes de démolitions indispensables à une nouvelle offre urbaine doivent être accélérés »*. Il faut aller vite ! Et nourri de l'étude du GERU, la déconcentration totale de la décision de démolition est actée par un Etat qui a pris bonne note du décalage entre les décisions administratives et financières et les processus opérationnels.

- *La réponse au décalage temporel* noté par le GERU entre les objectifs du gouvernement et leur réalisation se traduit par les mesures suivantes : la décision de financement des démolitions est désormais dans les mains du seul préfet, l'avis préalable de la commission spécialisée du comité départemental de l'habitat étant supprimée. Au préalable d'un projet urbain se substitue *« l'existence d'un processus d'études et de réflexions concertées avec les habitants et garantissant qu'un traitement urbain de qualité puisse être apporté au quartier, même si les options n'en sont que partiellement définies lors de la demande de démolition »* et la nécessité de connaître l'attribution future du foncier libéré consiste dorénavant à veiller *« à ce que la démolition soit assortie de dispositions (préverdissement notamment) qui permettent de ne pas laisser se développer des friches urbaines qui peuvent nuire à l'ensemble du quartier »*. On mesure l'étendue du chemin parcouru depuis l'expérience de Démocratie !

- *La réponse à l'insuffisance de prise en charge financière des coûts de la vacance* se traduit par la création d'un « dossier d'intention de démolir » beaucoup moins lourd et précis que les dossiers exigés précédemment des bailleurs et insistant sur les intentions de reconstitution de l'offre et de relogement des occupants des immeubles condamnés. Le préfet dispose

⁹¹ Article L.442-6 du code de la construction et de l'habitation.

d'un mois pour recueillir l'avis du maire, et en cas d'accord de deux mois pour signifier son propre accord au demandeur. Ce sont donc trois mois au maximum qui sont donnés à la puissance publique pour prendre sa décision, et qui détermine la date de prise en compte des coûts liés au relogement dans l'assiette de la subvention.

- *La prise en charge par les subventions publiques est à la fois étendue et augmentée*, particulièrement dans les « opérations lourdes », entendez les GPV et les ORU, où elle passe de 35%, taux désormais uniforme pour toutes les autres opérations, à 50%. Le capital restant dû peut être intégré à cette subvention, ainsi que la remise en état des terrains libérés et la sécurisation des immeubles pendant leur phase de libération. Les dépenses de déménagements et d'accompagnement social sont également prises en charge (équivalent à deux ans de salaire pour un employé embauché dans ce but) et une subvention forfaitaire attribuée au bailleur pour les travaux de relogement.

La démolition apparaît dorénavant, par un curieux retournement de l'histoire, comme le préalable au projet et à défaut d'être une décision prise « au plus près » du terrain politique local, l'autorisation de démolir est une décision prise « au plus près » des contraintes gestionnaires des bailleurs, plus marquée de « rénovation urbaine » que de « renouvellement urbain ». L'enregistrement dans la circulaire du constat fait en interne par les organismes HLM et leur Union d'un projet urbain comme facteur de blocage de renouvellement patrimonial par des opérations de démolition : « *la définition d'un projet urbain et le pilotage des GPV et ORU sont souvent à l'origine de délais supplémentaires et importants* ⁹² », est ici manifeste.

L'ambiguïté est totale : la légalisation de la démolition est réalisée au nom d'un renouvellement urbain destiné à lutter contre les disparités sociales et territoriales, tel qu'il a été codé par la politique de la ville. Mais démolir un immeuble de logement social, c'est toucher au patrimoine du ministère de l'Équipement et du Logement et à sa Direction centrale, et c'est donc à celui-ci que revient le droit et la mission d'en définir les modalités de mise en œuvre, ... selon les logiques gestionnaires qui sont les siennes et pour lesquelles les conditions urbaines de ces démolitions et leurs effets sur des quartiers et des populations « concrètes » sont pour le moins secondaires. Le renouvellement immobilier du parc HLM est à l'agenda budgétaire de l'État dans une curieuse coïncidence avec la fin de la période d'amortissement des immeubles.

L'argent du contribuable semble avoir été bien géré. Mais que penser de cette recommandation de l'équipe mandatée par le ministère du Budget pour faire un état des lieux du financement du logement social en 2001, selon

⁹² « *Les perspectives de renouvellement du patrimoine locatif social* », décembre 2001, synthèse des travaux du CREPAH, Union Nationale HLM. 41% des opérations de démolition sont bloquées par le non-aboutissement du projet urbain en secteurs GPV-ORU en 2001.

lequel il apparaît nécessaire, au nom du renouvellement urbain, de financer par des subventions ou des dotations, et non par des prêts, « *des opérations de nature à diminuer de manière définitive la capacité d'autofinancement des bailleurs et qui ne généreront pas de recettes d'exploitation à l'avenir : démolition d'un patrimoine rentable –donc amorti- par exemple*⁹³ » ? Ce patrimoine, s'il ne présente pas de défauts de conception graves, n'est-il pas justement celui qui permettrait, dans des conditions de loyers compatibles avec de faibles revenus, d'accueillir dans des conditions décentes les populations économiquement fragiles ?

Pour les organismes HLM, les priorités en direction d'un rééquilibrage budgétaire s'affirment par un triple adossement : à un savoir faire d'opérateur urbain acquis par l'expérience, à un statut de propriétaire immobilier et foncier qui donne à ses actions locales une opposabilité juridique et à l'opportune coïncidence entre ses besoins « naturels » de renouvellement immobilier et la problématique de renouvellement urbain née du constat de l'échec de la politique de la ville à sortir les quartiers sociaux du cycle infernal de la dévalorisation socio-spatiale. La dimension sociale de la politique du logement voulue par les gouvernements successifs, dont la continuité idéologique sur ce sujet ne peut être contestée, est prise en défaut par des systèmes d'action concrets progressivement constitués dans une logique d'autonomisation de leurs intérêts au fur et à mesure que ceux-ci, bailleurs et municipalités, ont acquis les ressources nécessaires à leur expression. Aux bailleurs la logique patrimoniale, aux élus locaux la logique urbaine et à l'Etat la logique sociale, la contribution du Département⁹⁴, dont l'expertise est déspatialisée, se faisant attendre dans une architecture institutionnelle locale où ce dernier laisse les villes au pouvoir communal et/ou d'agglomération.

Alors que pour les bailleurs HLM, « *on sait désormais démolir aussi bien que l'on sait construire* », de leur côté, les professionnels de la ville s'inquiètent, urbanistes, responsables de la politique de la ville et agents de la DDE, de la suppression de tout lieu de débat sur les projets de démolition, le sentiment général étant « *qu'après avoir construit dans l'urgence, on va démolir aussi mal que l'on a construit*⁹⁵ ». La suppression de la commission locale spécialisée au nom du « coût du temps qui passe » fait disparaître un espace de débat local qui, de l'avis de tous les participants, permettait l'acquisition d'une culture commune autour des enjeux et savoirs faire du renouvellement urbain et leur donnait « *un semblant de contrôle sur le relogement* ». L'absence d'évaluation par les services de l'Etat de la réalisation effective des relogements, considérée pourtant « *comme un bon indicateur des motivations des opérateurs* » fait douter les professionnels de la volonté

⁹³ « Rapport sur le financement du logement social », mars 2002, Inspection générale des Finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, synthèse, p.88.

⁹⁴ En charge du Plan départemental d'aide au logement des plus démunis (PDALPD).

⁹⁵ « Débat sur la démolition », 29 mars 2002, Le Moniteur n°5131.

effective du bailleur d'exercer sa compétence en matière de justice sociale. L'opacité qui entoure historiquement les questions de peuplement et les politiques d'attribution, tant du côté des municipalités que de celui des bailleurs sociaux, permet de comprendre cette difficulté à procéder à leur évaluation, sujet tabou par excellence.

Il est alors plus aisé de faire disparaître le contenant quand il est impossible d'agir sur le contenu qui, en plus d'obéir à des logiques propres, procède d'arbitrages aux logiques cachées.

B) Le renouvellement à l'épreuve du terrain : des démolitions patrimoniales et urbaines, ou pas ...

Après des années passées par les maires –du moins ceux précocement avertis de la « chose » urbaine- et certains bailleurs « décomplexés », à butter contre l'intransigeance administrative et la passivité politique à l'encontre de la démolition des immeubles sociaux, l'apprentissage commun d'une culture urbaine en dehors de laquelle une conception autarcique de la politique du logement social n'a aucune chance de devenir une politique sociale du logement commence à porter ses fruits.

Cependant, sur le terrain, la démolition comme prescription pour une « ville solidaire » est diversement traduite et reformulée par les acteurs locaux qui mettent à profit les contradictions inhérentes à la complexité des enjeux auxquels le renouvellement urbain est censé apporter une réponse simplifiée, pour mettre celui-ci au service de projets politiques de gestion de leur territoire. Les deux exemples ci-dessous développés ont pour objet de souligner la dimension politique locale des projets d'aménagement de l'espace, en présentant deux situations au cœur desquelles se trouve la démolition « au nom du renouvellement urbain », et dont la première conduit à son usage extensif, alors que la seconde se solde, à ce jour, par son abandon pur et simple.

L'aménagement de l'espace, dans son programme et son projet, y compris dans les quartiers censés faire l'objet de la priorité politique de l'Etat, est décidément l'« affaire » des maires.

1) Du projet patrimonial au projet urbain : la disparition programmée de La Pierre Collinet.

Murée en 1985, la barre Eglantine est démolie en 1990.

La vacance organisée de la barre Dahlia à partir de 1993 conduit à sa destruction en 1997.

Capucine tombe en septembre 2000.

Acacias et Bleuets sont foudroyés le 24 avril 2004.

La survie de Fougères, dernière barre de la cité, et des trois tours : Genêt, Hortensia et Iris ne tient plus qu'à un fil que la politique urbaine locale adossée à la politique nationale actuelle devrait couper prochainement.

Deux temps majeurs du processus de disparition continue de la Pierre Collinet peuvent être identifiés par l'analyse au regard du changement de rythme des démolitions programmées et réalisées. Le moment du passage d'un temps long des décisions de démolitions limitées à celui d'une accélération manifeste de leur mise en œuvre peut être situé au moment du changement de l'équipe municipale en 1995 : renouvellement des élus mais surtout changement de couleur politique, un passage qui marque le retour de la cité dans la politique urbaine communale en signant son acte de décès programmé. En glissant du statut de patrimoine immobilier à vocation sociale à celui d'espace urbain constitué et situé, le devenir de la Pierre Collinet se pose dorénavant différemment. Re-devenu un territoire de l'action municipale après avoir longtemps été celui de l'action socio-patrimoniale de l'OPAC, la cité n'est plus une pièce d'un parc immobilier social habité par des « clients », existants ou potentiels, dont il s'agit de satisfaire les attentes, mais une pièce urbaine, c'est-à-dire un ensemble immobilier et foncier habité par des contribuables et des électeurs, et investi d'un rôle déterminant dans la stratégie municipale visant à faire de Meaux le cœur vivant et valorisé d'une agglomération en cours de constitution. Avec une population de 49 300 habitants en 2003 dont 27 000 vivent dans le quartier de grands ensembles de Beauval-Pierre Collinet qui regroupe 80% des logements sociaux de l'agglomération de Meaux (63 000 habitants), procéder à une politique de diversification de l'offre d'habitat sur la commune et de requalification urbaine de son territoire passe pour les nouveaux élus par le préalable indispensable de la dédensification sociale d'une cité dans laquelle aucune des familles en attente de logements sur la commune –et la liste est longue– ne veut s'installer à moins d'y être contrainte.

Passer d'une situation d'ignorance mutuelle historique entre les deux acteurs en présence, municipalité et OPAC de Meaux, à une collaboration positive ne peut se faire sans heurts. Un premier consensus, tacite tout d'abord, apparaît sur la nécessité de poursuivre la suppression des barres face à une vacance que les efforts de diversification menés par l'OPAC dans le cadre du premier contrat DSQ n'ont pas réussi à enrayer. Mais l'incapacité de la Ville à produire un projet de requalification du quartier neutralise toute tentative de fédérer les acteurs du logement autour d'une action concertée. Les principales victimes de cette impuissance locale sont les habitants de la cité mais aussi les contribuables français du fait de l'instrumentalisation mécanique des fonds publics d'Etat⁹⁶ issus des dispositifs curatifs successifs

⁹⁶ Selon Anne-Marie ROQUES-MATTHIEU, assistante d'Antoine Bourg à l'OPAC, les financements publics par l'Etat et la Région ont été de l'ordre de 70%, consacrés aux projets de changement d'usage des bâtiments.

proposés aux collectivités locales pour combler sans succès le « vide politique » révélé par un autre « vide » : celui de projets de substitution. Démolitions après démolitions, projets de papier après projets de papier, conventions bien intentionnées après conventions, c'est à la constitution progressive d'une opportunité foncière que nous assistons.

a- Un bailleur social isolé aux commandes : la démolition au nom de la valorisation d'un quartier social « repoussoir ».

En 1989, le bilan de la convention DSQ signée entre l'Etat et la Ville de Meaux en 1986 dans le cadre du IXème Plan est pour le moins mitigé : de l'avis du chef de projet DSQ lui-même « *l'image du quartier reste fortement négative, les habitants y sont de plus en plus pauvres*⁹⁷ » bien qu'une certaine « paix sociale » soit rétablie, souci central d'Antoine Bourg, directeur de l'OPAC, qui y voit la condition première d'un retour possible de la cité dans le marché du logement meldeois. En 1994, l'évaluation de l'intervention publique sur le quartier n'est pas plus optimiste.

Pourtant, selon l'objectif affiché du désenclavement de la cité, c'est un vrai feu d'artifice de projets aussi inventifs que courageux et diversifiés qui sont engagés par l'OPAC au son « d'une ambition par bâtiment⁹⁸ », avec le relais de la Régie de quartier et l'appui logistique du chargé de mission DSQ. Les transformations d'usage dans trois immeuble-barres s'appuient sur Marne-la-Vallée dont la nouvelle dynamique économique et la proximité sont mises à profit pour la restructuration de l'immeuble Fougère en petits appartements destinés à attirer les employés d'Eurodisney ; la réalisation d'un café associatif, d'une Résidence Services comprenant un hôtel de 46 chambres sont mis en œuvre dans Capucine, où la Régie installe également ses locaux ; l'OPAC aménage son siège dans le bâtiment Bleuet –geste hautement symbolique- et y crée 800m² de bureaux ainsi qu'une « coursive associative ». Tout en poursuivant en parallèle une politique de peuplement sélective, dont il assume le coût de la vacance ainsi induite et qu'il organise spatialement en la regroupant dans un seul immeuble, l'OPAC met ainsi en œuvre les ouvertures progressives vers la diversification fonctionnelle du parc social autorisée depuis la loi LILAS. La démolition programmée d'Eglantine s'inscrit dans cette volonté d'ancrer la Pierre Collinet dans la vie communale, le projet d'habitat pavillonnaire devant prendre place sur l'emprise de la cité démolie avec pour objectif d'attirer une population nouvelle.

⁹⁷ARASSE Luc, « Eléments pour un bilan de l'intervention publique au titre du développement social urbain sur le quartier de la Pierre Collinet (Meaux) », janvier 1994, Rapport final, C.E.P.P. Conseil et évaluation de politiques publiques, p.30.

⁹⁸ Entretien avec Anne-Marie ROQUES-MATTHIEU.

Si les premières opérations, réalisées entre 1986 et 1989, reçoivent la bénédiction des autorités administratives et municipales, ainsi que leur appui financier sous forme de prêts, de subventions et de cautionnements d'emprunts, l'autorisation de démolir sera plus difficile à obtenir.

Malgré la vacance de 300 logements et 40% d'impayés, durant cinq ans, de 1985 à 1989, la DDE « *s'est opposée au projet, estimant que l'on ne résolvait pas un problème social de cette ampleur par une démolition technique et se refusait à supprimer des logements qui auraient pu être réhabilités et reloués du fait de leur bon état technique*⁹⁹ ». Malgré l'absence de projet municipal déclaré pour une « rentrée en ville » de la cité, condition sine qua non exprimée par la circulaire de 1988 permettant aux DDE d'assouplir leur position, l'autorisation est cependant obtenue en 1990 à la suite de l'intervention du Secrétariat d'Etat au logement sollicité par la mission locale DSQ dans le cadre d'une négociation avec le bailleur et l'administration locale, l'argument de la vacance et de ses effets pervers sur l'équilibre financier de l'OPAC se révélant payants. La négociation se solde par l'abandon par la CAF de la dette du bailleur (894 000F), et l'exonération par l'Etat du remboursement des subventions (400 000F), mais le bilan détaillé réalisé par le GERU en 1995 ne fait apparaître aucune participation municipale malgré des annuités de remboursements restant dues très élevées du fait des réhabilitations engagées préalablement sur l'immeuble¹⁰⁰. Sans doute a-t-elle jugé que la perte de TFPB représentant un manque à gagner de 1 870 000F (soit 7 100F/logement) était une forme de participation suffisante, mais le fait que ce chiffre apparaisse au bilan de la démolition souligne surtout le déficit du soutien municipal à l'entreprise de restructuration du quartier, de nombreuses villes faisant le choix dans des cas similaires d'exonérer de TFPB des bailleurs engagés dans ces délicates et coûteuses opérations.

Le programme de substitution de 60 pavillons individuels (PLA) à la barre Eglantine est mis en œuvre dès 1991 pour sa première tranche et en 1993 pour la seconde. Le peuplement du « Bouquet d'Eglantine » représente un véritable pari sur l'avenir ! Cet urbanisme horizontal et individuel va-t-il réussir à attirer certains des 2 500 demandeurs de logements sociaux qui ne trouvent pas satisfaction sur la commune, aucun d'eux n'acceptant jusque-là d'habiter à La Pierre Collinet, et certains des candidats étant même prêts « à

⁹⁹ GERU, « La démolition des logements sociaux », février 1995, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, cas 7701.

¹⁰⁰ Le bilan économique de l'opération de démolition réalisé par le GERU fait apparaître un capital restant dû, principalement à la CDC, de 4 732 056F en 1990. Le bilan total pour l'organisme (bilan technique + bilan social + bilan de gestion + coûts financiers) par logement démolé représente un déficit de 20 500F. Le coût pour l'Etat est de 1 900F par logement démolé, et de 7 100F pour la commune (en perte de TFPB).

*payer 700F de plus par mois et éviter de venir sur le quartier*¹⁰¹ ? Mais le rééquilibrage social visé n'aura pas lieu, seules quinze familles extérieures étant venues s'installer dans ce nouveau programme que le bailleur souhaitait voir approprié dans ses deux tiers à l'origine ; contingent prioritaire et habitants de la cité en seront les occupants majoritaires. La stigmatisation de la cité comme cité repoussoir est une représentation ancrée dans les représentations des habitants meldois et de leurs élus.

Le bilan des autres opérations de diversification est aussi très inégal : si la restructuration de Fougère a permis d'accueillir une population de salariés en début de parcours résidentiel et de petits fonctionnaires, elle n'a pas attiré de candidats locaux autres que de jeunes ménages d'autres immeubles de la Pierre Collinet par le phénomène naturel de décohabitation. La « course associative » « *joue un rôle social quotidien mais pose un problème d'équilibre financier à l'OPAC qui a assumé sa part de risque en soutenant le projet subventionné du fait de la situation d'urgence initiale. Mais il faudrait trouver des moyens pour alléger la charge financière assumée par l'Office*¹⁰² ». Enfin, la Résidence Service financée par le 1% patronal du CIL qui en était par définition le réservataire est abandonnée par ce dernier qui dénonce la convention en 1991. Une fois encore, c'est l'image négative du quartier qui dissuade le CIL de poursuivre son projet. La Régie de quartier, alliée objective de l'OPAC jusque-là, manifeste sa déception et son aigreur par la voix de son directeur : « *l'OPAC a voulu refiler l'hôtel à la Régie pour le recommercialiser, mais ce n'est pas notre boulot ! L'OPAC est très bon pour les coups, mais pas pour la gestion au long cours*¹⁰³ ».

Rendre « irréversible » le changement de la Pierre Collinet, slogan qui accompagne la convention DSU reconduite pour trois ans et signée le 27 septembre 1990, s'apparente à une forme d'injonction contradictoire de type « soyez naturel ! ».

L'expulsion des familles « lourdes », la sélection plus fine du peuplement¹⁰⁴, le regroupement de la vacance structurelle, les efforts de transformations d'usage, l'investissement dans les formes associatives de cohésion sociale, la proposition de logements individuels, tous les outils connus et utilisables par un bailleur social ont été mis en œuvre au prix fort sans donner de signes

¹⁰¹ GERU, « La démolition des logements sociaux », février 1995, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, cas 7701, conclusion.

¹⁰² Propos d'Antoine Bourg in ARASSE Luc, « Éléments pour un bilan de l'intervention publique au titre du développement social urbain sur le quartier de la Pierre Collinet (Meaux) », janvier 1994, Rapport final, C.E.P.P. Conseil et évaluation de politiques publiques, p.78.

¹⁰³ Entretien avec Charles BOUZOLS.

¹⁰⁴ « L'OPAC est quasiment le seul bailleur social meldois à « s'encombrer » d'actions d'insertion par le logement, à permettre un accès au logement à des familles pauvres. Encore l'organisme pratique-t-il ces actions en spécialisant des contingents de logements dont la gestion est confiée à des associations spécialisées. Ces contingents ont plus que doublé sous le Xème Plan (50 logements en 1988, 127 en 1993) ». ARASSE Luc, *ibidem*, p.40.

encourageants permettant à ce dernier d'espérer atteindre son objectif premier de retour de la cité dans le marché local. Le délit d'« absentéisme municipal » qui s'est traduit par une délégation politique à l'OPAC atteint, à ce stade d'enlisement financier et social, la limite de l'acceptable : sans l'engagement politique de la Ville la population de la cité n'a aucune chance de sortir de sa situation de relégation. « *Ramener la Ville dans le quartier ; (...) vendre à la municipalité ce sur quoi elle pourrait intervenir* » sont les termes employés par le chargé de projet DSU¹⁰⁵ pour évoquer ce besoin impérieux, un souci qui se traduit dans la convention DSU par la demande minimum d'une politique de communication prise en charge par la municipalité¹⁰⁶ « *suite au refus municipal d'affirmer publiquement un objectif fort de développement social de la population présente, dans un contexte où les difficultés sociales s'aggravent à l'échelle de l'agglomération meldoise*¹⁰⁷ ».

¹⁰⁵ Propos rapportés in ARASSE Luc, ibidem, p.33.

¹⁰⁶ Et dont J.M.Delarue, présent lors de la signature de la convention spécifiera bien « que le FSU ne prendra pas en charge le poste de chargé de communication » ...

¹⁰⁷ ARASSE Luc, ibidem, p.36.

