

# La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique des années 1970

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT  
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

## Actes du colloque du 29 Juin 2012



## « La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique des années 1970 »

sous la direction scientifique de

**Marie-Claude Blanc-Chaléard** (IDHE-Université de Paris Ouest Nanterre la Défense)

& **Thibault Tellier** (IRHIS-Université de Lille 3)

*Programme de la  
Journée d'échanges*

Comment faire de la rénovation de l'habitat un instrument de transformation sociale de la ville, permettant aux populations mal-logées de s'y intégrer ? Telle est la question posée par la politique de « résorption de l'habitat insalubre » (RHI), lancée en 1970, dans le prolongement de la loi Vivien votée le 10 juillet. Il s'agit d'une politique publique, mise en œuvre par un « groupe interministériel permanent » (GIP) et pilotée par la direction de la Construction du ministère de l'Équipement.

Entre les bidonvilles et les quartiers dégradés du type « courées » du nord, la question de l'insalubre était alors double. En 1970, après quinze ans de transformation urbaine radicale (les grands ensembles et la rénovation urbaine) et mai 1968, les modes d'urbanisation étaient à l'heure des remises en question. La politique de la RHI s'est inscrite dans la mutation en cours. Pendant les six années de vie du « GIP insalubre », de 1970 à 1976, la politique menée est venue à bout des bidonvilles et a permis d'engager de nombreuses opérations d'insalubre en dur, en tentant d'imposer un nouveau style d'intervention urbaine. Les questions et les expériences de cette époque ne sont pas sans rappeler les interrogations liées aux politiques contemporaines de requalification urbaine conduites dans le cadre de l'ANRU et du PNRQAD.

Une équipe d'universitaires s'est constituée, sous l'égide du Comité d'histoire du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et de la Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Elle s'est donnée pour mission de faire sortir de l'oubli l'histoire de la RHI en faisant appel aux acteurs, décideurs à l'échelon national ou engagés à l'échelle locale. La démarche vise à croiser la politique ministérielle et l'étude de 4 sites d'opération : Alma-Gare (Roubaix), Martigues, Très-Cloîtres (Grenoble), quartier Basilique (Saint-Denis).

Le séminaire du 29 juin est organisé autour des enjeux et de la genèse de la RHI. A la fin de la recherche, en 2013, une journée d'étude proposera un bilan et une analyse critique de cette politique au prisme des politiques qui lui ont succédé.

Le séminaire est ouvert à ceux qui ont été des acteurs de cette politique et à ceux que ce retour sur l'histoire intéresse, notamment les acteurs actuels de politiques voisines.

# sommaire

<b>Ouverture</b>	<b>5</b>
Christian Leyrit et Isabelle Rougier	
<b>Propos introductifs</b>	<b>9</b>
Loïc Vadelorge	
<b>La genèse de la politique de RHI</b>	<b>14</b>
Le moment urbain des années 1970 - les années Chalandon (1968 - 1972) <b>Thibaut Tellier</b> L'héritage de la politique de résorption des bidonvilles et les instruments d'une politique innovante <b>Marie-Claude Blanc-Chaléard</b>	
<b>1<sup>ère</sup> table ronde, avec les témoignages de :</b>	<b>24</b>
Claude Fonrojet, Sylvie Harburger, Isabelle Massin	
<b>Allocution</b>	<b>31</b>
Alain Régnier	
<b>Enjeux territoriaux de la RHI</b>	<b>34</b>
Janoé Vulbeau, Pierre Waechter, Cédric David, Nicole Girard	
<b>2<sup>de</sup> table ronde, avec les témoignages de :</b>	<b>53</b>
Gérard Blanc, Gérard Grass, Alain Paul, Françoise Salas	
<b>Conclusion</b>	<b>64</b>
Annie Fourcaut	
<b>Annexes</b>	<b>69</b>



Bidonville de Nanterre (92)

©MELT-MEDDE, fonds STU

# Ouverture

Christian LEYRIT

*Vice-Président du Conseil Général  
de l'Environnement et du  
Développement durable*

Bonjour à toutes et à tous,

Je suis très heureux de vous accueillir aujourd'hui, dans les locaux des services du Premier Ministre, pour ce séminaire consacré à « la politique de résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique des années 1970 ».

jan./fév. 2013.

Le comité d'Histoire ministériel, placé au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), a vocation à mener des actions historiques et mémorielles dans des champs de politiques publiques très divers relevant des compétences des ministères chargés de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, d'une part et par ailleurs du ministère de l'égalité des territoires et du logement ainsi que des deux ministres délégués chargés de la ville ou des transports, de la mer et de la pêche.

C'est dans le cadre de ce comité d'Histoire que sont organisés des travaux d'études et de recherche avec les milieux académiques, des recueils de témoignages oraux, la publication d'articles dans la revue « Pour mémoire » ainsi que des journées d'études ou des séminaires tels que celui d'aujourd'hui.

Je suis particulièrement satisfait que le comité d'Histoire ait noué, pour le lancement et la réalisation de cette recherche de la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI) des relations de partenariat très positives avec la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), dont le délégué interministériel viendra tirer les conclusions et que je remercie pour l'implication de ses services et notamment pour l'organisation matérielle de cette journée. Un

partenariat a également été établi avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui apporte un soutien précieux au déroulement de cette opération de valorisation historique d'une action qui a marqué la politique publique de l'habitat.

Je remercie aussi Isabelle Massin, inspectrice générale de l'administration du développement durable au CGEDD, d'avoir été à l'initiative de la proposition de recherche et d'accompagner sa mise en œuvre avec l'énergie que nous lui connaissons.

C'est avec le soutien actif de nos trois institutions qu'a été conduite la recherche, grâce à la mobilisation d'une équipe de jeunes historiens sous la direction scientifique de Marie-Claude Blanc-Chaléard, professeur à l'université de Paris-Ouest-Nanterre-La Défense et de Thibault Tellier, maître de conférences à l'université de Lille III. Ce séminaire constitue une étape mais vous avez déjà beaucoup et bien travaillé.

Ce travail s'insère depuis 2011 dans une volonté plus large de mieux faire connaître la dimension historique dans la longue durée des politiques publiques du logement. Ainsi, le prochain numéro de la revue « Pour mémoire » qui sortira cet été comportera trois articles rédigés par des chercheurs et des universitaires : la longue marche des politiques du logement en France entre 1850 et 1995 ; la

réforme du financement du logement au cours des années 1970 ; la politique du logement en Grande-Bretagne entre 1890 et 1990. Ce séminaire constitue, pour le comité d'Histoire, la première journée consacrée au logement.

C'est surtout une première étape pour approfondir la genèse d'une politique publique issue de la loi Vivien du 10 juillet 1970 qui fut mise en œuvre par un « groupe interministériel permanent », le GIP, piloté par la direction de la Construction du ministère de l'Équipement.

Les intervenants évoqueront aujourd'hui la genèse de cette politique et réfléchiront avec vous tous à l'approche historique du développement de cette politique. Comment s'inscrivait-elle dans les mutations en cours après quinze ans de transformation urbaine radicale ? Pourquoi et comment cette politique était-elle mise en place ?