Ni investie dans le désenclavement spatial de la cité, ni dans l'accompagnement social de sa population¹⁰⁸, il reste effectivement la communication ... Et la démolition ... La convention de 1990 en prend acte qui prévoit d'atteindre en 1993 sur la Pierre Collinet le seuil maximum de 1200 logements (pour 1848 à l'origine) habités par « 900 familles d'origine et 300 nouvelles dont seulement 30% seraient étrangères ». La démolition d'une seconde barre est inscrite à l'encre invisible dans cette convention, il s'agit de Dalhia dans laquelle la vacance est progressivement regroupée par l'OPAC, avec une certaine difficulté étant donnée l'accentuation de la pression sur le marché local depuis 1989 et le déficit de coopération que l'on peut constater à tous les niveaux : un manque total de solidarité avec les autres organismes HLM, dont la plupart sont des Sociétés Anonymes¹⁰⁹ malgré l'élaboration d'un POPS (programme d'occupation du patrimoine social) et le refus des autres communes de l'agglomération de « partager » la charge des pauvres de Meaux malgré l'élaboration d'un PLH (Programme local de l'habitat) en 1987 à l'application toujours remise à plus tard.

« *Personne ne s'engage véritablement pour passer du diagnostic à la programmation* », une réflexion du sous-préfet à la Ville qui résume le contexte d'action local analysé par Luc Arasse chargé en 1993 de faire l'évaluation de la politique de la ville menée sur la Pierre Collinet depuis les dix dernières années. Ce dernier qualifie la situation d'« attitude d'accusations croisées », dans laquelle :

1/ l'Etat accuse la Ville de rester politiquement en retrait des efforts qu'il déploie conformément à sa grille de lecture centrale en faveur des quartiers sociaux enclavés socialement et spatialement ;

2/ la Ville reproche aux services de l'Etat l'insuffisance de leur coordination et la faiblesse des moyens mis en place au regard de l'ambition déployée.

Si l'évaluateur prend bonne note que « *les nouvelles politiques publiques ont tendance à découvrir des problèmes sociaux qui touchent à l'identité même de la Ville, donc à l'identité politique des élus, quand ils ne sont, pour les administrations, que l'expression locale d'un problème appelant la mobilisation de moyens par arbitrage avec d'autres lieux où se manifestent ces problèmes* », il n'en tire pas toutes les conclusions. « *« Le quartier de la Pierre Collinet est devenu un quartier comme les autres » qui, à ce titre n'a pas besoin d'être étudié* », tels sont les propos du maire de Meaux : cette attitude est typique de la catégorie des municipalités qui font le choix de refuser leur statut de « commune de la politique de la ville », sous prétexte qu'un de ses quartiers est identifié comme « troisième quartier francilien pour la gravité de ses indicateurs sociaux » par la Préfecture Régionale et la DIV,

¹⁰⁸ Exceptée pour Edith Giraud, conseillère municipale et présidente de la Régie, très investie sur le quartier et qui y réside. Entretien avec Ch.BOUZOLS.

¹⁰⁹ Une douzaine de S.A. se partagent environ 3 000 logements, l'OPAC de Meaux en gérant environ 7 000. Données de 1998 de la Préfecture d'Ile-de-France.

refusant du même coup d'être stigmatisées et enfermées dans une image contre laquelle elles tentent de lutter en multipliant les actions dans des domaines différents, économiques et culturels le plus souvent. Meaux n'est pas la Pierre Collinet. Paradoxalement, l'effet d'aubaine des fonds publics est difficile à refuser quand la réalité des besoins se manifeste au quotidien et que les élus sont mis au pied du mur par la logique d'action d'un bailleur, convaincu et performant, convoquant au chevet de la cité le chapelet des procédures de développement social urbain ! Embarras, résistance, tentation et ... non-décision face à une politique de la ville qui désigne comme maître d'ouvrage légitime une municipalité qui après s'être brûlée à l'illusion du « référentiel réparateur », a fait le choix politique de se détourner d'une formulation du problème qu'elle ne partage plus, à l'image de ses administrés¹¹⁰.

Dans cette situation, le seul espace de consensus –tacite- entre le chef de projet DSQ, le bailleur et la municipalité est effectivement le désenclavement spatial au nom duquel la démolition des barres apparaît comme une réponse :

1/ acceptable pour un nécessaire équilibre social pour le premier, officiellement taisant sur le sujet mais qui a assuré la médiation sur ce sujet délicat entre la DDE et le ministère du Logement.

2/ nécessaire pour consolider une démarche de renouvellement patrimonial pour le second, conscient de ne pouvoir accéder aux conditions indispensables à une requalification à laquelle il croit de moins en moins, bien qu'il affirme le contraire en réponse aux questions de Luc Arasse. La concentration de la vacance sur l'immeuble Dahlia, reproduction du processus mené sur Eglantine¹¹¹ est démonstrative de ce choix.

3/ politiquement inéluctable pour la dernière, en attendant de devenir une réponse urbanistique lorsque la formulation publique centrale passera du projet social au projet urbain.

Les conclusions du GERU en 1995 sont claires : « *Il n'y a pas vraiment de projet de développement urbain porté par la collectivité locale, avec un réel projet de quartier : l'ensemble des actions s'apparenterait davantage à la collecte d'opportunités de financements avantageux. (...) Bien que la démolition étudiée n'ait pas résolu les problèmes urbanistiques et sociaux du*

¹¹⁰ Le projet de traitement des espaces extérieurs de la cité est jugé « non présentable aux élus » par les services de la Ville sous l'argument qu'un travail de proximité par immeuble avec un animateur est préférable à l'annonce d'un programme visant à valoriser le quartier. Commentaire fait par les personnes des services techniques et le secrétaire général de la ville rencontrés par Luc Arasse et retranscrits en fin d'étude.

¹¹¹ Pour le GERU : « l'organisme a bien l'intention de faire de cette politique de démolition un outil de gestion de son patrimoine. L'organisme est partagé entre le souci d'enrayer le processus de paupérisation et de dégradation dont le quartier a du mal à se débarrasser, et la prise de conscience qu'il est difficile de démolir dans un contexte de marché tendu et de développement du nombre de ménages sans abri. Mais il se refuse à accueillir encore les plus pauvres de l'agglomération, stigmatisant définitivement le quartier ».

quartier, l'organisme et les élus envisagent la démolition prochaine d'une seconde barre de 263 logements. (...) Craignant des réactions négatives des habitants (il leur avait été promis qu'il n'y aurait plus de démolitions), élus et organisme bailleur temporisent et attendent les prochaines élections. La DDE n'a pas été saisie officiellement de ce projet, mais en a malgré tout connaissance indirecte ¹¹²».

Si « jeu de l'entente locale » il y avait, comme pourrait le laisser entendre cette observation un peu hâtive, ce qui n'est bien sûr pas le cas, on pourrait dire qu'il se construit sur la démolition par une stratégie du non-dit !

Sacrifier la Pierre Collinet pour sauver Beauval ! Le Contrat de Ville de 1993 qui va associer les deux ensembles dans un même périmètre, liant ainsi leur destin est le dernier acte pour annuler cet « énoncé du renoncement » devenu une malédiction pour la cité. La réintégration du chef de projet dans l'équipe ville cette même année est-elle un signe annonciateur d'un changement du statut des quartiers sociaux sur l'agenda municipal ? Cette nouvelle agrégation qui semble vouloir faire passer la Pierre Collinet de l'état de quartier rebut à celui de quartier populaire va révéler, d'une part le rapport spatial qui unit ces deux grands ensembles et, d'autre part, rendre visible l'attractivité potentielle de la situation urbaine de la cité, jusque-là considérée comme l'élément déspatialisé d'un parc immobilier social, créant ainsi les conditions de sa disparition.

b- Une nouvelle municipalité reprend la main : la démolition au nom de la reconquête urbaine.

L'usure naturelle du pouvoir dont une équipe municipale peut souffrir après 18 ans de présence aux commandes d'une ville n'est pas la raison de l'échec de Jean Lion et des élus de sa majorité aux élections municipales de 1995. Leur absence politique du vaste territoire des quartiers sociaux de Beauval et de la Pierre Collinet situés à l'Est de la ville où est concentrée près de la moitié de la population communale¹¹³ et plus de 70% des logements HLM s'est révélée payante ... pour leur opposition. L'élection de Jean-François Copé, membre éminent de l'UMP, comme nouveau maire de Meaux en juin 1995 en témoigne. L'argument sécuritaire développé pendant sa campagne n'est pas étranger à cette inversion de tendance.

Le nouveau maire prend en cours le processus déjà entamé de démolitions, cantonnées jusque-là au statut d'outil de soin palliatif, et inscrites dans une démarche de diversification sociale et patrimoniale pour en faire un outil

¹¹² GERU, « La démolition des logements sociaux », février 1995, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, cas 7701, conclusion.

¹¹³ Informations DIV-INSEE à partir des données RGP 99 : Total R.P. sur la commune = 18 599 dont 46,2% HLM. Total R.P. sur Beauval et Pierre Collinet = 8 782 dont 75,3% HLM.

politique au deux sens du terme : un outil de politique publique urbaine (« policy ») et de politique politicienne (« politic »). Associée à une politique sécuritaire qui fait de la ville de Meaux une « *ville expérimentale des lois Sarkozy*¹¹⁴ », la question du désenclavement devient celle de la dédensification sociale et spatiale des quartiers de Beauval et de la Pierre Collinet et fait l'objet d'un affichage tenant lieu de projet politique. Les quartiers sociaux de Meaux sortent de l'oubli pour entendre affirmée leur incompatibilité avec les nouvelles priorités locales.

En donnant la priorité à la dimension urbaine du DSU sur la dimension sociale qui était jusque-là l'orientation municipale, la nature du partenariat, même minimum, existant avec l'OPAC de Meaux change totalement et doit être renouvelée.

Antoine Bourg, ancien « maire » de la Pierre Collinet « *a tenu un an et demi après l'arrivée de la nouvelle municipalité, pour protéger la Régie de quartier* », inutilement, constate Charles Bouzols en entretien. Celle-ci existe toujours mais de façon purement symbolique, ses locaux ayant disparu avec Capucine en 2000. « *La prise de relais a été viciée par un sous-directeur retourné contre la Régie par le nouveau directeur de l'OPAC engagé dans le GPV de M.Copé. C'est vrai que le Parti Communiste était très influent sur le quartier et très présent dans le conseil d'administration de la Régie ...*¹¹⁵ ».

Le premier défi de la nouvelle municipalité est de devenir le leader légitime de l'agglomération montoise. Située stratégiquement « *au point de rencontre de l'Île-de-France et des régions de l'Est (...) et proche des pôles de développement économiques de Marne-la-Vallée et de Roissy* » dont elle subit durement la concurrence, la ville de Meaux est un territoire dans lequel « *57% de la population active meloise travaille à l'extérieur et où le taux de chômage reste significatif d'un décalage entre la qualification des habitants et l'offre du bassin d'emploi local*¹¹⁶ ». Isolée, Meaux ne peut lutter contre cette situation de frange et, pour se donner les moyens de ses ambitions, doit fédérer autour d'elle les communes de l'agglomération. La Communauté d'Agglomération du Pays de Meaux est créée le 28 décembre 2002 et regroupe 18 communes, la présidence étant assurée depuis lors par Jean-François Copé¹¹⁷. La crainte des communes limitrophes de « *se voir refiler le*

¹¹⁴ Propos tenu par une personne de la DRE Ile-de-France en entretien et que confirme la déclaration suivante : « La sécurité au quotidien dans tous les quartiers de Meaux demeure plus que jamais l'objectif prioritaire de l'action municipale. (...) nous allons enfin disposer de moyens supplémentaires pour lutter efficacement contre la délinquance. (...) Rouvrir la caserne de CRS à Meaux, (...) une annexe de l'Hôtel de Police de Meaux avenue des Sablons, (...), première pierre du centre de détention pénitentiaire de Chauconin-Neufmontiers a été posée, (...), création à Meaux d'un centre de détention pour les jeunes délinquants ». J.F.COPE, février-mars 2003, Meaux, le Journal.

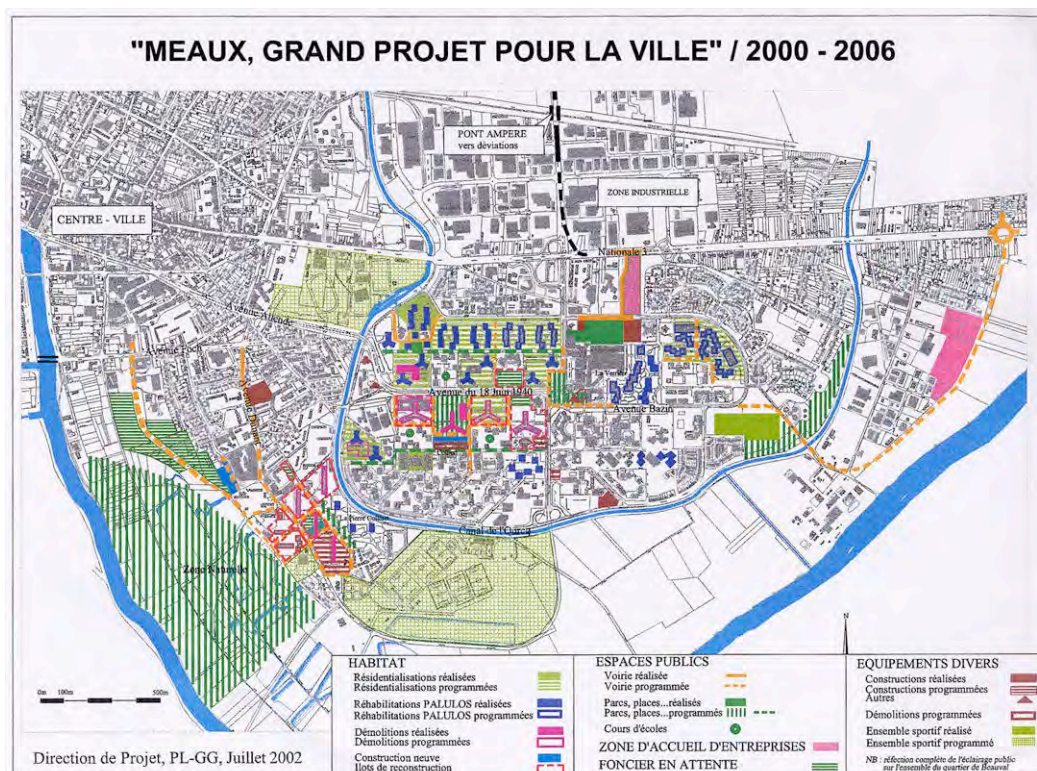
¹¹⁵ Entretien avec Charles Bouzols. Le C.A. de la Régie était constitué de 24 personnes, dont 5 de l'OPAC et 3 de la Ville. La majorité étant donc des habitants.

¹¹⁶ Extrait du document DIV de présentation du GPV, 2000.

¹¹⁷ Porte-parole du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin depuis ?, J.F.Copé a cédé son mandat de maire de Meaux à Ange Anziani et conservé la présidence de la C.A.

patrimoine social » a joué dans leurs réticences à intégrer la C.A. Il semble opportun de signaler à ce propos que le PLH est communal et non encore approuvé par le Conseil municipal de Meaux lui-même mi-2004.

Le second défi, directement issu du précédent, est celui du désenclavement structurel de la ville. Le XIIème Plan prévoit des aménagements importants d'infrastructures permettant à la fois de contourner la ville pour en limiter l'asphyxie, d'améliorer la circulation en centre-ville et de « *modifier les rapports entre le centre ancien et les quartiers Est par une transformation des grandes voies aujourd'hui déstructurantes* ¹¹⁸ ».



Plan des démolitions du GPV de Meaux en 2002¹¹⁹.

¹¹⁸ Extrait du document DIV de présentation du GPV, 2000.

¹¹⁹ Préfecture Ile de France, Direction de projet, juillet 2002.

Le Grand Projet de la Ville de Meaux qui prend le relais en 2000 du Grand Projet Urbain de 1998 s'inscrit dans ce double défi de reconquête territoriale, au sens économique et politique du terme. Beauval et la Pierre Collinet, préalablement « périmétrés » en ZRU¹²⁰ et ZFU, sont destinés à être à la fois consolidés dans leur fonction de quartiers résidentiels à vocation sociale et démolis dans leur forme urbaine actuelle : le non-dit n'est plus de mise, bien au contraire, la reconquête par la démolition est politiquement assumée et revendiquée dans les discours comme dans les documents officiels de la politique urbaine de la ville : « *Beauval et la Pierre Collinet constituent aujourd'hui des modèles urbains qui grèvent l'image d'ensemble de la ville et de son agglomération. De ce fait, le sentiment d'appartenance à la même ville et les solidarités se sont progressivement essoufflés* ¹²¹ ».

La causalité quelque peu brutale ici évoquée liant forme urbaine et exclusion est, derrière cette formulation lapidaire, le système explicatif choisi par la Ville pour justifier les démolitions des tours, barres et « caravelles » (qui forment le référent architectural de Beauval construit entre 1970 et 1972), assorties d'actions « structurantes » de recomposition d'espaces publics : parc et squares, de revitalisation commerciale et économique, de résidentialisation des tours et de recomposition d'îlots constitués de maisons individuelles en accession, « maisons de ville et petits plots collectifs ». Encore partielle en 2000, seules Capucine, Bleuët et la caravelle Chenonceaux de Beauval étant condamnées, la démolition de ces formes stigmatisantes de la vocation sociale de la ville devient radicale dans le programme de « rénovation urbaine » de 2003-2008 : « *La démolition/reconstruction totale des deux ensembles de grands collectifs de la Pierre Collinet et de Beauval participe au double enjeu de changement d'image et de renouvellement de l'offre d'habitat au sein des quartiers* ¹²² ». L'enjeu de la dédensification massive du parc social de Meaux, encore latent dans la première formulation du GPV, à peine dissimulé derrière l'argumentaire de l'intégration urbaine, est ici clairement exprimé et la comparaison entre les chiffres des démolitions et des reconstructions le confirme.

Quand le terme de « rénovation urbaine » retrouve son sens historique.

Si l'on fait un calcul simple : après la démolition d'Eglantine, 263 logements remplacés par 50 maisons individuelles ; la démolition de Dahlia en 1997, 263 logements, non remplacés ; celle de Capucine en 2000, 263 logements non remplacés ; de la caravelle Chenonceaux en 2002, où un parc public doit

¹²⁰ Décret n°96-1157 du 26 décembre 1996.

¹²¹ Extrait du document DIV de présentation du GPV, 2000.

¹²² Extrait de « Meaux, Grand Projet pour la Ville », Programme de Rénovation Urbaine 2003-2008, GIP, mai 2003.

se substituer aux 265 logements démolis et enfin d'Acacias et Bleuet en 2004, 444 logements¹²³, c'est à ce jour un total de 1448 logements sociaux qui ont disparu en 14 ans dont 1235 en 7 ans. Si l'on poursuit le jeu des additions –ou plutôt des soustractions- en nous appuyant sur les propositions du GPV-nouveau de 2003, ce sont encore 1156 logements qui sont voués à la démolition totale (la dernière barre de la Pierre Collinet, Fougère, non citée, en faisant partie) ainsi que les trois tours de la Pierre Collinet, initialement prévues à la résidentialisation dans le GPV de 2000, et qui correspondent à 267 logements, soit 1423 logements supplémentaires condamnés d'ici 2010. Un total de 2871 logements sociaux démolis pour un programme de reconstitution de l'offre « *d'habitat diversifié et d'échelle résidentielle programmée à hauteur de 370 logements à la Pierre Collinet et 560 logements à Beauval sur la période 2003/2008* ¹²⁴ », soit 930 logements¹²⁵. Si l'on se réfère aux données INSEE de 1999 citées plus haut, c'est en fait près de 40% du parc social des quartiers Est qui devrait disparaître¹²⁶.

La vacance de 800 logements annoncée en 2003, et justifiant que les démolitions ne soient pas précédées de constructions, semble loin de suffire au relogement des familles ! Anne-Marie Roques-Matthieu, chargée de mission à l'IAURIF, confirme en entretien que le taux de relogement prévu, ajusté sur la vacance, est de 30%. Si ce GPV a été le premier projet de rénovation urbaine inscrit à l'agenda du nouveau dispositif « guichet unique » de l'Etat, en totale dérogation avec le principe du « 1 pour 1 » (un logement construit pour un logement démolé), les conditions sociales de sa mise en œuvre laissent pensif dans une intercommunalité aux solidarités historiquement fantômes sur ce sujet ...¹²⁷

Par une opportune inversion du sens des choses, une volonté publique d'Etat exprimant à partir de 1996 son accord pour des démolitions conditionnées à un projet urbain et les garanties du relogement des familles « déménagées » se trouve prise ici à rebrousse-poil par un projet de démolitions posé comme préalable à un projet urbain de valorisation foncière, condition d'un projet politique de reconquête territoriale. D'une grande qualité urbaine certes, situé à proximité des « boucles de la Marne »,

¹²³ Le Moniteur des Travaux Publics du 30 avril 2004, n°5240.

¹²⁴ Extrait de « Meaux, Grand Projet pour la Ville », Programme de Rénovation Urbaine 2003-2008, GIP, mai 2003.

¹²⁵ En août 2004, le dossier de GPV soumis à l'ANRU annonce 1300 démolitions de logements sociaux pour une reconstitution de 570 logements HLM et 800 logements libres. Source DRE Ile-de-France.

¹²⁶ Pour mémoire, Beauval et la Pierre Collinet sont composés en 1999 de 8782 R.P. dont 75,3% en HLM. Après les opérations citées dans le texte, la proportion de logements HLM passerait d'environ 6600 à 4250.

¹²⁷ Les dernières négociations en cours font apparaître une demande du conseil d'administration de l'ANRU pour un PLH intercommunal, la Communauté d'Agglomération prenant la compétence habitat et une renégociation du taux de subventions publics en faveur de Meaux, notamment en matière d'équipements publics, allant dans le sens d'une participation plus importante de la C.A. Source DRE Ile-de-France.

un paysage naturel dans lequel des équipements sportifs existants doivent être complétés par un parc « d'agglomération », accompagné à plus long terme d'un programme de reconstructions mixtes situé dans le prolongement du tissu pavillonnaire existant, ce projet n'a rien à voir avec la timide tentative du « Bouquet d'Eglantine » qui a « comblé » l'espace démoli sans que le projet ne s'inscrive dans une perspective d'ensemble. L'« impossible projet urbain » de la municipalité précédente pèse lourdement aujourd'hui sur l'« impossible projet social » du renouvellement urbain de Meaux. L'absence institutionnelle durable de la municipalité socialiste de la Pierre Collinet l'a condamnée à une totale destruction. Si les démolitions des immeubles ne sont pas faites par ordre alphabétique, le mécanisme qui en assure la programmation apparaît tout aussi déshumanisé que celui qui a procédé à leur édification.

Le constat progressivement constitué au fil de cette recherche se précise sur la place déterminante des formulations locales du recours aux démolitions en fonction des conditions politiques et urbaines concrètes dans lesquelles ces ensembles sociaux sont situés et qui s'imposent aux cadrages successifs réalisés par l'administration centrale sur ce sujet.

Il peut être illustré ici par trois observations :

1/ La négociation Etat/Ville réalisée à l'occasion du premier GPV : « *difficile et douloureuse. Services de l'Etat et élus municipaux ont longtemps débattu pour désigner le directeur du futur GPV, l'Etat voulait un directeur qui soit autonome par rapport à la ville. C'est finalement le directeur de l'urbanisme de la précédente équipe municipale qui a été désigné pour diriger à mi-temps le GPV car il était apprécié de tous. (...) Face à la pression municipale, l'Etat a été dès 1997 d'une grande mollesse et a finalement cédé y compris sur le GPV. Ce sont les mêmes personnes qui se sont battues contre les démolitions qui doivent maintenant les valoriser comme outil légal*¹²⁸ ». Les ressources positionnelles du très « sarkosien » leader politique local et son ancienne appartenance à la CDC autorisent à penser que l'action qu'il a engagé est dorénavant irréversible dans son orientation si ce n'est dans la forme programmatique actuelle, du moins dans l'état actuel du contexte politique national.

2/ D'autre part, la constitution de la maîtrise d'ouvrage du GPV partagée entre la ville de Meaux, l'OPAC de Meaux et le GIP du GPV qui pilote le projet, met en scène une coalition positive retrouvée entre les deux acteurs clés de l'opération, dont les intérêts urbains et patrimoniaux sont désormais communs, soutenus par leurs compétences respectives et complémentaires d'aménageur, propriétaire immobilier et foncier, et juridiques et politiques. Les outils opérationnels sont maîtrisés ainsi que l'accès aux financements malgré l'actuelle exigence de l'ANRU pour une politique intercommunale de

¹²⁸ Source DRE Ile-de-France.

l'habitat comme condition de validation du dossier, et qui risque de réintroduire de la complexité dans un jeu local simplifié.

3/ Enfin, alors même que la démolition rentre pour la première fois dans une logique de politique publique où constructions et démolitions sont « pensées ensemble » dans leur programmation et leur financement, le premier GPV sur « l'agenda opérationnel Borloo » s'y inscrit en 2003 sur le mode dérogatoire ...

Au-delà des choix politiques qui fondent les choix en matière d'aménagement, les conditions concrètes d'une politique de renouvellement urbain induisent des mécanismes de nature urbanistique sans lesquels le projet de « faire des grands ensembles des quartiers comme les autres », avec toute l'ambiguïté que cela peut recouvrir comme nous venons de le voir, ne peut que rester à l'état de slogan publicitaire. Ces mécanismes, dont le projet urbain a amorcé la mise en route en prônant la recherche de la valorisation des potentialités des sites, et induit la diversification des partenaires au nom de la diversification des fonctions, ont des logiques perverses qui forcent à la prudence quand le temps long de la ville est placé sous la contrainte du temps politique. Ce type de renouvellement urbain ne semble guère fait pour les populations au nom desquelles elle s'énonce mais pour les générations futures. Il n'est pas non plus sans évoquer les propos de Jean-Pierre Sueur selon lesquels « *certain*s vivent avec un fantasme. Ils pensent que le meilleur remède aux problèmes des banlieues serait leur suppression. Il suffirait de pulvériser les quartiers périphériques, de faire place nette, pour que la société retrouve sa sérénité. Ce rêve est la version radicale du salut par la transformation du bâti. Il est évidemment aussi odieux qu'illusoire ¹²⁹ ».

Entre non-décision et précipitation, nommée action au nom de l'urgence et de l'efficacité comme mode de légitimation politique, quelle serait la voie « du milieu » ? Serait-ce celle du tao, constituée selon Tchouang Tseu d'une « salutaire et fade médiocrité » ?

2) L'intégration urbaine d'un quartier social sous les fourches caudines d'un bailleur influent : le statu quo de Thouars à Talence.

« Talence 2 », une appellation ambitieuse pour cette ZUP bi-communale qui en dit long sur les attentes à son égard lorsque est pris son arrêté de création le 28 juin 1961. Située entre la route de Toulouse et la route de Bayonne, deux axes importants du développement urbain de l'agglomération bordelaise, elle doit aider à combler la lourde insuffisance locale en logements et accompagner la croissance de deux communes limitrophes de

¹²⁹ SUEUR Jean-Pierre, « Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité », 1999, Odile Jacob, p.70.

la ville centre, Talence et Villenave d'Ornon. Cette « ZUP de la plaine » est le pendant sud-ouest de la « ZUP des plateaux » réalisée dans le même temps sur la rive droite du fleuve, dans son quadrant nord-est, mais à la différence de cette dernière, elle bénéficie de la dynamique « ouest » caractéristique des choix de la politique urbaine communautaire¹³⁰. L'implantation du campus universitaire¹³¹ et la mise en œuvre de la rocade à ses portes ne sont pas les moindres gestes en direction de ce futur pôle de développement.

Si on ne parle plus de « Talence 2 », mais du quartier de Thouars pour ceux qui veulent croire à son identité communale, ou de la ZUP de Thouars pour les moins optimistes, c'est que le défi à la modernité et au progrès social lancé par ses pères à travers la réalisation de cette petite « ville nouvelle » de 2 700 logements à l'origine sur 66 hectares de surface juridique¹³² n'a pas totalement tenu ses promesses, loin s'en faut.

La mesure des écarts entre les attendus du projet initial et les réalités du terrain, une ZUP inachevée, développée sur la seule commune de Talence et en discontinuité sociale et spatiale avec celle-ci, n'est pas l'objet de cette recherche. Cependant, les conditions de sa mise en œuvre pèsent aujourd'hui encore sur celles de son intégration urbaine au territoire communal, une question inscrite formellement à l'agenda municipal depuis 1997, date à laquelle un certain nombre de signes inquiétants se manifestent de façon suffisamment visible pour mobiliser tant l'attention des élus que celle des bailleurs sociaux présents sur le quartier.

Souhaitées en apparence par tous, la banalisation de la ZUP en quartier de ville et son entrée dans le droit commun s'avèrent complexes et conflictuelles. Lorsque se pose, très vite, le problème de la démolition de certains immeubles comme condition de ce changement, celui-ci devient pour le chercheur le révélateur des difficultés du système local à procéder à l'ajustement des intérêts des différents acteurs –principalement la municipalité et le bailleur majoritaire- permettant une action commune. Entre

¹³⁰ Se reporter à la présentation de l'opération Palmer au chapitre II de la présente recherche.

¹³¹ La faculté des Sciences est implantée le long de la route de Bayonne en 1960 et précède celles des Facultés de Lettres et de Droit en 1966.

¹³² Cette surface sera portée à 93 hectares par le ministère de l'Équipement, intégrant en une seule opération le programme initial et l'extension sud qui devait lui succéder vers la rocade. C'est donc une opération de 3 300 logements au final, dont 2 850 en bâtiments collectifs de R+1 à R+10 et 450 logements individuels, qui est projetée pour une population attendue de 15 000 habitants. 46 hectares sont prévus sur Talence et 47 sur Villenave d'Ornon. « 900 logements sont programmés pour accueillir des fonctionnaires, des universitaires et des étudiants afin de désenclaver le campus, mal perçu par les communes d'accueil » (Talence, Pessac et Gradignan). FAYOLLE-LUSSAC Bruno, extrait d'une recherche sur la question de la patrimonialisation des grands ensembles dans le cadre de l'équipe PVP de l'École d'Architecture et du Paysage de Bordeaux. Voir également « Les grandes opérations d'aménagement foncier et d'urbanisme », la ZUP de Talence-Villenave d'Ornon, 27 juillet 1968, Le Moniteur des Travaux Publics.

renouvellement urbain et renouvellement immobilier, les arguments et les stratégies s'opposent en attendant de s'emboîter : ce n'est pas le principe de la démolition qui est ici en cause mais le choix des immeubles « pertinents », un débat sans issue car dépourvu d'un meneur ayant à lui seul les attributs décisionnels suffisants pour trancher. En 2004, soit sept ans plus tard, les habitants sont appelés en faux-arbitrage, précédant de peu l'arrivée des équipes d'architectes, convoqués à leur tour au chevet d'un système d'action concret auto-bloqué et impuissant à engager sur le quartier des aménagements aussi attendus que redoutés. Si la mobilisation municipale est aujourd'hui de mise derrière un discours volontariste de « projet urbain de requalification » justifiant « *une démarche d'études et d'expertises (...) accompagnée d'une approche partenariale autour d'objectifs de recomposition spatiale et d'amélioration de la vie du quartier*¹³³ », cette formulation n'est pas seulement un préalable en vue d'une action concertée mais une nouvelle tentative pour remédier à une situation de statu quo depuis longtemps à l'œuvre sur le terrain où chacun joue de son pouvoir de neutralisation, une situation considérée comme ayant atteint sa limite acceptable.

L'étude des conditions de transformation de cette ex « petite ZUP » en quartier urbain, qui est l'enjeu commun à ces lieux dans la France entière en cette fin de siècle, permet de donner corps et chair aux débats vus plus haut sur la place de la démolition dans cette attente politique, sociale et patrimoniale, tout en restant à une échelle de complexité suffisamment réduite pour être archétypique. C'est du moins ainsi que nous faisons le choix de la construire.

a- L'histoire comme héritage.

Comme beaucoup d'autres de ses sœurs des années 60, la ZUP de Talence-Villenave d'Ornon obéit au triptyque suivant : une conception urbanistique et programmatique réalisée par un urbaniste de l'Etat, un choix d'implantation excentré sur de vastes parcelles rurales et un plan de masse traduisant les principes de l'urbanisme hygiéniste en dispositifs architecturaux structurants.

La conception autarcique de la ZUP de Thouars s'inscrit pourtant bien dans la logique du premier plan d'urbanisme de l'agglomération bordelaise de 1951 qui projette le contournement de celle-ci par une rocade et l'implantation d'un campus dans sa partie sud-ouest. Son choix d'implantation est également justifié par la proximité directe du bois de

¹³³ « Quartier de Thouars. Contribution à l'élaboration d'une stratégie foncière », Volet n°1 : analyse foncière, premières orientations pour une politique foncière, mars 2004, Ville de Talence, A'URBA, p.3.

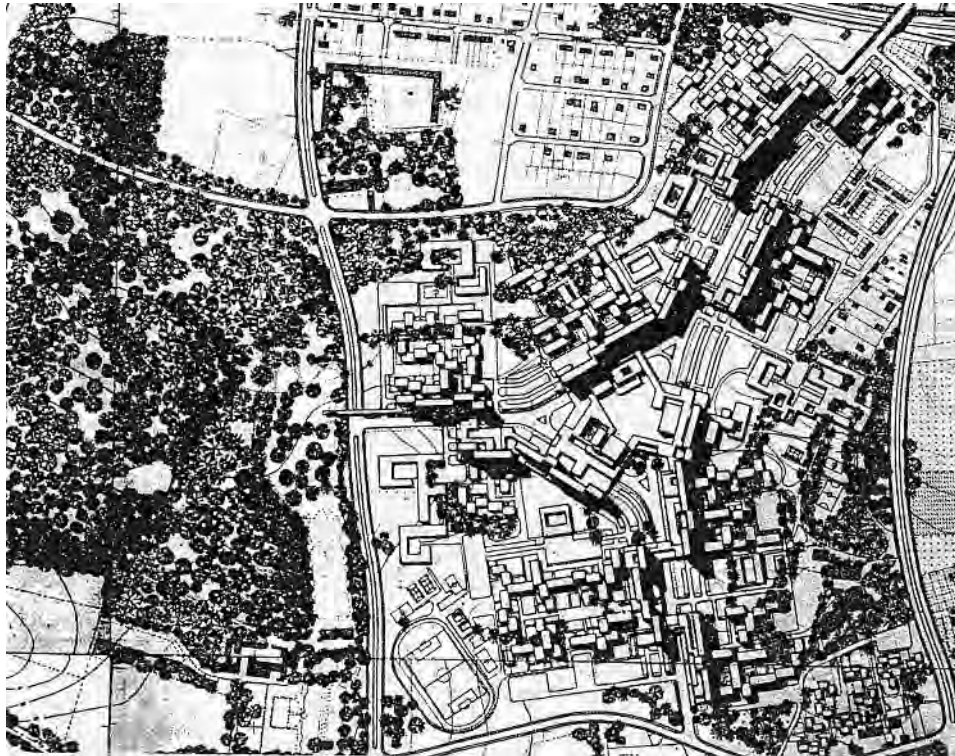
Thouars, immense espace boisé permettant d'accueillir la fonction sport-loisir de cette petite ville de 15 000 habitants, et la réalisation au nord de la zone dédiée à l'habitat d'une voie intercommunale sensée relier les centres des différentes communes de la couronne bordelaise. Ainsi unie au monde extérieur par la rocade au sud, aux centres de vie de l'agglomération par la « voie des mairies » au nord, tutoyant les 60 hectares des espaces naturels du bois de Thouars à l'ouest et proche de la zone industrielle communale de Villenave d'Ornon à l'est, la situation géographique de la ZUP semble judicieuse au regard des orientations fonctionnalistes des politiques nationales d'aménagement.

¹³⁴ Jean Marty, architecte et urbaniste de l'Etat, en charge de l'établissement du Plan d'Urbanisme de Détail et du programme d'urbanisme pour la ZUP de Talence et Villenave d'Ornon en 1961, organise la structure spatiale de la ZUP autour d'un grand axe nord-sud de voies primaires se séparant en Y pour prendre la direction de l'ouest, vers Talence, créant ainsi une « centralité » dédiée à la fonction publique des trois « unités de voisinage » de 800 logements chacune. Dans ce schéma, la circulation piétonne est favorisée au centre et les circulations automobiles sont reportées en périphérie.

Une SEM locale est constituée en 1965 pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la future opération, la SEMITAVO (SEM Talence et Villenave d'Ornon) et une convention de gestion est signée avec le CILG. Le cadre opérationnel est prêt, le concours peut être lancé sous la responsabilité de Jean Marty avec un programme portant sur un terrain de 65 hectares pour la construction de 2 700 logements dont 1 000 logements HLM. Des architectes locaux, Salier, Courtois, Lajus et Sadirac, sont déclarés lauréats en octobre 1966 sur les bases d'un projet respectant parfaitement les orientations structurelles données. Conçue comme un « objet architectural » en soi, la ZUP est un ensemble fini de constructions denses, dont la composition n'autorise pas de phasage en plusieurs tranches, organisé sur le principe d'une dalle piétonne permettant aux habitants d'accéder de façon protégée aux écoles et espaces publics commerciaux et civiques. « *La silhouette de la ZUP, élément non négligeable de la création architecturale, est celle d'une colline artificielle raccordée par degrés avec l'habitat individuel environnant* ¹³⁵ », une artificialité bien compréhensible, le seul moyen de créer un espace en hauteur quand la topographie naturelle est plane étant de constituer une butte qui s'inscrira durablement comme un « faux nez » bien embarrassant pour l'avenir.

¹³⁴ Les informations qui suivent sont issues de la recherche réalisée par Bruno FAYOLLE-LUSSAC, déjà cité.

¹³⁵ Présentation du concours, Architecture d'Aujourd'hui, n°132.



Projet de la ZUP de Thouars. Salier, Courtois, Lajus et Sadirac, architectes.

De l'idée à la mise en œuvre, l'écart est patent et les dédits multiples, portant un coup fatal à un projet conçu d'une seule pièce tant dans sa spatialité que dans son opérationnalité. La modification du périmètre de la ZUP par le ministère de l'Équipement en 1968 et le transfert de compétence à la nouvelle Communauté Urbaine par arrêté préfectoral en août de la même année, sont les premiers ingrédients d'une complexité génératrice d'incertitude décisionnelle et donc de temps et de discontinuités, ingrédients peu compatibles avec une conception rigide. Si les raisons du retard de l'autorité publique à procéder aux acquisitions de terrains et à leur équipement n'est pas élucidée précisément à ce jour¹³⁶, à défaut d'études précises à ce sujet, celui-ci est cependant clairement identifié comme directement responsable du basculement d'un projet conçu selon des règles étrangères aux logiques locales vers une réalisation donnant, par défaut, la primeur à celles-ci. Bien que tardivement et marginalement impliquée dans le projet, la Ville de Talence se doit de relever le défi de l'inaction en donnant corps à un programme de logements dont la commune a besoin. Ne se considérant pas comme garante d'une conception à laquelle elle n'a pas été associée à l'origine, la municipalité va saisir l'occasion de l'opération « 15 000 logements Chalandon » pour faire réaliser par la SEMITAVO entre 1969 et 1971 un programme de 900 logements « *sans tenir compte des indications formelles contenues dans le projet de l'équipe d'Yves Salier (qui) délèguera*

¹³⁶ On peut cependant faire l'hypothèse que le retrait de l'État de ces opérations et leur transfert au niveau local, se traduisant par l'arrivée de la CUB dans le jeu d'acteur, n'est pas étranger à ce phénomène, ainsi que la transformation du statut de ZUP en ZAC en novembre 1969.

son rôle de coordination du projet à un membre de son équipe et semble s'être peu intéressé à cette opération par la suite¹³⁷». Ce coup d'envoi dérogatoire est suivi par d'autres opérations réalisées au coup par coup¹³⁸, rendant progressivement illisible le parti d'origine dont seuls subsistent la structure viaire en Y et le principe de dalle, partiellement appuyée sur la butte non aménagée, à laquelle tentent de se raccorder les immeubles réalisés à proximité. D'autre part, la « voie des mairies » a disparu des priorités communautaires, et il faudra attendre le début des années 80 pour que la place centrale soit réalisée et une supérette implantée. Quant à la dalle, elle ne sera que partiellement construite, échouant ainsi dans son rôle fédérateur, déséquilibrant les schémas de circulation prévus et portant une « ombre » durable, au sens propre comme au sens figuré, aux espaces de vie de la cité. Une nouvelle tentative municipale est mise en œuvre en 1981 pour terminer cette ZUP inachevée, transformant en parc paysagé une butte désormais inutile, supprimant la partie nord du Y pour rétablir une circulation en double sens et réalisant les équipements publics et les services manquants.

2 484 logements locatifs à 90%, dont 55% de logements HLM, entièrement édifiés sur la commune de Talence, Villenave d'Ornon s'étant désolidarisée du projet dès l'origine, logent une population de 5 700 personnes, soit « 1/5 de la population de Talence sur 5% de son aire¹³⁹ ». Un propriétaire majoritaire historique avec la S.A.Domofrance qui gère les fonds du CIL de Gironde, un bailleur communautaire avec l'OPAC Aquitanis et enfin, la S.A Maison Girondine, minoritaire, se partagent les responsabilités de la gestion du peuplement, des immeubles locatifs et de leurs abords. Certains immeubles sont également en copropriété ainsi que les contours approximatifs de leur terrain d'assiette, et la CUB¹⁴⁰ est propriétaire du faux-nez paysagé ainsi que de certaines voiries. La mise en œuvre au coup par coup du quartier de Thouars a progressivement créé un imbroglio foncier où l'on peut dénombrer 110 parcelles différentes dont les usages ne recouvrent pas toujours, loin de là, les domanialités. Celles-ci sont elles-mêmes d'un statut flou, les procédures qui « ont entraîné des modifications successives de la propriété n'ayant pas toujours fait l'objet de régularisations nécessaires,

¹³⁷ Bruno FAYOLLE-LUSSAC, déjà cité.

¹³⁸ Résidence Lancelot en limite de dalle, réalisée par Yves Salier ; Les Terrasses, un ensemble de six immeubles aux volumes étagés réalisés en 1975-1976 par Andraut et Parat et étrangers au dispositif initial.

¹³⁹ « Quartier de Thouars. Contribution à l'élaboration d'une stratégie foncière », Volet n°1 : analyse foncière, premières orientations pour une politique foncière, mars 2004, Ville de Talence, A'URBA, p.3.

¹⁴⁰ L'essentiel du patrimoine de la CUB provient de la cession de terrain par les deux opérateurs principaux sur la ZUP : la SEMITAVO et la SPAC (Société de prestation d'aménagement et de construction). « Les propriétés issues de la SPAC ont eu pour principale destination la réalisation d'infrastructures publiques : voirie, espaces verts ou bien constitution de réserves foncières ». « Restructuration du quartier de Thouars », note de synthèse, 29 septembre 1998, CUB, Direction Générale des Services Techniques, Service de l'Aménagement.

*et notamment les surfaces foncières des ensembles immobiliers en copropriété*¹⁴¹ ».

« Talence II » a ainsi la densité d'une centralité sans en posséder ni les attributs ni l'image. Mal relié à l'ouest vers la ville et le campus par une ligne de bus « *radiale A*¹⁴² *qui sinue interminablement au sein de Talence sans offrir une réelle desserte vers le centre ville*¹⁴³ », il est remarquablement desservi par la circulation automobile dans son axe nord-sud et son accès à la rocade. Un adossement à Villenave d'Ornon sans perspective de contact renforce un enclavement accentué par un maillage de voies discontinues en son cœur. Les équipements publics et sportifs sont situés à proximité du quartier sans que pour autant leurs rapports soient lisibles, et la petite surface commerciale située au centre géographique du quartier bat de l'aile du fait de sa mauvaise accessibilité par une dalle incomplète.