Il s'agit non seulement d'étudier la politique à l'échelle nationale mais aussi d'analyser comment, sur quatre sites d'opérations, elle s'est concrétisée : Alma-Gare à Roubaix, Martigues, Très-Cloîtres à Grenoble et le quartier Basilique de Saint-Denis. Avec cette méthode, les organisateurs du séminaire ont le souci de veiller à croiser une analyse réalisée par les historiens, avec la mémoire de décideurs nationaux

et d'acteurs locaux qui viendront prendre la parole pour nous évoquer leurs actions et leurs visions

Je voudrais enfin remercier plus particulièrement tous les intervenants qui ont accepté d'apporter leur témoignage.

A l'issue de ce séminaire et au vu de l'approfondissement du travail universitaire, qui sera concrétisé par la remise d'un rapport et la collecte de témoignages oraux, une journée d'études devrait être organisée à la fin de l'année 2013 pour échanger sur une analyse critique de la RHI et des politiques concernant l'habitat existant qui lui ont succédé depuis 35 ans.

Je vous souhaite à toutes et tous une excellente journée de travail. Je suis certain qu'elle sera riche et qu'elle contribuera à aider les acteurs de terrain d'aujourd'hui dans le travail qu'ils accomplissent dans leur ville. Je crois que ce sujet reste d'actualité comme je l'ai vérifié lorsque, préfet du Val-d'Oise, j'ai pu constater la reconstitution de bidonvilles et de zones d'habitat insalubre occupés par des Roms ou des populations étrangères.

**Isabelle ROUGIER**  
*directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat*

Mesdames, Messieurs,  
Je voulais commencer par me féliciter de cette initiative du comité d'Histoire sur le logement. Il s'agit

sans doute de la première fois que l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) s'associe à une démarche de recherche historique.

Lorsqu'Isabelle Massin m'a sollicitée, j'ai accepté assez rapidement, car je pense que nous avons grand besoin de revenir aux origines pour mieux guider notre action d'aujourd'hui.

L'ANAH a hérité de la résorption de l'habitat insalubre depuis la loi de 2009. Pour nous, prendre le temps de questionner les conditions initiales de création et de mise en œuvre de cette politique ne peut que se révéler bénéfique pour conduire l'action actuelle. Même si ce transfert de compétence reste très récent, l'action de l'ANAH ne s'est jamais écartée de la RHI. Cette politique est née au moment où l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat naissait, dans les années 1970, une période charnière qui a vu l'action publique prendre ses distances avec les politiques de rénovation urbaine qui prévalaient jusque-là. Ces deux actions sont nées au même moment et ont été conçues comme complémentaires. Aujourd'hui, elles sont placées dans les mains d'un seul et même opérateur, ce qui renforce plus que jamais cette complémentarité. Dans le traitement des quartiers en difficulté, il s'avère en effet extrêmement important de pouvoir articuler des actions incitatives comme celles qui prévalent depuis la mise en œuvre des premières opérations

d'amélioration de l'habitat et des actions plus coercitives, à travers l'appropriation publique.

La dimension sociale qui se trouve au cœur de la RHI constitue aussi un volet important de l'action de l'ANAH, volet qui n'a cessé de se renforcer au fil des années puisque l'Agence a développé des missions d'ingénierie et d'accompagnement des populations au fur et à mesure qu'elle développait son action sur l'habitat. L'intervention de l'ANAH sur cette histoire de la RHI est donc d'une grande cohérence.

Il est vrai que les contextes ont sans doute changé depuis les années 1970 mais certaines problématiques demeurent, comme le démontre la résurgence de situations d'habitat informel. La RHI d'aujourd'hui vise aussi à traiter des situations de mal-logement dans des îlots dégradés du cœur des villes. Il s'avère donc très utile de regarder en arrière, de revenir à l'origine de ces politiques et d'étudier les expériences conduites pour guider l'intervention d'aujourd'hui.

Je remercie donc à nouveau le comité d'Histoire d'avoir décidé de s'investir sur le logement, car nous avons grand besoin des enseignements du passé.



Christian Leyrit et Isabelle Rougier © Guillaume Nungesser / DIHAL





Robert-André Vivien ©MEDDE

# introduction

## *Propos introductifs*

Loïc Vadelorge  
Université de Paris 13  
CRESC EA 2356

**Je remercie** tout d'abord Marie-Claude Blanc-Chaléard et Thibault Tellier de m'avoir proposé d'introduire cette journée, étant entendu que ce propos introductif qui sera court en accord avec les organisateurs, tiendra davantage d'une ouverture que d'une introduction scientifique ou bibliographique. Je n'ai pas de compétences particulière sur le sujet que nous allons aujourd'hui étudier et je suis d'abord venu ici pour apprendre.

Le 5 juin dernier, lors de la réunion semestrielle du conseil scientifique du comité d'histoire du ministère de l'Écologie, le pré-programme de cette journée a été rapidement présenté. Immédiatement, plusieurs chercheurs présents dans l'assemblée se sont interrogés sur la validité du titre : « La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique des années 1970 ».

L'histoire de la résorption de l'habitat insalubre ne commence évidemment pas avec la loi Vivien et la mise en place d'un Groupe interministériel permanent. Elle est au contraire intrinsèquement liée à l'histoire des villes à l'époque contemporaine. Tous les étudiants en histoire ont lu des extraits du rapport Villermé sur le logement des ouvriers du coton, de la laine et de la soie, réalisé entre 1835 et 1837 et publié en 1840. Tous les étudiants savent que l'une des conséquences de cette grande enquête commanditée par l'Académie des sciences morales a été l'adoption, sous la Seconde République de l'une des premières lois d'urbanisme, la loi Melun du 13 avril 1850 relative à l'assainissement et à l'interdiction des logements insalubres » en France. Marie-Claude Blanc-Chaléard reviendra tout à l'heure sur la question des ruptures et des continuités entre la RHI des

années 1970 et la longue histoire de l'habitat insalubre. Cette longue histoire croise en effet à la fois l'histoire de la transformation des villes – de Haussmannisation aux grands ensembles en passant par la Reconstruction et les premières rénovations urbaines – et elle croise aussi l'histoire du logement – des premières lois sur les HBM de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à la construction du parc HLM contemporain en passant par les cités-jardins.

Les organisateurs de cette journée d'échanges ont cependant volontairement fait le choix de se concentrer sur la RHI, ce qui me semble parfaitement justifié d'un point de vue historiographique pour quatre raisons que je propose ici de détailler en guise d'introduction :

- ★ Faire l'histoire de la RHI c'est d'abord répondre à une demande sociale
- ★ Faire l'histoire de la RHI c'est ensuite prendre en compte le rôle des politiques publiques dans l'histoire urbaine de la France contemporaine
- ★ Faire l'histoire de la RHI c'est encore contribuer à mieux comprendre les réseaux politiques et sociaux qui sous-tendent la formulation des politiques sociales urbaines des années 1960-1970
- ★ Faire l'histoire de la RHI enfin, c'est confronter l'histoire sociale de l'urbain et l'histoire des politiques publiques de la ville.