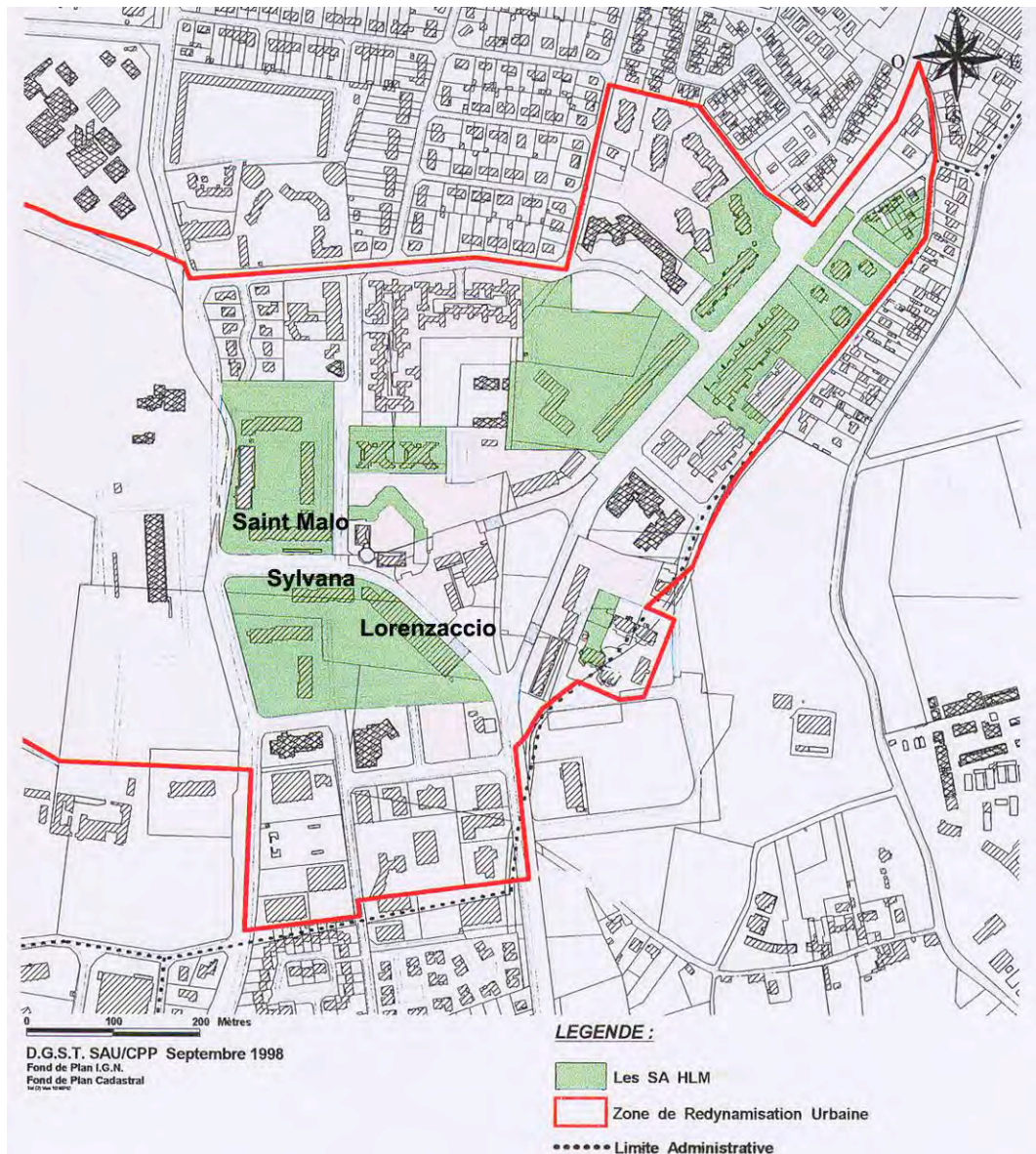
Tout ceci serait après tout de faible gravité, de nombreux autres quartiers de la ville, y compris de la ville ancienne, ne possédant souvent pas les atouts dont dispose Thouars, si la paupérisation progressive de ce quartier à vocation sociale n'avait atteint à partir du milieu des années 90 un seuil à partir duquel il n'est plus envisageable pour la municipalité de conserver l'attitude de passivité cultivée à partir des années 80 et son dernier sursaut aménageur, laissant pendant 15 ans les bailleurs sociaux gérer un patrimoine devenu leur territoire.

Le projet communautaire d'aménagement d'un réseau de TCSP est l'occasion saisie par la municipalité pour procéder à une restructuration urbaine rendue nécessaire par l'obsolescence d'une spatialité marquée par le « temps des ingénieurs ». Pauvre en espaces publics, dépourvue d'une centralité un tant soit peu lisible, affublée d'un quartier social déconnecté du tissu urbain de la commune, elle revendique une identité et une qualité spatiale autre que son statut d'extension bordelaise et de ville traversée. Le tramway est l'outil de valorisation urbaine qu'elle attendait pour faire valoir ses droits au statut urbain vis-à-vis des autres communes de la CUB et bénéficier ainsi des subsides communautaires.

¹⁴¹ « Quartier de Thouars. Contribution à l'élaboration d'une stratégie foncière », Volet n°1 : analyse foncière, premières orientations pour une politique foncière, mars 2004, Ville de Talence, A'URBA, p.4.

¹⁴² Aujourd'hui, ligne 40.

¹⁴³ « Requalification du quartier de Thouars », diagnostic, objectifs publics et premières orientations, janvier 1999, Ville de Talence, A'URBA, p.2.



Opérations réalisées par les organismes HLM¹⁴⁴.

Après son projet de « centre ville » - pour autant que l'on puisse parler de centralité dans une commune dont l'urbanisation suit une route nationale-appuyée sur les stations du tramway assurant le lien entre le centre ville bordelais et le Campus Universitaire, l'ambition de la municipalité se porte sur la requalification urbaine de Talence II, une pièce urbaine et sociale qui lui échappe tant au niveau de son peuplement que de sa structure spatiale. L'enregistrement de l'enjeu de la restructuration de Talence 2 dans la convention territoriale de la Ville de Talence 2001-2006¹⁴⁵ fait suite au

¹⁴⁴ « Restructuration du quartier de Thouars », note de synthèse, 29 septembre 1998, CUB, Direction Générale des Services Techniques, Service de l'Aménagement.

¹⁴⁵ Les signataires de cette convention sont : Maire de Talence, Préfet de Région, Président de la CUB, Président du Conseil Régional, Directeur régional de la CDC, Président de la CCI, Président C.Métiers, Délégué FAS, Directeur de la CAF, Directeur de Domofrance, Directeur d'Aquitanis, Directeur de Gironde Habitat.

constat réalisé par la Ville d'une dégradation de la situation révélée par « *des incidents parfois détestables –comme la vandalisation d'équipements sportifs le week-end dernier- et les difficultés du centre commercial. (...) Il n'y a pas de taudis à Thouars, la cité où vivent 6 000 personnes a vieilli mais n'a jamais été laissée à l'abandon. En 1990, du reste, la santé du quartier de Thouars avait été jugée trop correcte pour que le maire d'alors, Gérard Castagnéra, puisse l'inscrire dans l'un des dispositifs de réhabilitation alors en vigueur* ¹⁴⁶ ». La montée du sentiment d'insécurité qui y règne fait en effet craindre à la municipalité une détérioration du climat local et son extension aux quartiers adjacents.

Le temps est venu d'une nouvelle inscription du quartier de Thouars sur un agenda municipal qui avait jusque-là soigneusement évité de réclamer auprès des instances nationales un accès aux dispositifs de la politique de la ville jugés trop visibles, le statut peu envié de « commune de la politique de la ville » étant généreusement laissé aux communes de la rive droite, politiquement mieux préparées à s'en accommoder. Ainsi, on note que « *la ligne « Agir sur les quartiers en difficulté » du contrat de ville 1994-1998 n'a jamais été activée* ¹⁴⁷ », celle-ci comprenant les opérations de démolition, changement d'usage, aménagement d'espaces extérieurs, réhabilitation du parc, transport, études et diagnostics. Les choix de la municipalité lui permettant d'affirmer sa présence au sein du quartier se sont portés sur la prévention de l'exclusion par la culture, restant faible sur la thématique de la petite enfance et inexistante sur celles de l'action sociale, de la santé et de la prévention de la délinquance. Si ces choix sont révélateurs d'une « paix sociale » relative dans le quartier, ils se justifient plus difficilement au regard d'une situation de « *pauvreté culturelle et psychologique, (...), de repli des personnes âgées, (...), de déni des familles vis-à-vis de la scolarisation, (...), une importante économie souterraine et une frange de population en très grande marginalité* » évaluée lors du diagnostic social réalisé en 1998 sur la demande de la Ville. Constituée progressivement sous le regard de bailleurs vigilants mais également contraints par leur logique gestionnaire, mais loin de ceux d'une municipalité pour laquelle ces habitants ne font pas partie de son électorat de référence, cette situation devient dysfonctionnelle dans le cadre des nouvelles ambitions urbaines d'une commune en passe de sortir de la banalité d'espace servant d'une ville centre, non pas ingrate, mais quelque peu hautaine à son égard.

¹⁴⁶ F.X.Leuret in Sud-Ouest du 14 juin 2000.

¹⁴⁷ Comme le note une étude de l'A'URBA en 1998, « les deux premières années (1995-1996) la commune a peu sollicité les fonds du contrat de ville. Or la règle du jeu, à partir des trois dernières années, a voulu que les enveloppes financières soient calées sur les montants alloués les années précédentes. La part des crédits d'investissement (FSU compris) par rapport au montant global des crédits d'agglomération s'avère faible. Les fonds structurels européens n'ont été utilisés que sur deux opérations : l'aménagement des abords de la piscine et l'aménagement du château de Thouars, (situés tous deux dans le périmètre ZRU) ». « Requalification du quartier de Thouars », diagnostic Vie sociale, novembre 1998, Ville de Talence, A'URBA, p46.

Enfin, la dimension urbaine enregistrée par la politique de la ville depuis 1996 ouvre à la Ville des perspectives d'action permettant d'envisager un partenariat avec les bailleurs sociaux pour une requalification du quartier de Thouars qui semble pouvoir intégrer dans un même projet les enjeux urbains municipaux et les logiques et routines patrimoniales des organismes HLM. Le temps de l'action est venu et la volonté de recourir à la démolition d'un premier immeuble en est la première manifestation. Un immeuble qui est la propriété de la S.A. HLM Domofrance ...

b- Les termes d'un jeu non-coopératif.

Selon le diagnostic municipal, pour faire évoluer ce morceau de ville deux immeubles appartenant à la Société Anonyme HLM Domofrance doivent être démolis afin de désenclaver et dédensifier la cité, « *une trop grande quantité d'habitants sur un même espace handicapant fortement les conditions et les capacités d'évolution urbaine de la ville¹⁴⁸* ». La reconstitution de l'offre n'est pas un problème, la question souvent très problématique de la pénurie foncière ne se posant pas ici : plus de quatre-vingt hectares sont en effet disponibles pour reconstruire sur la commune elle-même. Mais si la question de principe de la démolition ne pose nullement problème à l'un ou l'autre des protagonistes, celle consistant à trouver un accord sur le « quoi » et le « quand » est en revanche clairement conflictuelle. « *Les immeubles sont en fin d'existence pour certains et encore durablement valables pour d'autres. Impossible de dégager une expertise permettant de trancher¹⁴⁹* », le statu quo est de mise, recouvrant en fait une double stratégie de négociation, chaque protagoniste tentant de faire enregistrer ses propres objectifs dans les actions menées par l'autre, c'est-à-dire en un mot, de les faire prendre en charge financièrement.

La formulation urbaine d'une démolition pour une requalification globale de la cité et l'amélioration de son insertion dans la ville se heurte ainsi de front à une logique de gestion patrimoniale développée par un bailleur « résistant » : ses deux immeubles sont amortis et aucune vacance n'est à déplorer. Ce sont de plus des immeubles financièrement rentables qui lui permettent de réaliser par ailleurs des opérations sociales de diversification patrimoniale. Pour Domofrance, démolir aujourd'hui ces immeubles au nom d'une reconquête urbaine, certes intéressante à plus long terme, n'est ni rentable, ni d'actualité. Si la forme et la situation urbaine de ces bâtiments sont jugées dysfonctionnelles à l'échelle communale, leur situation patrimoniale et sociale donne toute satisfaction au bailleur à l'échelle de la cité et de son parc immobilier.

¹⁴⁸ Entretien avec François-Xavier LEURET, chef de projet pour la Ville de Talence.

¹⁴⁹ Entretien avec Pierre LAYERE, charge de mission à l'A'URBA.

Face à une municipalité jusque-là peu encline à s'investir sur un territoire dont elle ne maîtrise pas les leviers d'un changement possible, tant sociaux que fonciers, la S.A. HLM Domofrance, propriétaire foncier majoritaire sur la ZUP, possède environ 1/3 du patrimoine immobilier –dont le centre commercial en copropriété-, et pratique une gestion autonome de son patrimoine au sein de laquelle les critères d'un intérêt urbain collectif sont pour le moins absents, accentuant par ses choix les dysfonctionnements existants. Ainsi le phénomène de dépérissement du centre commercial situé en cœur de quartier¹⁵⁰ est accentué par l'inversion de l'accès de l'immeuble Lorenzaccio donnant jusque-là directement sur cette place peu hospitalière, pour l'ouvrir directement sur la rue située sur son autre façade, privilégiant ainsi le confort de sa clientèle. De même, la construction par ses soins de l'Atrium en 1990, un immeuble de 120 logements, aggrave par sa forme et sa localisation le caractère clos du quartier. Enfin, sa gestion du peuplement de l'immeuble Saint Malo où est regroupée sa clientèle la plus défavorisée offre un cadre peu convivial au square qu'il compose avec trois autres immeubles.

Cependant, face à un problème de forte rotation de la population au sein de son patrimoine, de soucis sécuritaires et d'inadéquation de son offre de logements comportant des appartements de grande taille, le bailleur souhaite « redonner un coup de jeune » à la cité. Pour cela, il passe commande à l'agence d'architecture et d'urbanisme bordelaise Baggio/Piéchaud qui va proposer en 1997 un projet d'aménagement global dont l'échelle de réflexion s'inscrit dans un périmètre d'étude élargi au quartier. Le projet inclut plusieurs démolitions d'immeubles, des reconstructions, l'arasement de la butte, la réduction de la dalle, et une refonte du système de voiries et de stationnements interne à la ZUP, avec l'objectif déclaré de sa « rentrée en ville » par la création d'une centralité du quartier structurée par un travail d'espace public conséquent. Les immeubles voués à la démolition par ce projet sont situés au cœur de la cité, là où les problèmes de sécurité et d'obsolescence sont les plus marqués¹⁵¹.

Pour la Ville, le problème est tout autre, bien que là aussi ce soit de centralité dont il est question : il s'agit pour elle de mener une stratégie d'intervention sur ce secteur de Talence Sud selon une logique qui ressouderait les trois quartiers qui le constituent en déplaçant le pôle de centralité initial interne à la ZUP vers les équipements publics de la ville : piscine de Thouars, maison des associations, un restaurant près de l'école hôtelière, etc ... Une maison de retraite est également souhaitée sur la ZUP dont une partie de la population est âgée. C'est cette échelle de raisonnement qui désigne l'immeuble Lorenzaccio à la démolition. Situé dans l'axe d'une zone artisanale de 1 200 emplois dont l'accès aux services de la ZUP ne peut se faire naturellement, la municipalité aimerait faire démolir l'immeuble pour

¹⁵⁰ Et dont la chute a été accélérée par la récente ouverture d'un magasin Lidl, à proximité immédiate de Thouars, sur Villenave d'Ornon, peu concernée par les questions talençaises...

¹⁵¹ Il s'agit des immeubles Saint Malo et Silvia.

créer une porosité dont bénéficierait également le centre commercial moribond.

Deux maîtres d'ouvrage, deux projets concurrents, deux centralités et au final une stratégie de démolition différente et un désaccord total sur les formes comme sur les attendus des projets, Alain Cazabonne, maire de Talence, ayant rejeté le projet de Domofrance, jugé « *sans intérêt* ».

Mais aucun de ces deux acteurs majeurs n'est en mesure d'agir seul, ils peuvent seulement, dans l'attente d'un compromis, se neutraliser mutuellement dans une attitude de résistance semi-passive comme le montrent les travaux réalisés sur Lorenzaccio¹⁵² par le bailleur en 2001, affichant ainsi clairement que sa démolition n'était pas à l'ordre du jour.

De son côté, la municipalité a bien, outre le fait de pouvoir donner des garanties d'emprunts, de maîtriser du foncier et d'accorder les permis de construire et de démolir, quelques moyens de pression sur la S.A.Domofrance, comme la rupture de la convention de gestion entre Talence et le bailleur permettant l'exonération de la taxe foncière ou le gel des droits de préemption foncière, « *mais en arriver là signifie créer une situation de blocage que personne ne souhaite*¹⁵³ », et que nul ne peut se permettre ...

Le bailleur joue la montre, pièce maîtresse de son jeu, face à la Ville de Talence, tenue par les délais du contrat de ville qui vient à échéance en 2006 et dans lequel elle a inscrit la « sortie » de Talence 2 de la procédure de la politique de la ville pour un retour du quartier au droit commun. Il faudrait pour cela que le dépôt du dossier de démolition intervienne avant le 31 décembre 2006 pour pouvoir bénéficier des fonds FEDER¹⁵⁴ et des subventions du contrat de ville afin que la validation de la démolition –qui interviendrait alors en 2009- corresponde avec la fin de la contractualisation. « *Domofrance ayant réhabilité en 2001, sa sortie de remboursement est donc pour 2014. Il devra alors très certainement démolir, du fait de l'inadéquation de son patrimoine aux exigences de l'évolution du logement. Talence ne peut attendre et va devoir négocier avec le bailleur sur cette période 2009-2014 en lui payant ses remboursements. Il faut compter six ans pour reconstruire 220 logements, car le foncier n'est pas libre sur la ZUP, il faut d'abord démolir. En période de non-vacance de logements, de manque d'entraide entre organismes HLM, c'est une question difficile*¹⁵⁵ ».

L'heure est à la négociation et à l'apaisement comme le rappelle clairement la convention territoriale Ville de Talence 2001-2006 sur la question des compétences en matière de renouvellement immobilier : « *La banalisation du quartier passe par un renouvellement des formes d'habitat, notamment des*

¹⁵² Il s'agit de l'équipement de l'immeuble avec un système de chauffage collectif. Jusque-là, le chauffage avait un centre de distribution unique par îlot.

¹⁵³ Entretien avec François-Xavier LEURET.

¹⁵⁴ Le territoire de la Zac est classé en Objectif 2.

¹⁵⁵ Entretien avec François-Xavier LEURET.

formes les plus denses. Le statut de propriété de chaque immeuble existant renvoie sur la nature de l'action publique possible. Pour les immeubles appartenant aux opérateurs HLM, le choix leur appartient. Il sera toutefois intéressant d'examiner avec eux le devenir des ensembles immobiliers les plus datés, et leur éventuelle reconfiguration à terme dans un processus propre au rythme de chaque organisme ¹⁵⁶». Chacun chez soi, ce qui signifie clairement que le préalable à toute action est la mise à plat des domanialités certes confuses de l'ex-ZUP.

c- Le report « sine die » des démolitions comme mode de sortie du conflit.

Pour sortir de l'impasse, la Ville de Talence va faire deux tentatives dont la première, en 2001, sera infructueuse et la seconde, datant de fin 2003 apparaît comme un acte ultime de reconquête territoriale et politique. Elles s'appuient toutes deux sur une expertise extérieure, technique pour la première avec le lancement d'une étude « Ville et commerce » réalisée par l'Agence d'Urbanisme, et participative pour la seconde avec la consultation des habitants de la ZUP sur la requalification de l'espace public du quartier constitué par la butte et ses franges.

La première étude rendue le 8 novembre 2001 montre la nécessité de restructurer –voire reconstruire– le centre commercial qui n'est pas à la hauteur du potentiel de clientèle de la ZUP. *« Une note de 55 millions de francs est présentée à Domofrance qui refuse. Il estime que ce projet n'a pas de sens hors la création d'un vrai centre urbain qui va entraîner des démolitions. Et si les démolitions ne posent pas de problèmes en soi, il renvoie sur Talence et l'A'URBA « la charge de la preuve » : à eux de démontrer la validité de leur projet ¹⁵⁷». Retour à la case départ. Le système de copropriété hérité de l'histoire foncière du quartier social rend solidaires des partenaires animés d'intérêts inégaux, y compris sur l'espace du centre commercial. L'absence d'un diagnostic partagé et d'un opérateur capable d'en arbitrer l'équilibre se fait durement sentir : la dissolution de la SEMITAVO il y a une quinzaine d'années met en face à face les deux propriétaires fonciers les plus importants que sont la CUB, et l'organisme HLM Domofrance dont le patrimoine est situé sur la partie centrale du quartier contrairement aux autres bailleurs. L'étude de l'A'URBA de 1997 avait déjà souligné cette nécessité de mettre au point un Plan de Référence permettant d'organiser une réflexion commune autour du devenir du quartier. Comme le précise l'architecte en charge de ce dossier « la seule possibilité est la réalisation d'une ZAC, mais la CUB est engagée dans d'autres actions prioritaires, elle va donc bloquer. Il faut trouver des solutions plus souples*

¹⁵⁶ Convention territoriale Ville de Talence, 2001-2006, p.24.

¹⁵⁷ Entretien avec Patrick BAGGIO.

*tout en ayant une vision sur le long terme*¹⁵⁸». Plus facile à espérer qu'à faire si l'on en croit l'enlisement des « projets », qu'il serait plus juste de qualifier de « dessins justificatifs » par respect pour le terme de projet qu'il convient de réserver à des entreprises plus nobles dans lesquelles le dessin de l'espace n'est pas à ce point instrumentalisé par ses commanditaires.

Démolir et dessiner pour provoquer le changement : une stratégie par défaut quand la volonté politique, engagée sur d'autres chantiers jugés prioritaires, est insuffisante. Il est vrai que la commune a déjà largement bénéficié des subsides communautaires à l'occasion de la réalisation du tramway sur son territoire et la refonte totale de son centre-ville. Et les ressources politiques de son maire n'y sont pas étrangères. Sur l'enjeu de la requalification des quartiers sociaux, la CUB a déjà fort à faire avec le GPV des Hauts-de-Garonne sur la rive droite, alors, une commune qui se défend d'appartenir à une géographie sociale prioritaire peut bien attendre un peu ! De plus, engager une procédure de ZAC à l'occasion de laquelle doit théoriquement se détacher de façon lisible une maîtrise d'ouvrage et une maîtrise d'ouvrage déléguée unies par des liens forts traduits dans une convention publique d'aménagement, document contractuel à la portée juridique contraignante, est peu envisageable dans le contexte de conflit existant entre le bailleur majoritaire et la municipalité. En effet, un montage réglementaire de cette nature donnerait au bailleur un net avantage du fait à la fois de son poids de propriétaire majoritaire, de sa surface financière et de ses compétences d'aménageur, faisant de lui un maître d'ouvrage délégué tout à fait recevable¹⁵⁹, mais également tout aussi inacceptable pour un maire dûment motivé par son chef de projet à restaurer sur Thouars une présence politique trop longtemps fantomatique.

Et le temps passe ...

Il s'agit cependant d'agir tout en continuant d'en gagner. Le recours à « l'arbitrage » (sic) des habitants et à un concours pour la recomposition urbaine du quartier vont permettre à la ville de gérer le statu quo au mieux de ses ressources et de ses intérêts.

Sous couvert d'une expérience participative volontariste et démocratique, permettant « *un temps d'arrêt légitime, la stratégie participative étant lente, contrairement aux mobilisations d'expertises techniques qui vont parfois trop vite* »¹⁶⁰, c'est aux habitants de Thouars que la municipalité fait appel fin

¹⁵⁸ Entretien avec Pierre LAYERE, charge de mission à l'A'URBA.

¹⁵⁹ Une recherche de positionnement conforme aux vœux de la CDC comme le confirme les propos de Dominique FIGEAT pour lequel le renouvellement des quartiers sociaux ne peut passer que par « une autorité politique et un opérateur responsable du lancement des opérations. Les SA HLM revendiquent aujourd'hui ce positionnement que la CDC ne souhaite pas avoir ». « *Renouveler l'urbain* », septembre 1999, Projet Urbain n°18, Direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

¹⁶⁰ Entretien avec François-Xavier LEURET, octobre 2004.

2003 par le biais d'une vaste entreprise de concertation, baptisée « opération maquettes », mise en scène par le chef de projet « politique de la ville » de la Ville de Talence, François-Xavier Leuret. Il leur est demandé d'exprimer leurs attentes sur les transformations futures de leur cadre de vie, à partir d'une grande maquette dont les différents éléments sont mobiles. « *Le projet est ouvert, aucune image urbaine n'est imposée par le maire. Il y a donc une grande marge de manœuvre* ¹⁶¹ ». 1400 personnes se sont exprimées lors de cette consultation, soit 1/4 de la population résidente, une grande partie des copropriétaires s'étant mobilisés à cette occasion.

Si la synthèse de l'enquête confiée à l'A'URBA fait apparaître deux grandes tendances : « *les partisans du fil de l'eau avec une gestion de l'existant (essentiellement en terme d'entretien) et ceux du renouvellement de l'image et la recherche d'une vraie centralité* ¹⁶² », la leçon de cette consultation bouscule malgré tout les idées reçues : la forme urbaine du grand immeuble et de la dalle n'est pas un repoussoir. A la proposition faite aux habitants d'une transformation future du quartier par un projet de recomposition « classique », basé sur des petits collectifs et des îlots urbains, en rupture avec la composition initiale, ceux-ci réagissent en manifestant leur attachement à la forme existante : « *entretenez le quartier et finissez le* ». Si l'on peut faire l'hypothèse que le traumatisme des travaux d'aménagement liés au tramway, qui perturbent « pour la bonne cause » des pans entiers de l'agglomération, ne sont pas étrangers à cette réaction qualifiée « d'immobiliste » par certains, et que la perspective de 10 ans de travaux de réaménagement du quartier ne séduit guère ses occupants, il n'en demeure pas moins que la forme urbaine existante ne fait pas l'objet du rejet imaginé. Quant à la « butte » centrale, objet de tous les ressentiments, son caractère paysagé est particulièrement apprécié des habitants, particulièrement les copropriétaires auxquels elle offre à la fois une coupure visuelle du reste de la cité et un espace public aisément appropriable. « *C'est une rupture avec la conception du changement par la maîtrise d'ouvrage précédente, « à pensée unique » et population captive. L'image de rupture proposée par l'agence a été remise en question et la réflexion s'oriente dorénavant vers la poursuite d'une recomposition du quartier dans sa forme initiale* ¹⁶³ ». Un concours pour une « étude de composition urbaine pour le cœur du quartier de Thouars » est lancé par la Ville en septembre 2004 auprès d'équipes d'architectes afin de pouvoir définir la stratégie foncière à adopter en fonction de ces nouvelles orientations qui doivent principalement concerner des adaptations des espaces extérieurs (aménagement des voiries existantes, stationnement, adaptation de la dalle sur ses parties déqualifiées, etc ...).

¹⁶¹ Entretien avec François-Xavier LEURET, octobre 2004.

¹⁶² « *Quartier de Thouars. Contribution à l'élaboration d'une stratégie foncière* », Volet n°2 : restitution de l'opération « maquettes », mars 2004, Ville de Talence, A'URBA, p.6.

¹⁶³ Entretien avec François-Xavier LEURET, octobre 2004.

En mobilisant une parole habitante qui la légitime, la stratégie municipale de reconquête territoriale sur Thouars, visant à ne pas se laisser dicter la loi par Domofrance, est en passe de réussir par l'évacuation du débat de la question des démolitions. Le message de la Ville au bailleur est clair : « *On a pris acte que vous ne vouliez pas démolir* ¹⁶⁴ ». De ce point de vue, il semble que l'occasion de l'adossement d'un renouvellement immobilier patrimonial sur une opération de renouvellement urbain ait été manquée par Domofrance, victime de sa stratégie « de pourrissement ». La municipalité mobilise ses partenaires et ses outils d'action traditionnels : la CUB, propriétaire de foncier, et les copropriétaires par le biais d'une OPAH (Opération programmée de l'habitat) en échange de leur accord pour une recomposition des espaces extérieurs dont ils détiennent les droits de propriété, et l'activation de la règle par le biais du PLU (Plan local d'urbanisme) permettant de recomposer des droits à construire. La volonté municipale de banaliser le quartier est accompagnée par les autres bailleurs, dont l'OPAC communautaire Aquitanis, plus docile, qui procède à la résidentialisation de son patrimoine.

La mise en vente toute récente du centre commercial est une opportunité supplémentaire pour la Ville d'étendre son rayon d'action. Il lui faudra cependant négocier, via la CUB, avec Domofrance, propriétaire des parkings, si elle veut intégrer cette nouvelle opportunité dans sa stratégie de recomposition d'espaces publics. Et il s'agit là d'un foncier possédant une valeur financière non négligeable étant donnée d'une part la situation urbaine de la commune et de la cité en son cœur, et d'autre part la vocation économique de cette parcelle !

Le processus de neutralisation mutuelle s'oriente tantôt à l'avantage du bailleur, tantôt à celui de la municipalité, mais le caractère d'interdépendance du système d'action commandé par la réalité concrète de la structure spatiale et domaniale de la cité s'impose à chacun. Si à ce jour la Ville semble reprendre la main au prix d'une stratégie de contournement, il sera instructif d'observer comment le projet qui sortira du concours actuel en assurera la traduction et les suites concrètes qui lui seront donné, sachant que la municipalité, par la voix de son chef de projet, est bien consciente que certains immeubles, à bout de souffle techniquement et structurellement, devront être démolis d'ici dix ans. Un temps court à l'échelle de la ville, mais qui permet de laisser du temps au temps...

Tirer un bilan à portée générale de ces exemples apparaît délicat étant leur proximité dans le temps, mais ils confirment que la ville est un objet politique et le lieu de l'exercice du pouvoir et des conflits, impossible à fabriquer administrativement, le lieu d'une complexité qui résiste à une formulation fragmentée des problèmes. La faiblesse de la cohérence interne du

¹⁶⁴ Entretien avec François-Xavier LEURET, octobre 2004.

« renouvellement urbain », comme moyen choisi pour lutter contre le phénomène de ségrégation socio-spatiale tout en évitant les conflits inhérents à la réalisation de cet objectif, est le prix à payer permettant d'obtenir un accord minimum d'acteurs majoritairement non-coopératifs sur le plus petit dénominateur commun, ou le plus vague : l'appel à la « mixité » semble ici jouer ce rôle.

Conclusion.

L'ambiguïté sémantique entre « renouvellement urbain » et « rénovation urbaine » est doublée par le flou de la frontière existant entre le financement du « renouvellement urbain » et de celui du « renouvellement immobilier ».

Ce mélange des genres est particulièrement bien cerné dans le rapport commandé en mars 2001 par le ministère du Budget conjointement à l'Inspection générale des Finances et au Conseil général des Ponts et Chaussées¹⁶⁵ afin d'« *établir un diagnostic d'ensemble sur le système de financement du logement social, et identifier les évolutions de nature à le rendre plus efficace et mieux adapté aux objectifs de la politique sociale du logement* »¹⁶⁶. A quels ajustements l'Etat doit-il procéder pour que la lourde machine du logement social, entraînée par sa masse, n'écrase pas son concepteur sous le poids de ses initiatives passées ?

Deux contradictions majeures à un financement banalisé de démolitions, dont la finalité sociale et urbaine donnée par les attendus de la politique de la ville ayant permis de leur construire un statut d'honorabilité disparaît progressivement au profit des mécaniques financières, apparaissent dans ce rapport. La première relève du réalisme social : « *le recours à la démolition de la part de bailleurs qui souhaitent renouveler leur offre ou se désengager de quartiers peu attractifs peut s'avérer contradictoire avec le souci de préserver une offre de logements sociaux accessibles aux populations modestes, serait-elle de qualité médiocre* »¹⁶⁷, particulièrement dans les situations (nombreuses) où l'offre dans l'agglomération est loin de satisfaire la demande. La seconde relève de la pure logique : si « *le renouvellement urbain désigne l'ensemble des interventions mises en œuvre dans des quartiers en crise, en vue d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur insertion dans la ville* »¹⁶⁸, « *démolition mise à part, ce n'est donc pas stricto*

¹⁶⁵ Le rapport n°2001-M-013-02 est établi par Henri GUILLAUME, Inspecteur général des Finances, Serge BAYARD, Christophe BONNARD, François RIAHI, Agnès PANNIER-RUNACHER et Franck SILVENT, Inspecteurs des Finances, et Jean-Paul PACIFIQUE et Jacques FRIGGIT, ingénieurs des Ponts et Chaussées, ainsi que par Jacques PERNELLE, Chargé de Mission au Conseil général des Ponts et Chaussées.

¹⁶⁶ « Rapport sur le financement du logement social », mars 2002, Inspection générale des Finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, y compris Annexes I à XII, p.2 du rapport de synthèse.

¹⁶⁷ « Rapport sur le financement du logement social », ibidem, p.10, Annexe V.

¹⁶⁸ « Rapport sur le financement du logement social », ibidem, p.48, rapport de synthèse.

*sensu un problème de financement du logement social mais un problème de financement du réaménagement public de ces quartiers*¹⁶⁹».

Le verdict est clair : « *le renouvellement urbain revêt, par définition, un caractère prioritaire qui ne doit pas être remis en cause par le financement d'opérations de renouvellement de l'offre immobilière. D'autre part, le volume de démolitions s'apparentant à du renouvellement de l'offre immobilière est appelé à progresser rapidement sous l'effet du vieillissement du patrimoine locatif social. Or, il n'est pas avéré que l'Etat et les collectivités locales soient en mesure d'accompagner financièrement ces démolitions en maintenant le niveau actuel de leurs taux de subvention*¹⁷⁰ ». Les financements du renouvellement urbain et du renouvellement immobilier ne peuvent être confondus dans une seule et même formulation car ils relèvent d'objectifs, de logiques et de compétences différentes, et les démolitions se trouvant au cœur de ces deux politiques convoquent de fait le financement du logement social

La conclusion rationnelle est la suivante : « *sur le plan des principes, le renouvellement de l'offre immobilière (...) relève uniquement de la gestion patrimoniale des organismes. La responsabilité de la conduite des opérations de renouvellement urbain repose au contraire sur la collectivité publique, dont les objectifs peuvent en première d'approche différer des intérêts patrimoniaux des bailleurs (sic). Sur le plan opérationnel, le renouvellement urbain se distingue du renouvellement immobilier par la pluralité de ses dimensions et de ses acteurs.*

*Confondue jusqu'à présent en ce qui concerne le logement social dans un cadre réglementaire et financier unique, l'approche financière de ces deux types de renouvellement doit être différenciée, notamment en matière de démolitions*¹⁷¹ ». Selon cette approche, le rapport demande une plus grande neutralité des aides publiques sur l'arbitrage entre démolition et réhabilitation lourde, évaluées dans un cadre contractualisé et pluriannuel avec les bailleurs et basé sur un POPS pour le renouvellement immobilier. Dans le cas du renouvellement urbain, les mutations de propriété foncière des bailleurs vers les collectivités locales et les opérateurs sont jugées essentielles et se pose alors la question de l'indemnisation du délaissement du foncier permettant d'aider au financement des démolitions, une estimation grevée par l'incertitude du devenir du terrain ainsi libéré. Mais sur le terrain, quelle est la pertinence d'une telle différenciation ?

Derrière la thématique du renouvellement urbain, c'est toute l'architecture de la décision et des mécanismes de la politique du logement social qui est en mouvement. Dans une période d'instabilité économique, de montée de l'enjeu sécuritaire et de contrainte budgétaire liée aux règles de la politique

¹⁶⁹ « Rapport sur le financement du logement social », ibidem, p.4, annexe IV.

¹⁷⁰ « Rapport sur le financement du logement social », ibidem, p.10, Annexe V.

¹⁷¹ « Rapport sur le financement du logement social », ibidem, p.83, rapport de synthèse.

européenne, les divergences vues ci-dessus pèsent lourd. Entre les exigences d'un Etat qui se doit d'être le garant de la justice sociale mais aussi de l'utilisation économe des fonds publics et celles du monde HLM, jusque-là considéré comme l'outil essentiel de la mise en œuvre de sa politique sociale, et qui revendique le statut d'« entreprise de la cohésion sociale » tout en manifestant, à ce titre, son indépendance, se pose l'enjeu de la légitimité d'un Etat de droit à dire la loi sur ce sujet. S'assurer de l'efficacité des fonds publics investis relève certes de l'urgence quand de toute part celle-ci est critiquée et que les effets concrets de la décentralisation montrent clairement que le pouvoir de pilotage est dans les mains de gouvernements urbains encore imparfaitement constitués. Mais « vouloir territorialiser » la question sociale en la diluant dans un « urbain » qui échappe à l'Etat, dont les outils d'action et de pensée sectoriels ne permettent pas de saisir la ville dans son hétérogénéité, semble une volonté condamnée à l'échec, et nous partageons à ce sujet les propos de Daniel Béhar : « *on ne peut plus considérer la question urbaine comme le simple écran de la projection du social. Il faut d'avantage aujourd'hui analyser la question territoriale comme la mise en scène théâtrale de la question sociale, avec tout ce que cela induit comme distance et réinterprétation* ¹⁷² », locale avons-nous envie d'ajouter.

Seule une politique de l'habitat élaborée localement et disposant des moyens financiers et institutionnels qui sont les premiers attributs du pouvoir, mais aussi de la contrainte à agir conformément à la parole donnée, démocratie oblige, pourra intégrer cette double attente sociale et urbaine d'une « ville solidaire » ... à moins qu'il ne soit définitivement illusoire d'attendre de l'Etat « *quelque chose de très difficile puisqu'on lui demande à la fois de payer et d'accepter de considérer qu'il n'est pas le mieux placé pour commander* ¹⁷³ ».

C'est pourtant ce qu'il a commencé à faire avec la démolition des logements sociaux en 2001 ...

¹⁷² BEHAR Daniel, « Quand la ville se défait », Esprit, novembre 1999, n°11, p.215.

¹⁷³ MERCADAL Georges, « Intégration et logement social », 1998, in « La ville éclatée », ss. dir. Nicole May, Pierre Veltz, Josée Landrieu, Thérèse Spector, L'Aube, coll. Société, p.270.

CONCLUSION

Pour rester dans le monde des multiples études sur la décentralisation, nous aurions bien aimé, à propos de la démolition, vous raconter l'histoire d'une sortie d'adolescence des collectivités locales. Or, que constater ? Le rapport parental décidément, même s'il se modifie, ne disparaît pas et ne se transgresse guère !

Car c'est bien d'une « histoire d'Etat » dont il s'agit ici.

La nature des relations « centre/périphérie » est un « vieux » thème de la science politique qui a occupé nombre de chercheurs de notre pays. Depuis le modèle de la « régulation croisée » des années 60 mis en lumière par la sociologie des organisations qui rend compte « *d'un système politico-administratif caractérisé par des mécanismes d'arrangement entre dirigeants élus des collectivités locales et services de l'Etat qui se déploient dans un contexte où l'action collective s'opère localement et dans les interstices d'un mode de gestion centralisé aussi bien que bureaucratique* », à la « gouvernance » des années 90 où « *se pose ouvertement la question de l'action collective et des modalités de son institutionnalisation* » dans un contexte où « *la gestion des affaires publiques est caractérisée par la fluidité des enjeux, l'hétérogénéité des territoires, et la fragmentation du pouvoir politique*¹ », la réforme de la décentralisation et la construction de l'espace européen associées aux problèmes liées à la crise économique ont changé les modalités du rapport entre l'Etat et les collectivités locales. Le changement de dénomination des politiques « d'aménagement du territoire », devenues des politiques de « développement des territoires » est significatif d'une époque où le territoire local est désormais considéré comme le lieu de définition des problèmes publics d'aménagement en lieu et place de l'appareil de l'Etat. Ce passage d'un Etat hégémonique ayant « *la capacité, par le biais de son administration tout particulièrement, à produire des demandes et à susciter des besoins en fonction de l'offre qu'il maîtrisait et ainsi d'intervenir dans la définition des valeurs*² » à un Etat animateur, affaibli dans ses capacités à énoncer un intérêt général susceptible d'intégrer les demandes d'un tissu territorial fortement différencié dans ses demandes et ses attentes. Les aléas des relations existant entre un Etat de droit ayant la compétence d'énoncer la règle et détenteur des attributs de la « violence légitime » et des collectivités territoriales ayant la mission de produire leur propre développement au mieux des intérêts collectifs locaux qu'elles représentent et qu'elles contribuent à définir comme étant légitimes, sont au cœur du travail de l'urbaniste.

¹ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », août 1996, RFSP vol 46 n°4, p.581.

² DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *ibidem*, p.582.

Il est désormais entendu que la définition des projets d'aménagement et de développement de l'espace local est du ressort direct et de plein droit des élus territoriaux, permettant, théoriquement, d' « injecter un liant qualitatif » par des approches intégrées qui se substituent ainsi « *aux logiques sectorielles et cloisonnées (afin) de passer, par exemple, de la politique du logement à la politique de l'habitat, de la production d'équipements au développement local* »³. La recherche en science politique sur les nouvelles modalités de l'action publique témoigne cependant que le retrait de l'Etat ne signifie guère son absence des territoires où se définissent les politiques locales et dans lesquels il tente de maintenir sa présence « *par la recherche de niches institutionnelles protégées et de créneaux problématiques spécialisés* »⁴.

La mise en œuvre de la politique du logement social fait partie de ces « créneaux » dont la définition des problématiques auxquelles elle est censée répondre, la programmation des moyens à y consacrer et les conditions d'application sont définies au niveau central. Avant même que les premières émeutes urbaines et le constat généralisé de la concentration socio-spatiale de la pauvreté dans certains grands ensembles associés à une dégradation physique accélérée des immeubles sociaux et de leur environnement proche ait conduit à la mise en place d'une « politique de la ville » interministérielle, la nécessité de démolir certains immeubles de logements sociaux est apparue au niveau local. Le traitement de cette question, dont nous avons tenté de révéler les modalités progressives de la constitution en un problème public, est longtemps demeuré dans la « niche » du ministère de l'Équipement et de son administration centrale et déconcentrée aux yeux desquels la démolition n'a pas été jugée comme une question recevable. Si la décentralisation a entraîné de vastes transferts d'autorité de l'Etat vers le local, « *la modernisation de la gestion administrative reste consacrée à une amélioration de l'existant plus qu'à la découverte active des secteurs d'interventions futurs, (...) et les administrations n'ont pas investi dans une connaissance précise de leur propre contexte d'action* »⁵. C'est dans le cadre d'une politique de la ville constituée dans un aller-retour entre le terrain et les instances politiques et administratives nationales, « qu'une logique de l'urgence » formulée par des acteurs locaux confrontés aux problèmes quotidiens qui se posent sur leurs territoires s'est substituée à « une logique des besoins », et que la démolition a trouvé un accès à l'agenda politique national.

La formulation de la démolition comme problème public se trouve écartelée entre deux modes d'action publique gouvernementale différents, l'un ministériel : l'Équipement et l'autre interministériel, puis spécialisé : la Ville, le

³ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *ibidem*, p.592.

⁴ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *ibidem*, p.594 ;

⁵ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *ibidem*, p.594.

premier étant l'héritier d'une longue tradition d'une maîtrise des règles du jeu et des financements où prévalent les savoirs techniques, les normes et les indices quantitatifs comme étant des préalables à toute prise de position, et le second créant ses nouveaux référents au fur et à mesure qu'il enregistre les effets de ses expérimentations précédentes. Une position d'autant plus délicate que les moyens juridiques et financiers de « possibles » démolitions dépendent des routines de l'Équipement, alors que la nécessité de la prise en compte de la dimension sociale et urbaine dans leur mise en œuvre est formulée par les instances locales et relayée par le ministère de la Ville et la DIV. Le temps du glissement des démolitions d'une logique de la production du logement social à celle de la prise en charge des dérèglements sociaux et urbains du pacte républicain correspond au temps de l'adaptation des routines aux spécificités locales.

La difficulté durable pour chacun des acteurs à structurer la nature des problèmes auxquels la démolition est censée répondre, comme en témoignent les débats contradictoires et récurrents oscillant tout d'abord entre une opposition forme urbaine responsable/ société responsable, puis passant à la reconnaissance de l'interdépendance de ces deux systèmes d'argumentation, a créé une situation d'incertitude peu propice à la mise en place d'une opérationnalité des démolitions par défaut de contenu précis, ou par trop-plein, ce qui revient au même.

La résistance culturelle de l'administration à répondre à des problèmes « incertains » permet d'expliquer la raison pour laquelle les acteurs politiques instrumentalisent l'« urgence » afin de « reprendre la main » sur la définition des objectifs et des moyens auxquels une politique doit répondre. Ce mode « de réduction de l'incertitude », dans lequel le politique prime sur le technique et l'administratif, est un des leviers du changement. La construction diachronique du passage la démolition comme taboue (au nom de son incompatibilité avec la politique du logement social) à la démolition comme prescription (au nom de sa compatibilité avec la politique de la ville) permet de révéler ce processus du changement par le recours au scénario de l'urgence.

Malgré le transfert progressif au local de la définition des problèmes et des modalités opérationnelles de leur traitement, que J.Cl.Thoenig et P.Duran nomment « l'institutionnalisation de l'action collective » dont l'enjeu est « *la production de systèmes informels qui soient pragmatiques, c'est-à-dire orientés vers la gestion de problèmes et non vers la ratification de valeurs et d'objectifs* »⁶, permettant l'inventivité et l'adaptation des moyens à la multiplicité des contextes, les capacités des élus locaux restent limitées pour répondre au plus près des problèmes. Cette limitation est autant le fait de leur propre résistance à sortir du jeu de la concurrence entre les « frères ennemis » que représentent les autres collectivités locales, que de l'écart

⁶ DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, *ibidem*, p.603.

entre leurs capacités financières d'investissement et de gestion des dysfonctionnements auxquels ils sont confrontés et les domaines de responsabilités qui sont les leurs, l'« Etat pauvre » ayant décentralisé inégalement les compétences et les moyens financiers de les exercer. Ce dernier point entretient les collectivités locales dans leur habitude héritée du temps de l'Etat Providence qui les conduit à quémander auprès de celui-ci les subsides manquants plutôt que de pratiquer le découplage géographique entre collectivités qui leur permettrait de mutualiser leurs moyens.