## Répondre à une demande sociale

En organisant cette journée, Marie-Claude Blanc-Chaléard et Thibault Tellier mettent leurs travaux respectifs au service d'une demande sociale, incarnée ici par les partenaires institutionnels de la journée : le comité d'histoire du ministère du Développement durable, l'Agence nationale de l'Habitat ex-Agence nationale pour l'amélioration de l'Habitat (ANAH, 1971) et la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL). Isabelle Massin, chargée de mission au GIP insalubre a été fortement associée à l'élaboration de cette journée.

En ce sens, cette journée ne consiste pas simplement à mettre autour d'une table des historiens et des témoins. Elle symbolise aussi une nouvelle modalité de la recherche historique, qui est fortement liée à l'émergence de la notion d'histoire du temps présent. Cette modalité de recherche est désormais acceptée par la communauté historique, même si elle n'est pas reconnue par tous les historiens. Certains chercheurs en effet craignent que la trop grande proximité entre chercheurs, témoins et institutions commanditaires ne débouche sur une forme d'histoire officielle. Ceux qui comme nous, pratiquons cette forme d'histoire « en public »,

y voient plutôt l'opportunité de recueillir plus rapidement du matériel historique et de débattre d'hypothèses de travail. Associer, pour le dire autrement, les témoins et les acteurs à la problématisation d'un sujet d'histoire, c'est prendre le risque de la contradiction et affiner ses arguments. L'essentiel reste de bien comprendre que ce type de modalité de recherche ne dispense pas du détour par l'archive, qui reste au final ce que les historiens doivent apporter à la compréhension d'un sujet.

Quoi qu'il en soit, force est de constater que depuis une bonne quinzaine d'années, cette manière de travailler l'histoire et la mémoire se développe et que l'histoire urbaine en a particulièrement bénéficié. Plusieurs commanditaires institutionnels comme la Délégation interministérielle à la Ville, le Programme d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles, la Ville de Paris, la Caisse des Dépôts et Consignations ou encore l'Office Plaine Commune Habitat ont fait, ces dernières années, appel à des historiens pour éclairer leur passé lointain ou plus récent. Les comités d'histoire (Équipement, Culture, Finances, etc.) ont joué un rôle important dans l'acclimatation progressive au sein de la communauté universitaire de la légitimité de cette demande sociale. La publication, généralement rapide et soignée des actes de ces journées ou colloques témoigne que

le risque d'histoire officielle peut être conjuré, à l'image du colloque *Agrandir Paris* récemment publié sous la direction d'Annie Fourcaut et Florence Bourillon, et qui résulte à l'origine d'une commande du comité d'histoire de la Ville de Paris.

## **Prendre en compte le rôle des politiques publiques dans l'histoire urbaine de la France contemporaine**

Faire l'histoire de la RHI c'est aussi et d'abord faire l'histoire d'une politique publique. Là-encore l'association des historiens à l'histoire des politiques publiques n'est pas aussi évidente qu'il n'y paraît. Longtemps en effet, le partage des tâches a été assez net entre le sociologue et l'historien. L'histoire des politiques publiques a longtemps relevé de la sociologie des organisations, du droit administratif et de la science politique. Dans la configuration intellectuelle de l'école des Annales, l'histoire politique était moins urgente et moins déterminante que les mouvements économiques et sociaux qui étaient les vrais moteurs de l'histoire. C'est l'une des raisons qui expliquent que l'histoire urbaine du second XX<sup>e</sup> siècle ait mis autant de temps à démarrer. C'est aussi l'une des raisons qui explique que la socio-histoire des politiques publiques, c'est-à-dire le récit de leurs origines lointaines est aujourd'hui autant

sinon davantage pratiquée par les sociologues et les politistes que par les historiens.

Mais là encore, les lignes ont bougé ces dernières années. Une journée comme celle qui va nous être proposée participe de la redécouverte par les historiens de l'intérêt d'une histoire politique de l'urbain. Les travaux de Danièle Voldman sur la Reconstruction, ceux du Centre d'histoire sociale sur les grands ensembles, sous la houlette d'Annie Fourcaut, ceux initiés pendant le PHEVN, pour ne prendre que des exemples connus et récents ont démontré que les historiens de la ville contemporaine ne pouvaient pas s'affranchir totalement de l'histoire des politiques publiques. Leur apport en la matière a consisté à dilater l'espace de compréhension des politiques publiques, en restituant la lenteur d'élaboration des lois ou des programmes.

Très rapidement, les historiens qui travaillaient sur le financement du logement, la genèse des grands ensembles ou la planification des villes nouvelles ont croisé leurs travaux. Ce faisant ils ont contribué à supprimer les frontières artificielles qui cloisonnent trop l'histoire des politiques publiques telle qu'elle est souvent vécue par les acteurs aux commandes. D'une certaine manière, TT et MCBC participent aujourd'hui de ce décroisement.

Le premier vient à la politique de RHI par le biais de ses travaux sur l'histoire de la politique de la ville. La seconde y vient par ses travaux sur l'histoire politique et sociale des bidonvilles.

Pour le dire autrement, les historiens qui travaillent sur les politiques publiques le font rarement pour expliquer les logiques internes de ces politiques mais plutôt pour éclairer le contexte de leur mise en œuvre. Ce qui nous emmène naturellement au 3<sup>e</sup> point.

## **Mieux comprendre les réseaux politiques et sociaux qui sous-tendent la formulation des politiques sociales urbaines des années 1960-1970**

Faire l'histoire de la RHI, c'est, comme le rappelleront dans quelques instants Marie-Claude Blanc-Chaléard et Thibault Tellier, croiser les noms de Robert-André Vivien, Robert Lion, Michel Debré ou André Malraux. Le fait d'accoler une politique publique à un nom est le principal défaut de l'histoire immédiate. Que seraient les grands ensembles sans François-Bloch Laîné, les ZUP sans Pierre Sudreau, les villes nouvelles sans Delouvrier, les ZEP sans Alain Savary, etc ? On voit bien à la fois la nécessité et les limites de cette approche de l'histoire par le prisme de la biographie et c'est là encore ce qui intéresse les historiens au premier chef.

Derrière les décideurs et grands commis de l'État, il y a en effet les réseaux politiques, sociaux, institutionnels, qui sont particulièrement complexes pour les années 1960 et 1970. Depuis les années 1950 l'appareil l'État s'est considérablement étoffé. Aux côtés des grands ministères de gestion, réformés en profondeur dans les années 1960 (Agriculture, Équipement) se sont développés les Groupes ou les Délégations à caractère interministériel comme la Datar en 1963 ou le Groupe central des villes nouvelles en 1970. Au-delà de l'opposition classique entre administration de mission et administration de gestion, les historiens tentent depuis longtemps de reconstituer les convergences des trajectoires d'acteurs, d'éclairer les logiques de corps (Inspection des Finances, École des Ponts et Chaussées, ENA), la nature des engagements (gaullisme, démocratie-chrétienne...), les lieux de rencontre (Commission des villes du Plan,...). Le temps de la prosopographie n'est pas advenu partout même si les travaux sur le Club Jean Moulin (Claire Andrieux) ou l'Inspection des Finances (Nathalie Carré de Malberg) font avancer notre connaissance des milieux réformateurs gaullistes ou liés au gaullisme.