La première résistance à la constitution d'un pouvoir urbain d'agglomération émane des communes elles-mêmes. C'est pourtant à cette échelle que la question des démolitions pourrait sortir d'une position schizophrène entre réponse à l'obsolescence du patrimoine locatif social et réponse à l'inacceptable de la relégation, qui conduit aujourd'hui l'Etat à programmer en grand nombre des démolitions alors que le nombre de personnes mal-logées est en augmentation, et les communes à tenter de se « refiler le mistigri » de la construction de nouveaux programmes de logements sociaux. Cette politique de l'habitat, qui permettrait de poser comme un tout les données sociales et urbaines du problème et que chacun appelle de ses vœux sans la penser comme un enjeu de société, est pourtant la condition de la légitimité possible du recours à des démolitions nécessaires mais dont on aimerait ne plus sentir l'odeur du « nettoyage social » qu'elles recouvrent parfois.

Dans une société craintive qui accepte de moins en moins la pauvreté et qui préfère la faire disparaître de sa vue à défaut de parvenir à la vaincre, faute de poser des questions qui dérangent, la visibilité des « cités sociales » est un vrai problème pour les autorités politiques locales et nationales car elle révèle leur impuissance à agir sur les phénomènes sociaux. Mais ce ne sont pas des immeubles qui sont dynamités mais tout un système de décision, de financement et de non-conception de l'habitat.

« Il est urgent de supprimer la DIV et la politique de la Ville » nous disait Pierre Mayet en entretien en 2003. La ville, « cet obscur objet du désir de l'Etat », comme la qualifie si joliment le professeur Jean Dumas, dont la rencontre avec l'Etat se traduit par le moyen des périmètres dérogatoires (ZUP, ZRU, ZFU, etc ...) qui désinvestit les collectivités locales de leur rôle d'intégrateurs urbains et investit les bailleurs du statut de gestionnaires de patrimoine, a besoin d'être l'objet du désir de ceux qui en ont la responsabilité politique.

Et pour cela, le cordon doit être coupé, des deux côtés.

Ou faudra-t-il attendre de nouvelles urgences pour que le changement attendu ait lieu ?

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

SCIENCE POLITIQUE

- BADIE Bertrand, GERSTLE Jacques, « Sociologie politique. Lexique », 1979, PUF.
- BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert (ss. dir.), « Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique », 1999, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 486 p.
- BECQUART-LECLERCQ Jeanne, « Paradoxes du pouvoir local », 1976, PFNSP.
- BERLAND-BERTHON Agnès, « La non-décision comme production spatiale. Un exemple: la place Ravezie à Bordeaux », 1993, DEA de Science Politique Gouvernement local et Administration locale, ss. direction du professeur Jean Dumas, IEP de Bordeaux.
- BIRNBAUM Pierre, « Le pouvoir local, de la décision au système », Journée d'étude sur le pouvoir local du 10 février 1973, Association Française de Science Politique.
- BIRNBAUM Pierre « L'action de l'Etat », chap 10, T III « L'action de l'Etat », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF, p.650-651.
- BODY-GENDROT Sophie, « Ville et violence. L'irruption de nouveaux acteurs », 1995, PUF, recherches politiques.
- BODY-GENDROT Sophie, « Les villes, la fin de la violence ? », 2001, presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, col. La bibliothèque du citoyen.
- CORCUFF Philippe, « Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité sociale », 1995, Nathan, coll. Sociologie 128, Paris, 126 p.
- CORCUFF Philippe et SANIER Max, « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel « après la bataille » », juillet-août 2000, Annales HSS, n°4, PP. 845-869.
- CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », Revue française de sociologie, XVI, 1975, p.3 à 32.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, « L'acteur et le système », 1977, Seuil, coll Points.
- DAHL Robert A., « Qui gouverne? », 1961, New Haven: Yale University Press. 1971, traduction de P.Birman & P.Birnbaum, lib A.Colin, coll Analyse politique.

- D'ARCY François, PRATS Yves, « Les politiques du cadre de vie », in « Traité de science politique », Tome 4, les politiques publiques, chapitre V, p.261-299, ss dir. M.Grawitz et J.Leca, Edition PUF, 1985. (planification urbaine, logement, transport).
- DEBRAY Régis, « Loués soient nos seigneurs : une éducation politique », 1996, Ed Gallimard, Paris. 591 p.
- DURAN Patrice, « Le savant et la politique: pour une approche raisonnée des politiques publiques », 1990, Année Sociologique n°40.
- DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », août 1996, RFSP vol 46 n°4, p.580-623.
- DURAN Patrice, « Penser l'action publique », 1999, Droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, série politique n°27, LGDJ.
- FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (ss. dir.), « La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel », 1995, L'Harmattan, coll. Logiques politiques. 192 p.
- FAUROUX Roger, SPITZ Bernard, « Notre Etat », 2000, Ed R.Laffont.
- FRIEDBERG Erhard, « Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée », avril 1993, Seuil.
- GRAWITZ Madeleine, « Méthodes des sciences sociales », 1986, 7^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1104 p.
- HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », RFSP n°52 (1), février 2002, p.53-73.
- HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, « Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques », 1998, 3ème édition, ed Dalloz, col Cursus, série « science politique ».
- JOBERT Bruno, MULLER Pierre, « L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes », 1987, PUF, col. recherches politiques, 242 p.
- JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », avril 1992, Revue Française de Science Politique, p.219-234.
- JUDGE David, STOKER Gerry, WOLMAN Harold, editors, « Theories of urban politics », 1995, Sage publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- KESSELMAN Mark, « The ambiguous consensus. A study of local government in France » 1967, Edition Alfred A.Knopf New York.
- KUHN Thomas S., « La structure des révolutions scientifiques », 1983, 1^{ère} édition 1962, enlarged 1970, Flammarion, col. Champs, 284 p.
- LAURIOL Jacques, « La décision stratégique en action. Une perspective socio-cognitive », 1998, L'Harmattan.
- LEFEVRE Henri, « Le droit à la ville », 1968, Anthropos, Points.

- LEFEVRE Henri, « Réflexions sur la politique de l'espace », novembre 1970, *Espaces et Sociétés* n°1.
- LEFEVRE Henri, « La révolution urbaine », 1971, Gallimard, coll Idées.
- LE GALÈS Patrick, THATCHER Mark (ss. dir.), « Les réseaux de politique publique. Débat autour des *policy networks* », 1995, l'Harmattan, coll. Logiques politiques. 274 p.
- LAGRANGE Hugues, « Théorie politique formelle », Chap 3, T I « La science politique, science sociale, l'ordre politique », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF, p.196-197.
- LAGROYE Jacques, « La légitimation », Chap 7, T I « La science politique, science sociale, l'ordre politique », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF, p.398 à 401.
- LE MOIGNE Jean-Louis, « Les épistémologies constructivistes », 1995, PUF, Que sais-je ?, 127 p.
- LINDBLOM Charles E., « The science of muddling-through », 1959, *Public Administration Review*, volume 19, p.79-83.
- LINDBLOM Charles E., « The intelligence of democracy. Decision making through mutual ajustment », 1965, The Free Press, NY.
- LINDBLOM Charles E., « Still muddling, not yet through », 1979, *Public Administration Review*, volume 39, n°6, p.517-526.
- LINDBLOM Charles E., WOODHOUSE Edward J., « The policy-making process », third edition 1993, (1980, 1968), Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632.
- LIPSITZ Lewis, « On political belief: the grievances of the poor » in GREEN P. & LEVINSON S., « Power and community », 1970, Random house, New York, p.142 à 169.
- MABILEAU Albert, « Le système local en France », 1994, (2de édition), Montchestien, Paris, 157p.
- MAJONE Giandomenico, « Décisions publiques et délibération », août 1994, *Revue Française de Science Politique* n°44 (4), p.579-598.
- MAZET Pierre, « Les politiques publiques de l'espace urbain. Barcelone, Bordeaux, Bristol », janvier 1993, doctorat CERVIL, IEP Bordeaux.
- MENY Yves, « Les politiques des autorités locales », chap 9, Tome IV « Les politiques publiques », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF, p. 423-465.
- MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, « Politiques publiques », 1989, PUF, coll Thémis.
- MULLER Pierre (ss.dir.), « L'administration française est-elle en crise ? », 1992, Actes du colloque de l'Association française de science politique des 7-8 février 1991, L'Harmattan, col. Logiques politiques, Paris, 288 p.
- MULLER Pierre, « Les politiques publiques », 2ème édition 1994, Que sais-je, PUF.

- MULLER Pierre, THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice, MAJONE Giandomenico, LECA Jean, « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », février 1996, in Revue Française de Science Politique, n°46 (1), p.96-131.
- MULLER Pierre, SUREL Yves, « L'analyse des politiques publiques », 1998, Montchrestien, coll Clefs, Politique.
- MULLER Pierre, « Politiques publiques et effets d'information. L'apport des approches cognitives », septembre 1999, communication au congrès de l'AFSP, Rennes.
- MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », avril 2000, RFSP vol 50 n°2.
- PADIOLEAU Jean G., « L'Etat au concret », 1982, PUF, coll Sociologies.
- SADRAN Pierre, « Le système administratif français », 1992, Montchrétien, coll.Clefs politique.
- SCHATZENBERG Roger-Gérard, « Sociologie politique », 1977, Montchrétien, coll. Université nouvelle, Précis Domat, 3^{ème} édition mise à jour, Paris, 692 p.
- SETBON Michel, « Pouvoirs contre sida. De la transfusion sanguine au dépistage: décisions et pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède », 1993, Seuil.
- SFEZ Lucien, « La décision », 2ème édition 1988 (1ère éd. 1984), PUF, coll. Que sais-je?.
- SMYRL Marc, « Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », RFSP n°52 (1), février 2002, p.37-52.
- SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », avril 2000, RFSP vol 50 n°2.
- THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », Chap 1, T IV « Les politiques publiques », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF.
- VOGEL Ronald K., « Handbook of research on urban politics and policy in the united states », 1997, Greenwood press, Westport, Connecticut; London.
- « Les collectivités territoriales », janvier-février 1989, Les cahiers français n°239, La Documentation Française.
- « L'espace du local », octobre-décembre 1989, Politix n°7-8.
- « L'état de la décentralisation », mai-juin 1992, Les cahiers français n°256, La Documentation Française.
- « Études sur le risque et la rationalité », 1996, L'Année sociologique, Volume 46, n°2.
- « Les collectivités locales en mutation », octobre-décembre 1999, Les cahiers français n°293, La Documentation Française.

NON-DECISION

- BACHRACH Peter, BARATZ Morton S., « Two faces of power », The american political science review, vol LVI, december 1962, n°4, p.947 à 952.
- BACHRACH Peter, BARATZ Morton S., « Decisions and non-décisions: an analytical framework », 1969, Political power, Roderick Bell editor & David V. Edwards, R. Harrison Wagner, p.100 à 109.
- BACHRACH Peter, BARATZ Morton S., « Power and its two faces revisited: a reply to Geoffroy Debnam », The american political science review, vol LXIX, september 1975, n°3, p.900 à 904.
- BADIE Bertrand, GERSTLE Jacques, « Sociologie politique. Lexique », 1979, PUF.
- BRAUD Philippe, « Du pouvoir en général au pouvoir politique », chap 6, Tome I « La science politique, science sociale, l'ordre politique », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF, p. 339-341.
- DEBNAM Geoffroy, « Nondecisions and power: the two faces of Bachrach and Baratz », The american political science review, vol LXIX, september 1975, n°3, p.889 à 899.
- FREY Frederick W., « Comment: on issues and nonissues in the study of power », The american political science review, vol LXV, december 1971, n°4, p.1081 à 1101.
- HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, « Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques », 1998, 3ème édition, ed Dalloz, col Cursus, série « science politique ». p.74.
- JONES Bryan D., « Governing urban America. A policy focus », 1983, Little, Brown and Company, Boston, Toronto.
- MENY Yves, « Les politiques des autorités locales », chap 9, Tome IV « Les politiques publiques », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF, p. 431-432.
- MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, « Politiques publiques », 1989, PUF, coll Thémis, P.204.
- MERELMAN Richard M., « On the neo-elitist critique of community power », The american political science review, vol LXII, june 1968, n°2, p.451 à 460.
- PARRY Geraint, MORRIS Peter, « When is a decision not a decision? », 1974, in British Political Sociology Yearbook, p.317 à 336.
- POLSBY Nelson W., « Community power and political theory. A further look at problems of evidence and inference », 1980 second enlarge edition, (1963 first edition), Yale university press, New Haven edition.
- SCHATTSCHNEIDER E.E., « The semi-sovereign people. A realist view of Democracy in America », 1975, Dryden Press. Hinsdale, Illinois.

- THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », Chap 1, T IV « Les politiques publiques », in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, « Traité de science politique », 1985, PUF, p. 25-26.
- WOLFINGER Raymond E., « Nondecisions and the study of local politics », The american political science reveiw, vol LXV, december 1971, n°4, p.1063 à 1080.

POLITIQUES SYMBOLIQUES / SYMBOLISME POLITIQUE

- BALANDIER Georges, « Le pouvoir sur scènes », 1992, ed Balland, coll Fondements.
- EDELMAN Murray, « Politics as symbolic action. Mass Arousal and Quiescence », 1971, Institiute for research on poverty, Academic press, London, p.7 à 9 et 22 à 24.
- EDELMAN Murray, « Pièces et règles du jeu politique », 1991, Seuil, coll La couleur des idées, traduit par Christian Cler.
- GARNIER Jean-P., « L'espace médiatique ou l'utopie localisée », in Espaces et sociétés n°50, 1987.
- GUERIN Claire, « Légitimation des leaderships urbains et représentations de réussite. Définitions de la grandeur mayorale, inventaire et actualisations », 1998, thèse de doctorat de science politique, ss dir. Cl. Sorbet, Université Montesquieu, Bordeaux IV, IEP Bordeaux, CERVL- Pouvoir, Action publique, Territoire.
- LUSSAULT Michel, « Tours: images de la ville et politique urbaine », 1993, Maison des Sciences de la Ville, Université François Rabelais, Tours, coll Sciences de la ville n°3.
- NAY Olivier, « La région, site institutionnel. Les logiques de représentation en Aquitaine », janvier 1997, thèse de doctorat en sciences politiques ss dir. J.Lagroye, Université Montesquieu, Bordeaux IV, IEP Bordeaux, CERVL- Pouvoir, Action publique, Territoire.
- SFEZ Lucien, « Critique de la communication », 1988, Seuil.
- SFEZ Lucien, « La symbolique politique », 1988, PUF, col. Que sais-je?

POLITIQUE URBAINE/URBANISME

- ALLIÈS Paul, « L'invention du territoire », 1980, Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Critique du droit, n°6.184 p.
- ANDERSON Antoine, « Politiques de la ville. De la zone au territoire », 1998, éditions Syros, Paris, 286 p.
- ANDERSON Antoine, VIEILLARD-BARON Hervé, « La politique de la ville : histoire et organisation », 2000, Ash, Paris, 159p.
- ANDRIEUX Jean-Yves, SEITZ Frédéric, « Pratiques architecturales et enjeux politiques. France 1945-1995 », 1998, Picard, Paris, 410 p.
- ANSAY Pierre, SCHOONBROT René, « Penser la ville. Choix de textes philosophiques », 1989, AAM Editions, Bruxelles, 479 p.
- ASCHER François, GIARD Jean, « Demain la ville ? Urbanisme et politique », 1975, Editions Sociales, coll. Notre temps, Paris, 251 p.
- AUGÉ Marc, « Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la sur-modernité », 1992, Seuil, coll. La librairie du XXème siècle.
- BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, « Autopsie d'une émeute », 1996, Albin Michel, Paris.
- BATIGERE, « Bernard Lassus. Villes-paysages. Couleurs en Lorraine », 1989, Pierre Mardaga.
- BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », 1999, Annales de la recherche urbaine, n°82, p.80-91.
- BLOCH-LAINÉ Jean-Michel, « Un espace pour la vie. Réflexion publique sur l'habitat en France », 1980, rapport au ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, la Documentation Française, 159 p.
- BONNEVILLE Marc, « Naissance et métamorphose d'une banlieue ouvrière, Villeurbanne (Lyon) », 1979, Presses Universitaires de Lyon.
- BURGEL Guy, « La ville aujourd'hui », 1993, Hachette, coll. Pluriel.
- CAVALIER Georges, « Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération », 1999, rapport au ministre délégué à la Ville.
- CALVINO Italo, « Les villes invisibles », 1974, Seuil.
- CHALINE Claude, « Les politiques de la ville », 1997, PUF, Que sais-je ?
- CHOAY Françoise, « Urbanisme, utopies et réalités » 1965, Seuil, Paris.
- CHOAY Françoise, « La règle et le modèle. Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme », 1980, Seuil, col. Espacements.
- CHOAY Françoise, MERLIN Pierre, « Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement », 1988, Presses Universitaires de France, Paris.

- CHOAY Françoise, « Le règne de l'urbain et la mort de la ville » in « La ville. Art et Architecture en Europe 1870-1993 », 1994, ss dir. Jean Dethier et Alain Guiheux, Centre Georges Pompidou.
- COMBY Joseph, RENARD Vincent, « Les politiques foncières », 1996, PUF, coll Que sais-je ?
- CUILIER Francis (ss.dir.), « Les débats sur la ville », Tome 2, 3 et 4, 1999, 2000 et 2002, Agence d'Urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, éditions Confluences.
- DAMON Julien, « La politique de la ville », 9 mai 1977, La Documentation Française, coll. problèmes politiques et sociaux, dossiers d'actualité mondiale, n°784.
- DANCERT Pascale, ARNAUD Alain, BARTOLONE Claude (préface), « Mettre en œuvre la politique de la ville », février 2001, La Lettre du Cadre Territorial, Dossier d'experts.
- DELARUE Jean-Marie, « Banlieues en difficultés : la relégation », 1991, rapport au ministre d'Etat, ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire, Syros Alternatives, Paris.
- DEMOUEAUX Jean-Pierre, « Le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine », 2004, in « Les mécanismes fonciers de la ségrégation », (coll.), ADEF.
- DESCHAMPS Emmanuelle, « Mise en perspective des dispositifs juridiques contre la ségrégation urbaine », 2004, in « Les mécanismes fonciers de la ségrégation », (coll.), ADEF.
- DEVILLERS Christian, « Le projet urbain », 4 mai 1994, Conférences Paris d'Architectes au Pavillon de l'Arsenal, éditions du Pavillon de l'Arsenal, mini PA n°2.
- DONZELOT Jacques, « Désaffectation démocratique et politique de la ville », 1993, in « Ville, exclusion, citoyenneté », Entretien de la ville II, ss. dir. Joël Roman, éditions Esprit, DIV, coll. société.
- DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, « L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville », 1994, Editions Esprit, coll. ville et société, Paris, 238p.
- DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, « Réévaluer la politique de la ville », 1999, in « Les nouvelles politiques locales », Presses de Sciences Politiques, Paris.
- DUBEDOUT Hubert, « Ensemble, refaire la ville », janvier 1983. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation Française, 122 p.
- DUBET François, « La Galère. Jeunes en survie », 1987, Fayard.
- DUBOIS-TAINE Geneviève, CHALAS Yves, (ss.dir.) « La ville émergente », 1997, Editions de l'Aube.

- DUMAS Jean, « L'histoire en otage : la référence au passé dans la construction des politiques urbaines », 23 et 24 mars 1995, colloque international « Villes en projet(s) » organisé par le CESURB, Maisons des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- GAUDIN Jean-Pierre, « Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales », 1989, PUF.
- GAUDIN Jean-Pierre, « Les nouvelles politiques urbaines », 1993, Que sais-je, PUF.
- GAUDIN Jean-Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales », février 1995, Revue Française de Science Politique n°45 (1), p.31-55.
- GIVAUDAN Antoine, « Opérations complexes et réalités foncières », décembre 1997, Etudes Foncières n°77, p.35-38.
- GOZE Maurice, « La décentralisation de l'urbanisme. 1983-1987 : une première synthèse », 1986, Annuaire des collectivités locales, L'année 86 de l'administration locale.
- GOZE Maurice, « Ville et intégrations urbaines entre projets de développement et projet institutionnel », 23 et 24 mars 1995, colloque international « Villes en projet(s) » organisé par le CESURB, Maisons des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- HAYOT Alain, SAUVAGE André (ss.dir.), « Le Projet Urbain. Enjeux, expérimentations et professions », 2000, Actes du colloque « Les sciences humaines et sociales face au projet urbain » organisé par l'INAMA et SHS-TEST à Marseille les 31 janvier et 1^{er} février 1997.
- JAILLET Marie-Christine, « La politique de la ville, une politique incertaine », avril 2000, in « La ville en question », Regards sur l'actualité numéro spécial 260, Documentation Française.
- JENKS Charles, « Le langage de l'architecture post-moderne », 1979, Academy Editions, Denoël.
- LACOSTE Gérard, « Les Grands Projets Urbains : de l'idée à la réalisation ... un long chemin », « Regards sur la politique de la ville », juin 1999, Les Cahiers de l'IAURIF, n°123, p.85-97.
- LANGEREAU Eric, « L'Etat et l'architecture. 1958-1981, une politique publique ? », 2001, Picard, Comité d'histoire du Ministère de la Culture, 559 p.
- LAPEYRONNIE Didier, « De l'intégration à la ségrégation », 1993, in « Ville, exclusion, citoyenneté », Entretien de la ville II, ss. dir. Joël Roman, éditions Esprit, DIV, coll. société.
- LELEVRIER Christine, « Renaissance ou fin de la politique de la ville ? », « Regards sur la politique de la ville », juin 1999, Les Cahiers de l'IAURIF, n°123, p.9-34.

- LELEVRIER Christine, « Les politiques de lutte contre la ségrégation : mixité des quartiers ou intégration des populations ? », 2004, in « Les mécanismes fonciers de la ségrégation », (coll.), ADEF.
- LEPETIT Bernard, PUMAIN Denise, (ss dir), « Temporalités urbaines », 1993, Anthropos, Paris.
- MANGIN David, PANERAI Philippe, « Projet Urbain », 1999, Parenthèses, collection Eupalinos, 185 p.
- MARIEU Jean, « Du projet d'agglomération au projet urbain : allers et retours ou aller simple ? », 23 et 24 mars 1995, colloque international « Villes en projet(s) » organisé par le CESURB, Maisons des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- MENANTEAU Jean, « Les banlieues », 1994, Le Monde, Marabout, 245 p.
- MERLIN Pierre, « Les banlieues des villes françaises », 1998, Les études de La documentation Française, col. Société.
- MORLET Olivier, « La gestion de l'urbanisme dans les communes », décembre 1997, Etudes Foncières n°77, p.30-34.
- O'M.BOWMAN Ann et A.PAGANO Michael, « Transforming America's cities. Policies and conditions of vacant land », Urban affairs review, Vol.35, N°4, mars 2000. P.559-581.
- PANERAI Philippe, CASTEX Jean, DEPAULE Jean-Charles, « Formes urbaines. De l'îlot à la barre », 1997, éditions Parenthèses, col. Eupalinos, Marseille, 196 p.
- PASSANT Raymond, « Banlieue de banlieue ! », 1986, Ramsay, Paris, 321p.
- PAQUOT Thierry, LUSSAULT Michel, BODY-GENDROT Sophie (ss.dir), « La ville et l'urbain, l'état des savoirs », 2000, La découverte, Collection textes à l'appui, Paris, 439p.
- PETIT Olivier, « Le rôle de l'Etat dans le cadre de la décentralisation. Synthèse bibliographique », janvier 2003, Centre de Documentation de l'Urbanisme, DGHUC, Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, Paris La Défense.
- PINSON Daniel, « Des banlieues et des villes. Dérive et eurocompétition », 1992, Les Editions Ouvrières, col. Portes Ouvertes, Paris, 271 p.
- PIRON Olivier, « Le renouvellement urbain. Eléments de méthode », 22 septembre 2000, rapport réalisé pour la CDC.
- PIRON Olivier, « Le renouvellement urbain. Analyse systémique », 2003, Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, PUCA.
- POTTIER Claude, « La logique du financement de l'urbanisation », 1975, Editions Mouton, la Recherche Urbaine n°8, 280 p.
- RONCAYOLO Marcel, « La ville et ses territoires », 1990, Gallimard, Collection Folio essais, Paris.

- RONCAYOLO Marcel, PAQUOT Thierry (ss.dir.), « Villes et civilisation urbaine. XVIIIème-XXème siècle », 1992, Larousse, collection Textes essentiels, 688 p.
- ROULLIER Jean-Eudes, « Stratégies urbaines en Europe », Xème Rencontre nationale des Agences d'urbanisme, 2 novembre 1988.
- ROUSSEL François-Xavier, « La ville renouvelée », septembre-octobre 1997, Urbanisme n° 296, p.75-77.
- ROUSSEL François-Xavier, « Enjeux, perspectives et conditions de réussite du renouvellement urbain », 21 juillet 1999, Document de synthèse préparatoire au séminaire de restitution de l'expertise, SCET, CDC, FNAU.
- SAUVEZ Marc, « Maîtriser les opérations complexes », juin 1997, Etudes Foncières n°75, p.32-35.
- SUEUR Jean-Pierre, « Demain la ville », 1998, La Documentation française.
- SUEUR Jean-Pierre, « Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité », 1999, Odile Jacob.
- SUEUR Jean-Pierre, « A propos de la gouvernance des villes », avril 2000, in « La ville en question », Regards sur l'actualité numéro spécial 260, Documentation Française.
- TOUSSAINT Jean-Yves et ZIMMERMANN Monique (ss.dir.), « Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville », 1998, Mardaga, coll. architecture + recherches, 202 p.
- VENTURI Robert, « De l'ambiguïté en architecture », 1976, Dunod, coll. aspects de l'urbanisme, trad de l'ouvrage « Complexity and contradiction in architecture », 1966, Museum of Modern Art, NY.
- VENTURI Robert, SCOTT BROWN Denise, IZENOUR Steven, « L'enseignement de Las Vegas ou le symbolisme oublié de la forme architecturale », 1977, Pierre Mardaga, coll. Architecture + Recherches.
- VIRILIO Paul, « L'espace critique », 1984, Christian Bourgeois éditeur, coll Choix/Essais.
- VOLDMAN Danièle, « La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique », 1997, L'Harmattan, coll de l'Université des Sciences Humaines de Strasbourg, Paris, 487 p.
- VOLDMAN Danièle, janvier-février 2002, Urbanisme n°322.
- WEBBER Malvin, « L'ordre dans la diversité ou la communauté sans proximité », in Le Visiteur n°3, automne 97. Texte de 1963.

- « Réflexions et questions. Les aménageurs s'adressent aux chercheurs », 1977, D.G.R.S.T. Ministère de l'Équipement, D.A.F.U., Programme VIIIème Plan de la Recherche Urbaine.
- « Demain, l'espace. L'habitat individuel péri-urbain », 1979, Rapport de la mission d'étude présidée par Jacques MAYOUX, La Documentation Française.
- Rapport de la commission « Habitat et cadre de vie », juillet 1980, Préparation du VIIIème Plan 1981-1985, Commissariat général du Plan, La Documentation Française, 2 tomes.
- « Comptes du logement », septembre 2000, Synthèses n°44-45, Statistique Publique, INSEE.
- « Les perspectives de renouvellement du patrimoine locatif social », décembre 2001, Synthèse, Union Nationale HLM.
- « Grands Projets de Ville : premiers éléments d'évaluation », janvier-juin 2001, rapport introductif, compte-rendu du séminaire du CNV, avis du CNV, Cahiers du CNV.
- « La politique de la ville. Rapport public particulier », février 2002, Cour des Comptes, Les éditions des Journaux Officiels.
- « Loi de Finances pour 2002 », Tome III, Annexe 21 : Equipement, transport et logement, rapport général commission des finances, Jacques Pelletier, Rapporteur spécial.

- « Urbanisme », revue L'Architecture d'Aujourd'hui n°314, 1967.
- « Urbanisme monopoliste, urbanisme démocratique », 1974, Centre d'Etudes et de Recherche Marxistes, Les cahiers du C.E.R.M., 376 p.
- « Politique urbaine », Parti Socialiste, Secrétariat national à l'Environnement et l'Urbanisme, recueil de textes de 1977 à 1981.
- « Un urbanisme pour les maisons », novembre 1978, « h » n°35, revue de l'habitat social éditée par l'Union Nationale des HLM.
- « Rencontres pour la ville », 19 et 20 novembre 1982, Cahiers de l'Institut de Recherches Marxistes, Société Française, cahier trimestriel, supplément au n°6.
- « Banlieues 89 », Dossier d'information mars 1985, mission auprès du Premier ministre.
- « La ville reconquise », 1985, Livre Blanc des maires des villes de banlieues des grandes villes de province, Association Ville et Banlieue, La Documentation Française.
- « Vers une civilisation urbaine », Assises de Nanterre du 20 et 21 mai 1989, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Banlieues 89, 215 p.

- « La ville dans tous ses états », Pouvoirs Locaux n°1, 2^{ème} trimestre 1989.
- « La politique de la ville. Mémento », novembre 1992, coll. Villes Direct, n°45.
- « Comprendre, penser, construire la ville », 1992, Projet urbain : de l'intention à la méthode. Repères méthodologiques, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, MELT.
- « Pour une civilisation de la ville », La nouvelle revue socialiste, n°16, février 1992.
- « La ville en questions », 1993, Les Cahiers du LERASS n°30, Sciences de la société.
- « Dans la jungle des villes », Esprit, juin 1994, n°6.
- « L'impératif écologique », revue Urbanisme n°278-279, décembre 1994, p.47-85.
- « Banlieues », 1996, Les Cahiers de la recherche architecturale n°38/39, Parenthèses.
- « Banlieues, le grand chantier du XXIème siècle », 1996, d'A n°63.
- « Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions », 31 janvier et 1^{er} février 1997, Actes du colloque « Les sciences humaines face au projet urbain », organisé par l'INAMA et SHS-TEST, Marseille.
- « Gouvernances », décembre 1998, Les Annales de la Recherche Urbaine n°80-81.
- « Regards sur la politique de la ville », juin 1999, Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France, n°123.
- « Regards sur la politique de la ville », juin 1999, Les Cahiers de l'IAURIF, n°123.
- « Quand la ville se défait », Esprit, novembre 1999, n°11.
- « Le programme français de Rénovation Urbaine 2000-2006. Une nouvelle ambition pour la ville », 2000, Les éditions de la DIV.
- « De la politique de la ville au renouvellement urbain », décembre 2001, Les cahiers du DSU n°31-32, Centre de ressources et d'échanges pour le développement social et urbain.
- « Projets Urbains en France », 2002, MELT, Le Moniteur.
- « De Banlieue 89 à Jean-Louis Borloo », septembre-octobre 2003, Urbanisme n°332.
- « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », Esprit, mars-avril 2004, n°3-4.

LOGEMENT SOCIAL/GRANDS ENSEMBLES

- ASCHER François, « Le logement en questions. L'habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité et ruptures », 1995, éditions de l'Aube, Marseille, 325 p.
- BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, « Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville », 1996, Ed Albin Michel.
- BALAN René, MAUREL Elisabeth, « Le logement Très Social », 2002, éditions de l'aube, col. Société et territoire.
- BEAUFILS Marie-Laure, « Quartiers en difficulté : l'aménagement comme mode de développement et les ambiguïtés du partenariat public/privé », 1998, in « La ville éclatée », ss. dir. Nicole May, Pierre Veltz, Josée Landrieu, Thérèse Spector, L'Aube, coll. Société.
- BERNARD Jean-Claude, « Les espaces publics dans les grands ensembles », 1998, mémoire de DESS d'Urbanisme Opérationnel, Institut d'Aménagement, Université Michel de Montaigne de Bordeaux III.
- BLANC Jean-Noël, BONILLA Mario, TOMAS François, VALLAT Daniel, « Les Grands ensembles d'habitations et leur réhabilitation (1952-1992) », 2^{ème} partie : l'apogée des grands ensembles (1958-1977), septembre 1997, rapport intermédiaire, Ecole d'Architecture de St Etienne, Ministère de la Culture, Direction de l'Architecture.
- BLANC-COQUAND Carole, HEUDRON Christelle, LE GAD René (ss. dir.), « A la recherche de la ville perdue », 1996, Actes du colloque du 13 et 14 octobre 1994, Géoarchi, l'Harmattan, 206 p.
- BOULLEY-DUPARC Sylvie, « Que faire des grands ensembles ? », septembre-octobre 1996, Urbanisme n°290.
- BOURGEOIS Catherine, « L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux », 1996, L'Harmattan, col. Logiques politiques, Paris, 287 p.
- BUFFET François-Noël, « Politiques foncières et logement social : une approche globale », 2004, in « Les mécanismes fonciers de la ségrégation », (coll.), ADEF.
- BUTLER Rémy, NOISETTE Patrice, « De la cité ouvrière au grand ensemble. La politique capitaliste du logement social 1815-1975 », 1977, Editions François MASPERO, Paris, 193 p.
- CHAMBOREDON J.C. et LEMAIRE M., « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », 1970, Revue française de sociologie, volume n°1, p.3-33.

- Collectif, « En marge de la ville, au cœur de la société : Ces quartiers dont on parle », 1997, éditions de l'Aube, ouvrage réalisé à l'initiative du PIR-Villes, CNRS, DIV, CNAF, Plan Urbain et avec le concours de l'INSEE, 350p.
- CORBILLÉ Christine, « Démolir des logements sociaux : du tabou au mot d'ordre », novembre 2002, Habitat n°33. p.12-31.
- DI MARCO Christophe, « La revalorisation foncière du grand ensemble du Val Fourré », novembre 1992, ADEF (Association pour le Développement des Etudes Foncières), DIV.
- DRIANT Jean-Claude, « Démolir les grands ensembles », hiver 1999-2000, Etudes foncières n°85, p.44-49.
- DUBET François, LAPEYRONNIE Didier, « Les quartiers d'exil », 1992, Seuil, Paris.
- DUFAUX Frédéric et FOURCAUT Annie (ss.dir.), « Le monde des grands ensembles », 2004, Creaphis, Paris, 260 p.
- DUNOYER de SEGONZAC Patrice (USH), DURAND Dominique, BASTIDE Christophe (AP SARL), LELEVRIER Christine (Paris XII), AMANOU Eric (CREPAH), « De la cité à la « résidence ». Repères pour la résidentialisation », janvier 2004, Union Sociale pour l'Habitat, Paris.
- EDOU Emmanuel, « Le logement en France. Economie, politique et société », 1996, Economica, col. Société poche.
- EDOU Emmanuel, « Les HLM », 1998, Economica, col. Société poche.
- FERNANDEZ Alexandre, GOZE Maurice, « L'entreprise et l'habitat. 50 ans d'histoire du Comité interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000) », 2001, Ed Confluences, Bordeaux, 143 p.
- FLAMAND Jean-Pierre, « Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social », 1989, Paris, La Découverte.
- GENESTIER Philippe, « Le peuple et le bourgeois », in « La décennie gâchée des grands ensembles », octobre 1991, Urbanisme n°251.
- GENESTIER Philippe, « Quel avenir pour les grands ensembles ? », 1993, in « Ville, exclusion, citoyenneté », Entretien de la ville II, ss. dir. Joël Roman, éditions Esprit, DIV, coll. société.
- GORISSE Patrick, « Grands projets urbains, une expérience en danger ? », janvier/février 1995, Urbanisme n°280.
- FRATONI M.M., « La réhabilitation du logement social », 1989, thèse de 3^{ème} cycle, sous la direction de P.MERLIN, Institut d'Urbanisme, Université de Paris VIII.
- HILAIRE Sylvie, « Démolir ou pas. Analyse d'un processus décisionnel », octobre 1984, mémoire de D.E.A. de sociologie sous la direction de C.Grémon, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- IMBERT Maurice, « La ZUP de Perseigne à Alençon », T&A, n°348, juillet 1983.

- LASSUS Bernard, « Villes-paysages. Couleurs en Lorraine », 1989, éd. Pierre Mardaga.
- LEFEBVRE Bruno, MOUILLART Michel, OCCHIPINTI Sylvie, « Politique du logement. 50 ans pour un échec », 1993, L'Harmattan, coll. « H » Habitat et société, 337 p.
- LÉGÉ Bernard, « Réhabilitation et désenclavement symbolique », in « Politiques de la ville. Recherche de terrains », septembre-décembre 1995, Les Annales de la Recherche Urbaine, n°68-69.
- LE LANN Eric, PIVION Philippe, « Après les HLM ... », 2000, L'Harmattan. 111 p.
- LELEVRIER Christine, PICHON-VARIN Françoise, « Démolir les grands ensembles ... Et après ? », décembre 1995, Cahiers de l'IAURIF, supplément Habitat n°13.
- LUCAIN Pierre, « Peut-on rénover les grands ensembles ? », novembre 1976, Métropolis n°23, p.24-31.
- MAURY Yann, « Du logement social à la politique publique de l'habitat », Pouvoirs Locaux, n°45, novembre 2000. p.40-47.
- MAURY Yan, « Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas », 2001, L'Harmattan, col. Logiques politiques, 282 p.
- MERCADAL Georges, « Intégration et logement social », 1998, in « La ville éclatée », ss. dir. Nicole May, Pierre Veltz, Josée Landrieu, Thérèse Spector, L'Aube, coll. Société.
- MESMIN Georges, « Urbanisme et logement. Analyse d'une crise », 1992, PUF, col. Libre échange, Paris. 173 p.
- MORA Béatrix, WINTER Frédéric, « Les obstacles à la transformation des grands ensembles », juin 1993, supplément n°5 aux Cahiers de l'habitat de l'IAURIF, p.7-10.
- NORDEMANN Francis, REBOIS Didier, « Des ZUP à la recherche d'urbanité », T&A, n°348, juillet 1983.
- PANERAI Philippe, LANGÉ Julien, « La restructuration des grands ensembles », automne 2000, Etudes foncières n°88, p.6-10.
- PEILLON Pierre, « Utopie et désordre urbains. Essai sur les grands ensembles d'habitation », 2001, éditions de l'Aube, 283 p.
- PIRON Olivier, « Les Grands Ensembles : bientôt des quartiers comme les autres », mars 1990, rapport pour le Ministre délégué au logement, Direction de la Construction.
- PRETECEILLE Edmond, « La production des grands ensembles », 1973, Ecole Pratique des Hautes Etudes (VIe section) and Mouton & Co.
- QUILICHINI Paule, « Logement social et décentralisation », 2001, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, Tome 213, 450 p.

- SEGAUD Marion, BRUN Jacques, DRIANT Jean-Claude (ss.dir.), « Dictionnaire de l'habitat et du logement », 2002, Armand Colin, Paris, 451p.
- STEBE Jean-Marc, « Le logement social en France », 1998, PUF, Que sais-je ?.
- TISSOT Sylvie, « De l'emblème au « problème ». Histoire des grands ensembles dans une ville communiste », Annales de la Recherche Urbaine n°93, mars 2003.
- TOMAS François, BLANC Jean-Noël, BONILLA Mario, « Les Grands ensembles, une histoire qui continue ... », 2003, Publications de l'Université de Saint Etienne, 261 p.
- VAYSSIERE Bruno, « Reconstruction, déconstruction. Le hard french ou l'architecture française des trente glorieuses », 1998, Villes et Société, Picard, Paris. 325 p.

- « La réhabilitation des HLM », 1986, CREPAH, UNFOHLM.
- « Logements : démolition pour faire quoi ? », 1988, Service Technique de l'Urbanisme, Atelier d'Aménagement et d'Urbanisme, Ministère de l'Équipement et du Logement, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme.
- « La démolition des logements sociaux », février 1995, GERU, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction.
- « Coût et financement des opérations de reconstruction/démolition de logements locatifs sociaux », décembre 2000, GERU, rapport et annexes, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Construction.
- « Rapport sur le financement du logement social », mars 2002, Inspection générale des Finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, y compris Annexes I à XII.

- « Proposition pour l'habitat », Union nationale des HLM, 1975, Livre Blanc.
- « Réhabilitation des grands ensembles », colloque des 18 et 19 décembre 1986, Institut Français d'Architecture, Commission Nationale pour le Développement des Quartiers.
- « Quel avenir pour les grands ensembles », décembre 1986, Cahiers du CREPIF (Centre de Recherches et d'études sur Paris et l'Île de France), n°17.
- « Pour en finir avec les grands ensembles. Douzes grands ensembles en question », Assises Banlieues 89 de Bron, 4 et 5 décembre 1990, DIV.
- « Pour en finir avec les grands ensembles », Assises Banlieues 89 de Bron, 4 et 5 décembre 1990, actes du colloque, DIV.

- « Projet urbain dans les grands ensembles », Diversification des fonctions et développement économique, Séminaire de Lyon-La Duchère des 21-22 mars 1991, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace.
- « Projet urbain et grands ensembles », 1992, Accessibilité et désenclavement facteurs de transformation urbaine, Atelier n°2, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- « Projet urbain et grands ensembles », n°1, avril 1992, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- « La réhabilitation des Grands Ensembles ; Anthologie 1974-1994 », septembre 1994, Plan Construction et Architecture Cité-Projets, Ministère du Logement, ARAV, Association pour la Recherche sur l'Architecture et la Ville.
- « Projet urbain et grands ensembles », n°10 mars 1997, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- « Villes et grands ensembles », septembre 1997, Projet Urbain n°11, Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- « Renouveler l'urbain », septembre 1999, Projet Urbain n°18, Direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- « Renouvellement urbain », juin 1999, Villes et Quartiers (GIE entre CDC et UNFOHLM), T1 : Enseignements de sept opérations et T2 : Analyse de sept opérations,.
- « L'implantation d'activités TPE-PME dans des quartiers en difficultés », janvier 1999, Villes et Quartiers (GIE entre CDC et UNFOHLM).
- Congrès HLM de Nantes, 17 et 18 juin 1999, site internet www.union-hlm.org.
- Congrès HLM de Bordeaux, octobre 2000, site internet www.union-hlm.org.
- « Quelles nouvelles formes architecturales et urbaines pour les grands ensembles ? », 9 novembre 2000, Urbaponts, Actes de colloque.
- Congrès HLM de Toulouse, juillet 2001, site internet www.union-hlm.org.
- « Les opérations de construction et démolition », 26 et 27 avril 2001, Actes du séminaire Renouvellement Urbain, Grand Projet de Ville des Hauts-de-Garonne.
- « Les perspectives de renouvellement du patrimoine locatif social », décembre 2001, synthèse des travaux du CREPAH, Union Nationale HLM.

- « Les grands ensembles. Résumés d'études », mars 1975, n°7, Les cahiers du GRECOH.
- « Vivre dans les grands ensembles », mars 1977, volume 45, Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de l'Île-de-France ».
- « HLM-Habitants : l'enjeu », juillet 1978, « h » n°32, revue de l'habitat social éditée par l'Union Nationale des HLM.
- « Réhabiliter 120 000 HLM par an, pendant 10 ans », octobre 1978, « h » n°34, revue de l'habitat social éditée par l'Union Nationale des HLM.
- « Le Mouvement HLM prend date devant les générations à venir », juin 1978, « h » n°31, revue de l'habitat social éditée par l'Union Nationale des HLM.
- « La couleur au secours de l'architecture sociale », CREE n°171, mai-juin 1979.
- « L'impossible réhabilitation de Perseigne », revue « h », n°63, mai 1981 et n°65, juillet 81.
- « Les grands ensembles : comment les rendre habitables ? », Le Monde Aujourd'hui, supplément au n°12458 du dimanche 17 et lundi 18 février 1985.
- « Dossier : démolition », Diagonal n°73, septembre 1988.
- « La réhabilitation des grands ensembles HLM », juin-juillet 1988, Les Cahiers techniques du Bâtiment, n°100, Dossier réhabilitation.
- « Démolir pour mieux vivre », septembre-octobre 1992, Votre Logement n°61, le journal du 1%.
- « Grands Projets Urbains », décembre 1994, dossier de Diagonal n°110.
- « La démolition, une étape de la restructuration », juin 1998, Habitat et Société n°10, p.23-61.
- « Journée sur la démolition-reconstruction », 15 décembre 1998, Actualités HLM n°648.
- « Démolir les grands ensembles », décembre 1999-janvier 2000, Etudes Foncières n°85.
- « Quel avenir pour les HLM ? », septembre 2001, Habitat et Société n°23.
- « La restructuration des grands ensembles », automne 2000, Etudes Foncières n°88.
- « Le grand ensemble, histoire et devenir », janvier-février 2002, Urbanisme n°322, p.35-80.
- « Débat sur la démolition », 29 mars 2002, Le Moniteur n°5131.
- « De Banlieue 89 à Jean-Louis Borloo », septembre-octobre 2003, Urbanisme n°332, p.37-74.

SITES D'ETUDE

VENISSIEUX – Les Minguettes.

- BAROU Jacques, « Les Minguettes à Vénissieux : amours et désamours des tours », Panoramique n°12, 4^{ème} trimestre 1993, « Intégration ou explosion ? Banlieues ... », p.38-41.
- FREBAULT Jean, « Les Grands Projets Urbains Vénissieux-Minguettes et Vaux-en-Velin », avril 1995, Rapport d'étape, Réflexions sur les ambitions du projet, les outils et méthodes d'une maîtrise d'ouvrage partenariale, Préfecture de Région Rhône-Alpes, DIV, DAU.
- LEBEL Jean-Patrick, « Notes pour Debussy. Lettre ouverte à Jean-Luc Godard », 1987, cassette vidéo.
- LEMONIER Marc, « Vénissieux : la « Démocratie » en marche », mars 1992, Diagonal n°94.
- LUCAN Jacques, « Pour en finir avec le zonage : une stratégie de mixité », Vénissieux/quartier Démocratie, in « Grands Ensembles », AMC Architecture, mai 1993, n°41, Le Moniteur, p.26-27.
- MASBOUNGI Ariella, « Paul Chemetov, le concept et le détail » in « Projet urbain et grands ensembles », 1992, Accessibilité et désenclavement facteurs de transformation urbaine, Atelier n°2, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p.6-7.
- PELLEGRINI Emmanuelle, « Lyon : une communauté en marche pour ses quartiers », in « Regards sur la politique de la ville », juin 1999, Les Cahiers de l'IAURIF, n°123, p.177-187.
- « Schéma d'aménagement général du quartier de la Darnaise à Vénissieux », 1988-1995 Projet réalisé, Communauté Urbaine de Lyon, Alexandre Chemetoff.
- « Logements : démolition pour faire quoi ? », 1988, Service Technique de l'Urbanisme, Atelier d'Aménagement et d'Urbanisme, Ministère de l'Équipement et du Logement, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, cas n°3, p.41-46.
- « Faut-il raser les grands ensembles ? », cinq projets pour le quartier Démocratie, colloque des 27 et 28 juin 1989 organisé par la Ville de Vénissieux.
- « Pour en finir avec les grands ensembles. Douzes grands ensembles en question », Assises Banlieues 89 de Bron, 4 et 5 décembre 1990, DIV, p.30-35.