Gageons qu'on retrouvera à travers l'étude de la politique de RHI, les mêmes questions que celles évoquées pour le rôle de la CDC

dans la politique du logement ou celui du District de la région parisienne dans la politique d'aménagement urbain de la seconde moitié des années 1960. Derrière le labyrinthe des sigles et des structures de travail ou de réflexion, ce sont les mêmes hommes qui sont aux commandes entre les années Sudreau-Debré et les années Chaban-Delmas. Paul Delouvrier, évincé en 1969 de la direction du District préside néanmoins le Plan Construction et ce sont ses proches collaborateurs qui contrôlent pour partie les politiques urbaines des années Chalandon puis Guichard. Les vraies ruptures se situent pour partie plus tard, au milieu des années 1970 quand les Giscardiens mettent en cause les grandes opérations urbaines. Faire l'histoire de la RHI c'est donc aussi entrer dans le détail d'une période d'ambition urbaine, caractéristique des années de croissance.

Pour autant, on prendra garde de ne pas se focaliser sur la séquence courte de l'adoption de la loi Vivien. Faire l'histoire d'une politique publique ce n'est pas se limiter à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une loi. Les lois ne forment en ce sens que des repères utiles à la mise en œuvre du récit historique mais rares sont les lois qui forment des charnières pour l'histoire. Chacun sait ainsi que la fameuse loi Melun de 1850, lointain ancêtre de la RHI n'a rien changé à la réalité des taudis urbains et que les questions

posées par les observateurs sociaux des années 1830 restent d'actualité dans les années 1960. Derrière la facilité de la chronologie juridique, il s'agit donc d'appréhender la complexité de l'histoire sociale de l'habitat insalubre.

## Histoire de la RHI et histoire sociale de l'urbain

Si l'histoire récente de la ville ne peut donc se passer d'une connaissance fine de l'histoire des politiques publiques urbaines, on ne saurait pour autant oublier les populations derrière les territoires. A la différence de la politique des grands ensembles ou des villes nouvelles qui se formalisent en s'appuyant sur des habitants à venir et donc virtuels et idéalisés, les politiques de rénovation urbaine et de lutte contre l'habitat insalubre impactent directement des sociétés urbaines existantes.

La sociologie urbaine (Henri Coing) s'est longtemps focalisée sur les conséquences sociales des opérations de rénovation. Elle a mis en évidence les phénomènes de déplacements de groupes sociaux indésirables et a souligné combien les opérations de rénovation accentuaient les phénomènes de ségrégation dans la ville. Plus récemment, les historiens se sont

<sup>1</sup>En histoire, il s'agit de travailler sur des biographies collectives, traitées de manière quantitative pour faire émerger des constantes.

attachés aux formes de résistance des populations, à la capacité des habitants ou des usagers à contraindre les aménageurs à modifier leurs projets dans le temps ou dans l'espace. Sans mythifier cette capacité de résistance des populations et sans voir en elle, les racines de la ville résiliente que certains appellent aujourd'hui de leurs vœux, on insistera sur la nécessité d'appréhender la « fabrique ordinaire de la ville » (Isabelle Backouche) derrière les politiques publiques.

En ce sens, de même que le détour biographique est nécessaire à la compréhension d'une politique publique du temps présent, le détour monographique permet de comprendre les leviers et les résistances locales pour des périodes de l'histoire urbaine où l'évaluation des politiques publiques ne constituait pas encore la norme. Les quatre sites de l'Alma-Gare de Roubaix, de Martigues, de Très-Cloître à Grenoble et du quartier Basilique de Saint-Denis qui seront exposés cet après-midi dans des tables-rondes par des chercheurs et des témoins permettront d'entrer dans le vif du sujet et de comprendre comment se met en œuvre une politique urbaine de portée nationale comme la RHI.



Albin Chalandon ©MEDDE



# La genèse de la politique de RHI

## Le moment urbain des années 1970

### Les années Chalandon (1968-1972)

Thibault Tellier

*Maître de conférences  
Université Lille III*

Cette présentation, succincte, se veut un propos liminaire à la mise en œuvre d'une histoire de la RHI. Cette histoire s'inscrit dans une temporalité relativement longue. Nous avons voulu évoquer lors de cette journée ce «moment Chalandon-Vivien», ce début des années 1970, lorsque se met officiellement en place la politique de résorption de l'habitat insalubre. Cette période nous semble effectivement fondatrice dans la mesure où elle ne consiste pas uniquement en une politique de réhabilitation, mais s'inscrit également dans un contexte à la fois économique, politique et social bien particulier qui est celui de la société française qui, au début des années 1970, s'interroge sur les priorités à définir en matière de logement des catégories sociales les plus modestes.

Le 22 juin 1970, le Sénateur Pierre Marcihacy s'exprime au Sénat en ces termes : « Nous sommes dans un domaine où nous avons tous mauvaise conscience. N'oublions pas que le problème de

l'habitat insalubre est toujours à l'origine de grands orages sociaux. Nous devons avoir le courage de dire clairement quels problèmes moraux nous sont aujourd'hui posés ». Le sénateur André Diligent, futur maire de Roubaix, estime quant à lui la même année que la politique de résorption de l'habitat insalubre « est aussi un problème de civilisation ». Il ne s'agit donc pas uniquement d'une approche technicienne, mais aussi d'une approche sociale et politique de l'habitat précaire.

Dans la présente communication, il s'agit de mettre en avant la manière dont le ministère de l'Équipement a appréhendé la question de la RHI, étant entendu que cette question s'intègre dans une approche plus large qui est celle de la définition d'une nouvelle politique urbaine plus en phase avec les attentes de la société française. Se croisent dans ce sillage les orientations définies par Albin Chalandon, qui devient ministre de l'Équipement en juillet 1968, et de Robert-André Vivien, secrétaire d'État au

logement et qui sera l'un des « pères » de la RHI.

#### **Une nouvelle politique urbaine qui inclut la résorption de l'habitat insalubre**

Le ministère de l'Équipement est créé en 1966 et confié à Edgar Pisani. Les premières déclarations de ce dernier frappent par sa volonté de modernisation et de rationalisation de l'appareil d'État au niveau du ministère de l'Équipement. Elles traduisent aussi une exigence plus large, dans la lignée des orientations gouvernementales définies à l'époque, qui concerne l'amélioration de l'habitat existant.

L'un des premiers textes publiés par le ministère en juin 1966 indique la nouvelle orientation : « La création du ministère de l'Équipement répond à un objectif fondamental qui est d'appréhender

globalement à terme toutes les questions posées par le développement des villes ». La RHI s'inscrit bien dans un développement global de la ville plutôt que dans une intervention ponctuelle touchant la seule question du logement. La RHI a pour vocation de s'installer dans le raisonnement plus large du développement urbain des Trente Glorieuses.