- « Projet urbain dans les grands ensembles. Diversification des fonctions et développement économique », Fiche de cas N°2 : projet Démocratie, Séminaire de Lyon-La Duchère des 21-22 mars 1991, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace.
- « Projet urbain et grands ensembles », n°1, avril 1992, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, p.24-27.
- « Programme de référence des Minguettes à Vénissieux », octobre 1992, Agence d'Urbanisme de Lyon.
- « Bilan du Contrat de Ville de l'agglomération Lyonnaise 1994-1999 », Préfecture du Grand Lyon.
- « GPU Les Minguettes – Vénissieux », Antoine Grumbach et Associés, Thierry Fellman, Etat, Grand Lyon, Ville de Vénissieux, novembre 1997.
- « Renouvellement urbain du quartier Monmousseau/Edouard Herriot », GPV des Minguettes/Vénissieux, cahier des charges urbain, Antoine Grumbach et Associés, Etat, Grand Lyon, Ville de Vénissieux, Logirel, SLPH, février 2002.
- « Opérations de renouvellement urbain à Lyon 8^{ème} et Vénissieux », Direction Générale des services départementaux, rapport au Conseil général, 2004.

LA COURNEUVE – Les « 4000 ».

- SONG Justin Jérôme, « Les acteurs de la réhabilitation face à l'alternative réhabilitation-démolition. L'exemple de la cité des 4000 à la Courneuve », 1986, Mémoire de DEA de l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris Val de Marne, sous la direction de P.Di Meglio.
- « La Courneuve, cette ville qui a besoin de tendresse », revue « h » n°72, mars 1982.
- « La restructuration des « 4000 » à la Courneuve », Technique et Architecture n°348, juin-juillet 1983.
- Dossier technique de la CNDSQ, Forum de Creil, janvier 1984, p.22-24.
- « Album de la Courneuve », Architecture d'Aujourd'hui, octobre 1988, n°259.
- « La démolition : un des aspects de la stratégie de réhabilitation d'un quartier », La Courneuve, fiches de cas du STU, 1988.
- « Réconcilier les 4000 et la Courneuve », Ensembles n°24, octobre 1989.
- « La Courneuve : 4000, la ville à portée de main », Projet Urbain n°9, octobre 1996.
- « Aux « 4000 » de la Courneuve, la fin de la barre Renoir », Actualités HLM n°684, 30 juin 2000.

MEAUX – La Pierre Collinet.

- ARASSE Luc, « Eléments pour un bilan de l'intervention publique au titre du développement social urbain sur le quartier de la Pierre Collinet (Meaux) », janvier 1994, Rapport final, C.E.P.P. Conseil et évaluation de politiques publiques.
- DESPLATS Jean-Jacques, « La Pierre Collinet : une réhabilitation compromise », 1980, Travail de fin d'études, option Gestion.
- FRATONI M.M., « La réhabilitation du logement social », 1989, thèse de 3^{ème} cycle, sous la direction de P.MERLIN, Institut d'Urbanisme, Université de Paris VIII.
- GATEAU LEBLANC Nicolas, « Le coût du renouvellement urbain : le cas du grand ensemble de La Pierre Collinet », mai-juin 2002, Etudes Foncières n°97.
- GERU, « La démolition des logements sociaux », février 1995, rapport et annexes monographiques, ministère du Logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, cas 7701.

- « Un bilan mitigé », Habitat et Société, 1999.
- « Renouvellement urbain », Villes et Quartiers (GIE entre CDC et UNFOHLM), T1 : Enseignements de sept opérations et T2 : Analyse de sept opérations, juin 1999, p.29-35.
- « Le coût du renouvellement urbain. Le cas du grand ensemble de la Pierre Collinet », mai-juin 2002, Etudes Foncières n°97.
- « Meaux, Grand Projet pour la Ville », programme de rénovation urbaine 2003-2008, GIP « Meaux, Grand Projet pour la Ville », mai 2003.

LORIENT – Les Quais de Rohan.

- BLIN Pascale, « Les HLM du Quai de Rohan à Lorient. Réhabilitation d'un autre type », 1995, L'Empreinte, hors-série n°6.
- RAMBERT Francis, « Castro-Denissof, remodelage en tous genre », 1999, d'A n°93.

BEAUVAIS – Le Plateau Saint Jean.

- « Développement social du quartier Saint-Jean », 1988, Direction de l'aménagement, Direction générale des services techniques, Ville de Beauvais.

- « Schéma d'aménagement du quartier Saint-Jean », juillet 1990, dossier programme, AC Développement.
- « Diagnostic d'agglomération », août 2002, Direction de l'aménagement de la Ville de Beauvais. Diagnostic élaboré par Christophe BILIC.

DOUAI – Les Blocs Millions.

- Revue « h », octobre 1978, n°38.

BORDEAUX et agglomération (généralités)

- CHASTENET Patrick et Philippe, « Chaban », 1991, Seuil, 606 p.
- DUMAS Jean, « Bordeaux, ville paradoxale », 2000, Maison des Sciences de l'Homme Aquitaine, Talence.
- ETIENNE Robert (ss.dir.), « Histoire de Bordeaux », 1990, Privat, Univers de la France, 420 p.
- HIGOUNET Charles (ss.dir), « Histoire de Bordeaux », 1972,
- LAGROYE Jacques, « Chaban-Delmas à Bordeaux », 1973, Pedone, Société et politique, p.345.
- MARIEU Jean, « Bordeaux ou la ville sans projet ? Chronique d'un territoire annoncé », 1997, Thèse d'Etat en Géographie, section Aménagement, Université Michel de Montaigne Bordeaux III, 501 p. Tomes I et II.
- Revue Urbanisme, 1959.
- « Programme d'amélioration et d'équipement de l'agglomération bordelaise », février 1965, Préfecture de la Gironde.
- « Bordeaux, métropole régionale », 1968, Centre d'Etude des Relations Extérieures (CEREX), Paris.
- « Communauté Urbaine de Bordeaux », 1970, CEREX, Paris.
- « Schéma d'aménagement de la métropole de Bordeaux », janvier 1973, OREAM, Ministère de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Tourisme.
- « Bordeaux 90-2000 », janvier 1991, Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux, William Blake & Co.

BORDEAUX et agglomération (sites particuliers)

Hauts-de-Garonne :

- « Etude de la réhabilitation de la ZUP des Hauts-de-Garonne », novembre 1983, Rapport de synthèse, CREPAH Bordeaux.
- « Les Hauts-de-Garonne. Opération de développement social des quartiers », Bilan 84-87. Villes de Lormont, Cenon, Floirac ; CNDSQ ; Région Aquitaine ; Département de la Gironde ; Communauté Urbaine de Bordeaux.
- Rapport d'activité juin 1989-juin 1990, Hauts-de-Garonne Développement.
- « Les Hauts-de-Garonne. Une politique de la ville préventive, ça marche ! », juin 1998, Habitat et Société n°10.
- « Actes du séminaire de réflexion sur le thème des opérations de construction et démolition », 26 et 27 avril 2001, Grand Projet de Ville des Hauts-de-Garonne (Bassens, Cenon, Floirac, Lormont).
- « Grand Projet des Villes Bassens, Cenon, Floirac, Lormont. La rive grandeur nature », avril 2003, plaquette de présentation.

Bacalan, Cité Lumineuse :

- LEROUX Alfred, « Histoire du quartier de Bacalan », 1912. Réed.1993 Journal Bacalan & COVIPA, Tomes I et II.
- « La Cité Lumineuse », film réalisé par la Ville de Bordeaux de 1959 à 1960 sur la construction de l'immeuble.
- « Bordeaux, Cité Lumineuse », Etudes d'urbanisme en vue de la préparation d'un concours, septembre 1992, AURBA, pour le compte de l'office public HLM de la CUB.
- « Aménagement du centre de Bacalan », dossier du concours d'appel à idées, septembre 1994, Aquitanis et Ville de Bordeaux.
- « Le parc de Bacalan », aménagement du centre ville, juillet 1995, OPAC de la CUB Aquitanis.
- « Cette Lumineuse qu'ils aiment », 1995, reportage réalisé par France 3 Aquitaine.

Thouars à Talence :

- « Etude pour le réaménagement des espaces extérieurs de Thouars », juillet 1997, Patrick Baggio et Anne Piéchaud, architectes et urbanistes, Domofrance.

- « Restructuration du quartier de Thouars », note de synthèse, 29 septembre 1998, CUB, Direction Générale des Services Techniques, Service de l'Aménagement.
- « Requalification du quartier de Thouars », diagnostic Vie sociale, novembre 1998, Ville de Talence, A'URBA.
- « Requalification du quartier de Thouars », diagnostic économique : emplois et zones d'activités, janvier 1999, Ville de Talence, A'URBA.
- « Requalification du quartier de Thouars », diagnostic, objectifs publics et premières orientations, janvier 1999, Ville de Talence, A'URBA.
- Convention territoriale Ville de Talence 2001-2006.
- « Quartier de Thouars. Contribution à l'élaboration d'une stratégie foncière », Volet n°1 : analyse foncière, premières orientations pour une politique foncière et Volet n°2 : restitution de l'opération « maquettes », mars 2004, Ville de Talence, A'URBA.
- « Les grandes opérations d'aménagement foncier et d'urbanisme », la ZUP de Talence-Villenave d'Ornon, 27 juillet 1968, Le Moniteur des Travaux Publics.
- « Un pilote pour Thouars », 14 juin 2000, Sud-Ouest.
- « Sortir Thouars de ses impasses », 21 juin 2001, Sud-Ouest.

ENTRETIENS

- ARSENE-HENRI, Xavier, Architecte de la ZUP de Montereau et de la Clairière du Lauzun à Bordeaux-Lac.
- AUBRY Jean-Jacques, Direction Départementale de l'Équipement du Nord. (Blocs « Millions » de Douai).
- BAGGIO Patrick, architecte et urbaniste. Hauts-de-Garonne, Saint-Jean.
- BARDY Francine, Chargée de mission à l'Observatoire de l'Habitat de l'AGUR.
- BRELOT Danièle, DDE Gironde, service habitat.
- BRUNET Serge, ex-chef de projet de l'antenne DSQ de Lorient, Beauvais. Bureau d'étude TETRA.
- BOURGEOIS Emmanuel, architecte. Réhabilitation des ensembles sociaux de Thionville.
- BOUZOLS Charles, directeur de l'Association Nationale des Régies de Quartier.
- CASTELLI Hervé, chargé de mission politique de la ville au Centre de Ressources Pays et Quartiers d'Aquitaine.
- CORBILLÉ Christine, chargée de mission à l'IAURIF.

- CUILIER Francis, directeur de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération bordelaise, A'URBA.
- DEMEULENARE Colette, secrétaire générale du FAU et en charge d'HVS.
- FELTIN Renée, Déléguée générale de l'association « Villes et banlieues ».
- FERRET Pierre, Architecte, « relais Banlieue 89 » sur Bacalan à Bordeaux.
- FIGEAT Dominique, responsable du rapport du VIIème Plan à la Direction de la Construction de 1972 à 1979, Président de la SCET de 1989 à 1995, Directeur général de la SCIC où il crée la Direction du renouvellement urbain de 1998 à 2003, membre du CNV au titre de représentant de la CDC.
- FORTIN Jean-Patrick, Architecte et urbaniste. La Courneuve et les Minguettes.
- GARCIA Albert, secrétaire PCF du quartier de Bacalan, président de l'Association APCLP (Association pour la promotion des clubs de loisirs et de prévention).
- GRAVELLIER Catherine, chargée d'étude à l'OPDHLM Gironde Habitat.
- HOGUET Jean-Louis, directeur de la S.A. Domofrance à Bordeaux.
- LAYERE Pierre, chargé d'étude A'URBA, section Projets urbains, secteur Bordeaux-Nord et Talence.
- LEFEBVRE Jean-Pierre, directeur de la SODEDAT de 1974 à 1980 et de 1984 à 1994.
- LEURET François-Xavier, chef de projet pour la Ville de Talence, délégué régional du PACT (Propagande et Action Contre les Taudis) Aquitaine.
- MARGUERITTE Jean-Claude, directeur du service d'aménagement et d'urbanisme de la ville de Lormont.
- MAYET Pierre, directeur de la DAFU de 1974 à 1978.
- MAYOUX Jacques, directeur de l'OPAC Aquitanis de la Communauté Urbaine de Bordeaux.
- MERCADAL Georges, Directeur de la Construction de 1978 à 1983.
- MONIER Sygrid, chargée de mission à l'ARHLM depuis 1999 ; DRH Gironde Habitat depuis juillet 2003.
- MOREAU Jean-Claude, président de l'Association de défense des intérêts de Bacalan.
- NOAILLES Simone, ancienne adjointe aux Affaires Sociales de la Ville de Bordeaux.
- NOUVEAU Philippe, Directeur de l'AGUR : Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région Flandre-Dunkerque.
- PARIN Etienne, architecte et urbaniste, directeur du GIP Hauts-de-Garonne.
- PICHON-VARIN Françoise, chargée de mission Préfecture Ile-de-France, Mission Ville.
- REGNIER Sylvie, Directrice de l'Association Régionale des Organismes Sociaux pour l'Habitat en Aquitaine (ARHLM).
- ROBIN Hervé, chargé de mission à la SCIC.

- ROQUES-MATTHIEU Anne-Marie, Association Régionale HLM. Meaux.
 - SMADJA Nicole, DRE Ile-de-France, service politique de la ville.
 - TARDIEU Jérôme, chargé d'études à la direction de l'Aménagement de la ville de Beauvais.
 - VOISIN Bruno, sociologue, chargé d'étude à l'Agence d'Urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon.
 - YSEBAERT Jean, architecte, chef de projet de Grande-Synthe à l'AGUR.
-

PLAN Partie II	257
PARTIE II	
LA DÉMOLITION AU NOM DE LA VILLE SOLIDAIRE (1989-2001)	259
CHAPITRE III : Le Projet Urbain comme cadre légal de démolitions attendues.	263
La légitimation : 1989-1996.	
A) L'enjeu du « droit à la ville » inscrit la démolition sur l'agenda de l'Etat.	265
1) <u>La Civilisation Urbaine : un enjeu historique.</u>	267
a- Une pensée urbaine se met en place au niveau national : passer du quartier à la ville.	268
b- Le Projet Urbain comme cadre d'action pertinent.	277
c- Le « remodelage urbain » des Quais de Rohan pose les fondations du « référentiel rénovateur ».	289
2) <u>Un univers de contradictions faiblement intégrées.</u>	297
a- L'UNFOHLM et l'urgence d'un renouvellement d'image.	297
b- L'Etat en quête d'une expertise légitime : quand les moyennes ne font plus sens.	306
B) Les démolitions au concret : les tentations du projet urbain.	324
1) <u>Démocratie aux Minguettes : dix tours pour rien ...</u>	325
a- Un GPS (Grand Projet Symbolique) sort Démocratie de l'oubli.	327
b- Le GPU (Grand Projet Urbain) enterre Démocratie.	332
c- L'effet-retard du Grand Projet Symbolique : le vide urbain de Démocratie.	341
2) <u>La démolition de la Lumineuse : le projet urbain comme caution.</u>	344
a- Un quartier populaire situé sur « l'autre bord » de la ville.	347
b- Activisme subtil ou histoire « à dormir debout » ?	352
c- L'héritage du « fil de l'eau ».	361

CHAPITRE IV : La démolition se « banalise » dans le renouvellement urbain.	373
L'entrée dans le système formel de la décision publique : 1996-2001.	
A) Le « renouvellement » comme nouveau référentiel pour une action collective.	377
1) <u>La ville renouvelée entre tentation libérale et pragmatisme urbain.</u>	379
a- Un banquier à l'origine de la notion de renouvellement urbain.	379
b- Le grand ensemble : un espace concret aux règles ossifiées.	386
c- Les bailleurs sociaux contre la tutelle de l'Etat.	395
2) <u>La démolition entre renouvellement urbain et renouvellement immobilier.</u>	402
a- L'urgence politique du renouvellement urbain.	403
b- Trois circulaires font basculer la démolition dans le droit commun.	409
B) Le renouvellement à l'épreuve du terrain : des démolitions patrimoniales et urbaines, ... ou pas.	417
1) <u>Du projet patrimonial au projet urbain : la disparition programmée de la Pierre Collinet à Meaux.</u>	418
a- Un bailleur social isolé aux commandes : la démolition au nom de la valorisation d'un quartier social « repoussoir ».	419
b- Une nouvelle municipalité reprend la main : la démolition au nom de la reconquête urbaine.	425
2) <u>L'intégration urbaine d'un quartier social sous les fourches caudines d'un bailleur influent : le statu quo de Thouars à Talence.</u>	431
a- L'histoire comme héritage.	433
b- Les termes d'un jeu non-coopératif.	440
c- Le report « sine die » des démolitions comme mode de sortie du conflit.	443
Conclusion Partie II	447
CONCLUSION GENERALE.	450
BIBLIOGRAPHIE.	454
TABLE DES MATIERES.	481
TABLE DES ILLUSTRATIONS PARTIE II	483

TABLE DES ILLUSTRATIONS PARTIE II

p.283	Croquis d'exemples de Projets Urbains dans les grands ensembles en 1991.
p.290	Les immeubles du Quai de Rohan à Lorient avant et après les travaux de « remodelage ».
p.330	Schéma du projet de l'équipe TEN pour Démocratie aux Minguettes.
p.333	Axonométrie du projet Démocratie de J.P.Fortin et P.Rapin.
p.338	Plan d'ensembles du projet d'aménagement de Vénissieux.
p.339	Photo aérienne situant le périmètre de la ZAC Démocratie.
p.343	Plan d'ensemble du projet de GPU des Minguettes d'A.Grumbach en 1997.
p.344	Photo de l'immeuble de la Cité Lumineuse du quartier de Bacalan à Bordeaux.
p.345	Plan de situation de la Cité Lumineuse à Bacalan.
p.362	Plan de masse de la Cité Lumineuse et localisation de l'EBC et projet d'aménagement après démolition.
p.364	Photo de la Cité Lumineuse en cours de démolition.
p.365	La démolition à la boule de la Cité Lumineuse.
p.391	Carte des domanialités au Val Fourré à Mantes-la-Jolie.
p.393	Le quartier de la Darnaise aux Minguettes : projet d'organisation du foncier par A.Chemetoff.
p.427	Plan des démolitions du GPV de Meaux en 2002.
p.435	Plan de masse du projet de création de la ZUP de Thouars à Talence, par les architectes Salier, Courtois, Lajus et Sadirac.
p.438	Plan de masse actuel du quartier de Thouars.

La démolition des immeubles de logements sociaux est présentée aujourd'hui comme un mode d'action légal et légitime de la gestion patrimoniale d'un parc social public obsolète et de la gestion urbaine des « cités de la politique de la ville ». En réponse à des demandes de démolition, tout d'abord ponctuelles et localisées, puis de plus en plus nombreuses et diversifiées, l'Etat va opposer jusqu'en 1988 à cet « impensable » de la démolition le référentiel réparateur d'une politique de réhabilitation généralisée à l'ensemble du parc social. Le développement des politiques urbaines locales conduira l'Etat à reconnaître à la démolition une première légitimité administrativement encadrée en 1996 dans le cadre des projets urbains. L'usage en sera banalisé en 2001 au nom du renouvellement urbain et de la reconnaissance des limites de la politique de la ville à réduire les phénomènes de ségrégation socio-spatiale contraires à l'idéal républicain de la « ville égalitaire ». Le temps long de la résistance de l'Etat français à transférer à l'espace public local l'arbitrage du recours à la démolition d'un patrimoine public à vocation sociale est analysé ici à l'aide des outils de la science politique, et plus particulièrement ceux de l'analyse des politiques publiques et de l'approche non-décisionnelle. Ceux-ci permettent de révéler les contradictions internes des systèmes d'action concrets constitués par les trois partenaires interdépendants de la mise en œuvre de la politique du logement social, que sont l'Etat, les collectivités locales et les bailleurs sociaux. Pensé « entre scènes et coulisses », entre résistances et cessions aux réalités du terrain, l'aménagement de l'espace est considéré ici comme le produit contingent de stratégies d'acteurs aux intérêts divergents, dont le sujet de la démolition nous permet d'étudier les modalités de production.

Public housing demolition : city planning between « scenes and screens ».

Demolition of social housing building is considered today, as an official and justified action process in 1/ patrimonial management of an obsolete public housing stock, 2/ urban management of working class neighborhoods. Responding to demolition request, firstly punctual and localized, then more and more numerous and diversified, the state government will resist until 1988 to this unthinkable demolition process, and put forward the « repairing referential » of a generalized rehabilitation policy to the entire social housing stock. The rising development of local urban policies will lead the state government to a first administrative legitimacy of demolition in 1996 in the « urban project process ». The use will be common in 2001, in the name of urban renewal and of limits recognition of the urban policy to reduce the social and spatial segregation phenomena versus « egalitarian city » republican idealism. The long terme resistance of the french state government to transfer to the local authority the arbitration of using demolition for a social vocation public patrimony is analyzed, here, with the help of political science tools, and more particularly these ones of public policy analysis of non-decision making approach. These ones unable us to reveal the internal contradiction of concrete action system composed of the three interdependant partners of the social housing policy implementation : state government, local government and public housing authorities. Thought as between « scenes and screens », between resistance and retreat facing local reality, the urban design project is considered here as a contingent product of actors strategies with divergent interests, about which the demolition thesis allows us to study the production process.

AMENAGEMENT DE L'ESPACE ET URBANISME.

DEMOLITION, LOGEMENT SOCIAL, GRANDS ENSEMBLES, POLITIQUE DE LA VILLE, POLITIQUE LOCALE, NON-DECISION.

**UNIVERSITE DE BORDEAUX III MICHEL DE MONTAIGNE.
LABORATOIRE DE RECHERCHE CNRS ADES, EQUIPE TEMPOS.**