Edgar Pisani s'appuie également sur les modèles étrangers. L'histoire du ministère de l'Équipement dans les années 1960 illustre en effet la dimension comparative des politiques publiques, en particulier vis-à-vis du modèle américain. Les archives indiquent ainsi qu'un certain nombre de fonctionnaires se rendent aux États-Unis et reviennent avec des rapports et des études concernant l'éradication de l'habitat insalubre, dont un rapport de 1967 évoquant l'idée du « pourrissement des centres-villes américains ».

En 1970, différentes réflexions sont menées sur le sujet de la RHI, prenant en compte de nouvelles thématiques qui émergent à la fin des années 1960 comme la notion de cadre de vie ou l'enjeu de la participation des habitants. La RHI se trouve donc en « gestation » entre 1966 et 1970, période durant laquelle est posé le caractère insupportable de l'insalubrité, qu'il s'agisse de la résorption de l'habitat insalubre sous la forme de bidonvilles, ou de l'habitat insalubre « en dur » qui, surtout dans les centres-villes, se révèlent bien éloignés des normes d'habitabilité alors en cours.

La nomination d'Albin Chalandon en juillet 1968 marque une étape décisive

dans la définition de la politique de résorption de l'habitat insalubre. Dans le cadre de la définition de la Nouvelle société présentée par le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas, se dessine alors une série de mesures tendant à faire de la réhabilitation de l'habitat ancien une priorité. La RHI constitue donc un moyen de réinvestir le dossier de l'habitat existant. Parallèlement il s'agit d'accompagner la fin annoncée de la politique des grands ensembles. Albin Chalandon développe ainsi l'idée que « la ville doit rester à l'échelle humaine » et que « les grands ensembles ne sont pas ce que les Français souhaitent ».

Autre endroit où ont eu lieu des réflexions sur le sujet, le Commissariat général au plan qui constitue à l'époque un formidable outil de prévision et de réflexion. S'y déroulent notamment des débats sur la ville de demain, en particulier, dans le cadre de la préparation du VI<sup>ème</sup> Plan 1971-1975, au sein de la Commission de l'habitat qui préconise, dans ses travaux, la restructuration des centres-villes. La commission estime en effet que « le contrôle de l'évolution du tissu urbain existant réclamera dans ses parties les plus dégradées ou dans les zones centrales, la définition et la conduite par les collectivités locales de politiques locales cohérentes et complexes de rénovation et de réhabilitation ».

Enfin, la direction de la Construction au sein du ministère de l'Équipement a joué le rôle de cheville ouvrière dans la mise en œuvre de la politique de RHI. Il faut en particulier souligner le rôle déterminant joué par Robert Lion, qui devient direc-

teur de la Construction en 1969 dans la mise en œuvre opérationnelle de la RHI. Ses archives personnelles, composées d'un grand nombre de notes adressées à Robert-André Vivien et à Albin Chalandon, font apparaître le caractère d'urgence que revêt cette politique. Il évoque ainsi la nécessité « d'enrayer le pourrissement des centres urbains et la constitution de ghettos de pauvreté au cœur de nos villes ».

La définition vue du ministère de l'Équipement de la politique de RHI embrasse à la fois des enjeux urbains et des enjeux sociaux. Cette politique ne se suffit pas à elle-même comme cela a été déjà souligné, mais s'inscrit dans une redéfinition globale des politiques urbaines. Elle s'articule avec d'autres éléments comme la politique des villes moyennes qui trouvera son adaptation dans une circulaire de novembre 1971 remettant en avant les articulations urbaines autour des villes moyennes et expliquant en partie la lutte contre l'habitat insalubre dans les centres-villes. Cette politique sera confirmée par Olivier Guichard qui succèdera à Albin Chalandon. Les archives de la présidence de la République montrent d'ailleurs que ce dossier est suivi au plus haut sommet de l'État, et certaines notes des conseillers techniques de Georges Pompidou préconisent une augmentation des moyens pour venir en appui de cette politique de la RHI dans un but de redéfinition plus large des politiques urbaines.

La politique de RHI comprend aussi une dimension sociale avec la politique de la lutte contre les inégalités sociales menée par Jacques Chaban-Delmas et

ses conseillers, Jacques Delors et Simon Nora.

## **L'articulation entre la politique de RHI et la politique de lutte contre les inégalités sociales**

Trois grandes orientations sont définies lors de la mise en place de la politique de RHI :

- ★ la nécessité d'ouvrir les HLM aux plus modestes ;
- ★ le développement de l'action sociale dans les quartiers anciens ;
- ★ l'engagement de la réforme du système des aides apportées aux catégories les plus modestes.

La fin des années 1960 voit émerger une véritable volonté politique de modifier les politiques de peuplement et d'ouvrir les HLM à des familles qui disposent de peu de moyens. Ceci exige d'engager une réforme du système des aides. Cette réforme constitue aussi une opportunité d'opérer des transferts de population de l'habitat insalubre vers les HLM. Ce facteur social se révèle tout à fait déterminant dans la définition et la conduite des politiques de RHI entre 1968 et 1969.

La politique en faveur du développement de l'action sociale dans les quartiers anciens préexiste à la mise en place de la RHI, dans le cadre de la politique des grands ensembles mais une série de préconisations de la direction de la Construction viennent appuyer la nécessité d'impulser des politiques d'animation sociale dans le cadre de la politique de RHI, en particulier en direction des

populations qualifiées de « fragiles », qui regroupent « des individus ou des groupes menacés ou perturbés », des personnes isolées, des familles en difficulté et des personnes âgées. Cette politique de RHI doit accrocher une dimension sociale qu'elle n'avait pas forcément dans ses définitions antérieures, notamment dans le cadre des politiques de rénovation urbaine définies en 1958.

## **La définition de nouveaux outils favorables à la politique de RHI, le Groupe interministériel permanent et la gouvernance de la politique de résorption de l'habitat insalubre**

Entre 1970 et 1974, le ministère de l'Équipement connaît de grandes évolutions. Cette politique de RHI a participé à l'émergence de nouveaux services d'étude qui vont jouer un rôle important. En particulier, le service technique central d'aménagement et d'urbanisme, mis en place en 1966 pour produire une réflexion méthodologique sur le développement urbain, va agréger à ses réflexions cette politique de RHI. Il en est de même du groupe de recherche et d'étude sur la construction et l'habitation, le GRECOH, qui va produire des études sur la politique de RHI et guider la détermination des opérations, en particulier dans la préconisation des enjeux sociaux attachés à cette politique.

L'enjeu de la rationalisation de l'action publique est déjà en œuvre au début des années 1970. Le service des affaires économiques et internationales (SAEI), a

produit des rapports très nombreux sur la RHI et certaines opérations, formulant des préconisations sur l'orientation et la définition de ces politiques et menant notamment des études sur le rapport coût-réhabilitation.

Doivent aussi être prises en compte les nouvelles dispositions réglementaires à l'œuvre entre 1968 et 1972, notamment sur l'accès aux HLM, car la réforme des aides en faveur des populations issues de l'habitat insalubre va peser sur le passage de ces populations vers les HLM.

Le Groupe interministériel permanent (GIP) de la RHI est une initiative de la direction de la Construction et de son directeur, Robert Lion. Toutefois il est à noter que progressivement, l'autre grande direction du ministère, la direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU), dirigée à partir de 1974 par Pierre Mayet, va également jouer un rôle important dans le déploiement local de la politique de RHI. Cette dernière est en effet transversale dans la mesure où elle implique autant des choix urbanistiques que propres à la question du logement.

La décision de créer un GIP a été prise au plus haut niveau, par les services du Premier ministre. Le GIP est défini par une circulaire du Premier ministre à l'attention des préfets, en date du 27 août 1971. Il est chargé « d'animer et coordonner l'action de divers ministères intéressés par la lutte contre les taudis, les bidonvilles et d'une manière générale contre tous les locaux qui n'ont d'habitation que le nom ». Ce groupe illustre l'idée d'installer, dès le départ, une politique interministérielle et

de réunir tous les acteurs au sein d'une même entité. La structure de ce GIP est définie au niveau national mais il reste peu étoffé, regroupant en réalité à peine quelques personnes comme le rappelle Isabelle Massin dans son témoignage. Le groupe compte quelques fonctionnaires qui portent souvent un engagement personnel qui renvoie à une vision humaniste du logement. C'est le cas du premier secrétaire général du GIP, Guy Houist, très engagé dans les associations de promotion familiale.

Ce GIP s'organise autour de trois grandes missions:

- ★ l'information pour recenser les logements insalubres ;
- ★ la programmation pour définir les priorités et confronter les moyens avec les besoins ;
- ★ l'établissement du bilan des actions entreprises et la surveillance de leur réalisation.

Outre son caractère interministériel, le GIP illustre aussi la volonté de déconcentration des moyens alloués à la politique de RHI, en travaillant avec les collectivités locales et en s'appuyant sur des réseaux locaux.

Robert-André Vivien, au cours de l'installation officielle du conseil d'administration de l'ANAH le 10 novembre 1971, indiquait que « l'existence d'un parc ancien contribue au maintien d'un cadre de vie auquel les Français demeurent attachés et qui constitue en quelque sorte l'environnement familial et rassurant où se perpétue l'âme de nos cités ». Ses propos démontrent la volonté d'inscrire

cette politique de RHI dans une temporalité longue et dans l'explicitation d'une nouvelle politique urbaine portée par le ministère de l'Équipement. Cette politique de la RHI participe d'une recomposition des politiques urbaines en faveur des villes traditionnelles et en particulier de l'idée qu'il faut rompre, dans une certaine mesure, avec une vision productiviste de la ville. Elle s'articule avec d'autres décisions, comme la mesure prise par Olivier Guichard qui met un terme définitif à la politique des grands ensembles. Cette première étape de la RHI se conclura avec la publication du rapport Nora-Eveno sur l'habitat ancien en 1975 et la création, l'année suivante, du fonds d'aménagement urbain (FAU), qui ouvrira la deuxième étape de la politique de RHI.



Patrick Février et Thibault Tellier © Guillaume Nungesser/DIHAL

# De la résorption des bidonvilles à la RHI Enjeux et instruments d'une politique publique (1970-1976)<sup>1</sup>

Marie-Claude Blanc-Chaléard

*Professeur d'histoire  
Université Paris-Ouest Nanterre La  
Défense*

La question de la résorption de l'habitat insalubre a connu, avec la RHI, un moment spécifique. Elle a pris en effet la dimension d'une politique publique qui s'inscrit dans un ensemble de transformations des politiques urbaines. Cette politique a d'ailleurs été conduite par l'une des figures principales du changement au sein du cabinet Chalandon, Robert Lion, jeune directeur de la construction et inspecteur des finances. Elle n'a pas duré longtemps en tant que politique autonome puisque le GIP disparaît en 1976. Pour autant, cette politique a tenu une place tout à fait singulière et importante dans une période post-68, où se trouve relancée la réflexion sur la place des plus défavorisés et sur les enjeux des politiques urbaines pouvant

les concerner. Elle a suscité des engagements et posé des questions qui se retrouvent aujourd'hui dans toutes les politiques de renouvellement urbain. Outre ces engagements, la politique de RHI a engendré des opérations qui sont aujourd'hui devenues mythiques, comme celle de l'Alma-Gare à Roubaix que nous évoquerons lors de cette journée.

Tout cela explique la volonté qui nous a guidés pour faire sortir de l'ombre ce moment où, en dépit d'un temps relativement court, se sont posées des questions importantes. Cette journée constitue un temps de dialogue entre les historiens et les acteurs. Elle représente également un travail d'équipe avec de jeunes chercheurs qui présenteront, aujourd'hui, leurs premiers travaux.



M.-C. Blanc-Chaléard © G. Nungesser / DIHAL

L'enjeu de cette présentation est de donner les éléments d'histoire qui serviront de cadre aux tables rondes.

## **Pourquoi une politique de résorption de l'habitat insalubre en 1970 ?**

La RHI s'inscrit dans une histoire longue, qui pourrait débiter à la loi Melun de 1850. Les questions posées, les problèmes et les dispositions législatives présentent, dans cette histoire, beaucoup de récurrence. La loi Melun comportait déjà, en effet, une

<sup>1</sup>Cette intervention accompagnant une présentation power-point d'où son style parfois abrupt.

disposition concernant les «périmètres insalubres», reprise par la loi Vivien. Plusieurs ruptures se sont toutefois produites lors de la Libération, qui ont conduit à la prise de conscience de 1970 et à l'émergence de la RHI. Jusqu'à la Libération, en effet, ont été menées des opérations ponctuelles et rares, de résorption de l'insalubre où prévalaient toujours la lenteur et l'inertie devant la complexité des problèmes d'expropriation et devant l'absence de perspectives pour le relogement des habitants. La dégradation de l'habitat s'aggravait donc de manière considérable. Après-guerre, l'insalubre apparaît comme l'un des éléments de la crise du logement particulièrement dramatique qui se fait jour. Cela dit, la politique choisie alors ne consiste pas dans la résorption ou la réhabilitation, qui sont placées entre les mains d'associations comme les PACT. Un fonds spécifique est mis en place, le Fonds national pour l'amélioration de l'habitat (FNAH), mais conserve un rôle tout à fait mineur. Le choix en matière de logement, autour de 1953, avec le plan Courant, est de mener une politique quantitative de constructions périphériques. Le premier moment où se pose véritablement avec un caractère massif cette question de résorption de l'insalubre est celui de la Rénovation Urbaine.

En 1958, Pierre Sudreau, le nouveau ministre de la construction, proclame qu'il veut se préoccuper de la ville centre et faire la guerre aux taudis (cf émissions de TV en accès libre sur le site de l'INA). Il ne s'agit plus, selon lui, d'évincer les populations loin des centres-villes à la manière d'Hausmann

mais, au contraire, de reloger les habitants sur place, dans le biais d'opérations tiroirs. En pratique, cela donne des grands ensembles au centre des villes, avec une politique de table rase et la mise en œuvre de grandes opérations fonctionnelles et résidentielles, avec l'idée que l'urbanisme moderne, par sa qualité, va venir à bout des problèmes sociaux. Ainsi, le préfet de Paris, Marcel Diebolt présente des maquettes de nouveaux quartiers en déclarant que «*les hommes vivront heureux, les enfants ne seront plus contraints de jouer dans la rue*». Or cela ne fonctionne pas et à la fin des années 1960, cette politique de rénovation urbaine fait l'objet de vives critiques. D'un côté, dans une période de rationalisation de l'action publique, elle est dénoncée comme extrêmement coûteuse, de l'autre on la critique comme socialement très négative. Une grande partie des habitants sont rejetés vers l'extérieur dans le cadre de «rénovations-déportations» et les études du sociologue Henri Coing sur la rénovation de l'îlot 4 en 1966 marquent les esprits, en montrant que les gens sont déstabilisés et perdent leurs repères.

Cette critique de la rénovation urbaine est marquée par un double tournant. Sur le plan social, le groupe «mal logés» du VI<sup>ème</sup> plan insiste sur le nombre considérable de mal logés qu'il reste en France en 1969 en dépit de la politique quantitative il cible plus particulièrement les oubliés de cette croissance quantitative, les catégories les plus démunies face aux logements, listées comme «handicapés sociaux»: jeunes travailleurs, travailleurs étrangers,

jeunes ménages, familles nombreuses et personnes âgées. Par ailleurs, la question de l'habitat ancien retrouve une écoute au sein du ministère de l'Équipement. L'idée du pourrissement des centres-villes et la crainte des ghettos inquiètent du fait de la concentration croissante des pauvres et des immigrés, font craindre une dérive vers la situation américaine. Sur cette question de l'habitat ancien, Roubaix apparaît comme une commune pilote puisque des acteurs locaux ne cessent de solliciter, dès la fin des années 1960, une application des subventions «bidonvilles» au problème des courées. Le groupe de pression et les réflexions menées alors joueront un rôle central dans ce que sera ensuite la résorption de l'insalubre (colloque de Roubaix 1969).

La question de l'insalubre se pose aussi par rapport au logement des immigrés, en particulier dans les bidonvilles. Apparus dès les années 1950 autour des grandes agglomérations, ces bidonvilles sont peuplés surtout d'Algériens puis de Portugais. En 1970, 75 000 habitants sont recensés dans les bidonvilles de France, un chiffre en augmentation malgré la loi votée en 1966. Ces bidonvilles font scandale et s'ajoutent à d'autres questions sur le logement des immigrés (marchands de sommeil). Robert-André Vivien, dans le débat sur sa loi à l'Assemblée nationale, parle de plus d'un million de personnes logées dans des habitats insalubres. La question du logement des immigrés est appréhendée par une critique néo-marxiste qui fait écho à un sentiment grandissant d'injustice urbaine. Claude Cornuau, qui s'est

occupé de la question de l'insalubre au Cabinet de Jacques Chaban-Delmas, nous a expliqué à quel point la classe politique se sentait concernée, avec des « hauts fonctionnaires idéologisés par Mai 68 » au sein du ministère de l'Équipement. Dans les cabinets d'étude travaillant pour le ministère se trouvaient des sociologues issus de l'atelier d'Henri Lefebvre du centre de sociologie urbaine. La situation étant ressentie comme insupportable, elle trouvant un écho au sein du cabinet du Premier ministre, avec des hommes comme Jacques Delors ou Claude Cornuau. Mais l'insalubre est une question difficile, il faut un événement fort pour faire accepter une politique contraignante.

L'occasion se présente à l'hiver 1970, avec le « drame d'Aubervilliers » : mort de 5 travailleurs africains dans un taudis d'Aubervilliers, la nuit de la Saint-Sylvestre. L'événement est mis en scène par l'extrême gauche, qui en fait un symbole de l'exploitation des ouvriers immigrés. Jean-Paul Sartre et Michel Rocard assistent à l'enterrement des victimes. Le cabinet de Jacques Chaban-Delmas saisit l'occasion pour entrer en croisade contre les taudis et l'insalubre et le 12 février 1970, le Premier ministre se rend à Aubervilliers, au bidonville et dans les caves des marchands de sommeil. L'annonce est immédiate : Chaban-Delmas veut « en finir avec les bidonvilles d'ici deux ans ».

Commande est transmise au ministère de l'Équipement : préparer une loi et une politique. Celle-ci sera conduite par la direction de la construction. Le cahier des

charges consiste à faire disparaître l'insalubre sous toutes ses formes et à faire en sorte que tous aient accès à un logement correct. Beaucoup voient plus loin, estimant qu'il s'agit de faire du logement l'instrument d'une promotion sociale et de l'insertion dans la ville. Robert Lion considère même, dans un rapport présentant le GIP en 1974, qu'il faut « *découvrir la fonction sociale du tissu ancien, créer un nouvel urbanisme, améliorer le plus possible et non démolir systématiquement, réinventer la rue, rééquilibrer les villes, supprimer les ghettos* ».

## La loi Debré et la loi Vivien

La loi sur l'insalubre préparée par les services de R-A Vivien modifie le Code de santé publique, qui portait les règles de résorption de l'insalubre en dur, en y intégrant les mesures contraignantes mises en place pour la résorption des bidonvilles par la loi Debré votée le 12 décembre 1964. Un détour par cette dernière est utile, d'autant qu'elle posait la question du logement des immigrés.

## la loi Debré

La loi Debré qui, selon son titre, « vise à l'expropriation des terrains sur lesquels ont été édifiés des locaux impropres à l'habitation » comporte deux points essentiels :

- ★ l'expropriation et la prise de possession accélérée des terrains par déclaration d'utilité publique
- ★ la réduction des indemnités d'expropriation quand un revenu de location a été tiré du terrain.

Les terrains libérés devaient servir à la construction de logements provisoires ou à des opérations d'urbanisme.

En 1970, la loi Debré est perçue comme un instrument très efficace. Elle ne l'était pas vraiment. Renforcée avec la loi Nungesser en 1966, elle aurait pu l'être, mais il manquait une volonté politique capable de vaincre les résistances et le contexte était peu favorable.

L'ébauche d'une politique s'est néanmoins fait jour, qui annonce celle de la RHI :

- ★ la mise en place d'un groupe interministériel piloté par le secrétariat au logement (Nungesser) et par le directeur de la population et des migrations, en charge des immigrés aux affaires sociales (Massenet),
- ★ l'ouverture d'une ligne de crédit « 65 30 » pour les résorptions (les crédits ont diminué entre 1964 et 1970),
- ★ le financement d'un programme spécial de relogement : des lits pour les travailleurs immigrés et des HLM à normes réduites pour reloger les familles, avec des prêts plus intéressants (PSS). Ce « programme social de relogement » n'épuisera pas les crédits. Les organismes HLM montrent en effet peu d'intérêt à l'égard de ce type de logement en faveur des étrangers.

Cette politique est marquée également par la mise en route d'une réflexion sociale sur le relogement : le groupe de travail autour d'André Trintignac comportait de nombreuses associations dont ATD (1<sup>er</sup> Rapport Trintignac 1967).

Le schéma de relogement qui fait référence alors, et qui sera renforcé avec

la RHI, a été construit par la Sonacotra dès la fin des années 1950 (alors « Sonacotral »). Il s'inscrit dans la vision de rationalité urbaine de l'époque, avec 3 niveaux. Les travailleurs isolés sont placés dans des foyers ; les familles considérées comme « inadaptées » au logement moderne HLM, sont installées dans des cités de transit avec un accompagnement social tandis que les familles dites « adaptées » sont relogées dans des HLM avec un maximum de 15 % des ménages étrangers par résidence pour éviter les ghettos. Toute une vision ethno-sociale, autant que post-coloniale que je n'ai pas le temps de commenter, avec combinaison entre ségrégation et dispersion. Mais, même ainsi, ce schéma ne fonctionne pas. Les sociétés HLM et les municipalités refusent d'accueillir des familles immigrées comme habitants définitifs.

Il reste que la Sonacotra, financée par l'État via le FAS, est perçue comme l'opérateur spécialiste de la résorption et du logement des immigrés. D'emblée, la société ne s'en tient pas à la construction des foyers pour travailleurs isolés. Présidée par Claudius Petit, dont le prestige reste très grand à l'époque, elle développe l'idée de faire accéder les familles immigrées aux HLM. C'était, d'ailleurs aussi, un moyen de trouver des terrains pour les foyers. Pour cela, la Sonacotra devient un groupe comptant des filiales HLM, les « Logis », et participe aux opérations de rénovation urbaine. Guy Pellennec, dont on entendra le nom à propos des opérations locales, était le responsable de l'aménagement urbain à la Sonacotra.

Le refus des organismes HLM d'accueillir les immigrés ne constitue qu'un point dans le questionnement très débattu alors sur la véritable vocation des HLM, qui devraient accueillir les plus défavorisés. Un arrêté pris en région parisienne le 1<sup>er</sup> octobre 1968 sous l'influence de Robert Lion avait créé la réservation préfectorale pour imposer aux organismes HLM de respecter un pourcentage de résidents issus de l'insalubre ou des rénovations urbaines, un dispositif d'avenir qui ne fonctionne pourtant pas immédiatement.

### La loi Vivien

La loi Vivien étend donc à l'insalubre en dur le programme de résorption engagé avec les bidonvilles et sera accompagnée d'une politique plus engagée (voir la fiche en annexe).

Pour l'insalubre en dur comme pour les bidonvilles, *l'exécution d'urgence* devenait la règle des mesures prises une fois que le Conseil départemental d'hygiène a déclaré l'insalubrité, qu'il s'agisse des injonctions à faire des travaux ou des démolitions. *Les critères de l'insalubrité* sont redéfinis, dans un sens plus sévère, par la circulaire de 1971. L'expropriation et la prise de possession s'avèrent beaucoup plus expéditives. Elles ne concernent pas seulement des immeubles mais aussi des secteurs qui comptent plus de 60 % d'immeubles insalubres. Ces « *périmètres insalubres* » permettent la réalisation de petites opérations urbaines. Par ailleurs, l'indemnisation se révèle pénalisante, puisqu'elle est calculée sur la base de la valeur du *terrain nu* et non de celle des

immeubles pour lesquels sont retranchés les revenus tirés des locaux impropres à l'habitation. En sus, des pénalités extrêmement lourdes sont envisagées pour les marchands de sommeil.

En revanche, le financement des opérations de résorption est assez largement pris en charge par l'État, sur la base du déficit global. Les collectivités locales ne versent rien pour les bidonvilles (loi Debré), mais doivent financer 30% des opérations pour l'insalubre en dur, réduit à 20 % si la commune compte beaucoup d'immigrés (plus de 8%).

La dimension répressive de ce dispositif s'avère importante. Il s'agit de détruire l'insalubre et de forcer les propriétaires à agir en faveur des populations fragiles. D'ailleurs Robert-André Vivien, au cours des débats à l'Assemblée nationale, indique qu'il « *faut empêcher l'exploitation de l'homme par l'homme et punir ceux qui profitent de la misère* ».

Cette politique se veut aussi incitative pour les collectivités locales qui seraient tentées par des petites opérations urbaines et leur participation au financement est vue comme un engagement. La loi elle-même ne précise pas le devenir des habitants. Il est seulement indiqué que la démolition n'intervient qu'au fur et à mesure de l'évacuation et du relogement décent des habitants. Vivien laisse le choix en précisant lors du débat à la chambre que « *le relogement n'a pas été inscrit dans les termes de la loi en termes précis, car elle est implicite et les conditions de relogement seront différentes selon chaque cas* ».

Surtout l'enjeu a une dimension sociale. Cette dimension est sensible dans les archives du ministère de l'époque, où la marque de fabrique de la RHI dans la sphère des politiques urbaines est celle d'une politique sociale, à cause du souci de relogement et d'accompagnement. Le «GIP insalubre» est identifié comme «responsable d'une action sociale en profondeur puisque sa tâche est de faire en sorte que les plus défavorisés, que les habitants exclus de la cité, puissent y retrouver leur place».

### **Le Groupe interministériel permanent : instrument d'une politique volontariste**

L'originalité de la loi Vivien est d'avoir été accompagnée d'une politique volontariste, où se mêlait engagement et prétention à l'efficacité. Elle fut conduite par un Groupe interministériel permanent (GIP), installé peu de temps après le vote de la loi. Dans son fonctionnement, le GIP est piloté de manière interministérielle au sommet et dirigé par le directeur de la construction, Robert Lion jusqu'en 1974 puis par Pierre Hervio. Cinq directions ministérielles sont concernées, dont la direction de la Population et des Migrations (DPM), la Santé, la direction de la réglementation (au ministère de l'Intérieur) et le Budget. Un secrétariat général, dirigé par Guy Houist jusqu'à sa mort en 1974, puis par Yves Chaigneau, constituait la cheville ouvrière du GIP. Le Groupe était aussi animé par des chargés de mission, dont Isabelle Massin ou Jacques Baschwitz. Il fonctionne avec des réunions régulières et une action sur le terrain, très organisée et très suivie,

avec un souci inédit d'information et une volonté d'incitation (*bulletin du GIP, stages en région*).

Il s'agit à la fois d'une politique coercitive et d'une politique de terrain. C'est pourquoi les préfets et le corps préfectoral jouent un rôle très important. Claude Cornuau a souligné que cette politique n'aurait pas fonctionné sans un véritable engagement du ministère de l'Intérieur, signifiant aux préfets que cette politique faisait partie de leurs actions prioritaires. Les départements comptaient chacun un groupe de coordination animé généralement par un sous-préfet, qui portait le titre de délégué du GIP du département. Dans toute la première période, celle de l'existence du GIP jusqu'en 1976, l'engagement s'avère très fort non seulement du côté du ministère de l'Intérieur mais aussi du côté du Budget, qui fait preuve de bienveillance. Il suit en cela la volonté du Premier ministre, pour lequel ce dossier a des allures d'urgence: il a annoncé la disparition des bidonvilles d'ici 1972 et tous les moyens seront bons pour y parvenir. Cette hâte suscitera bien des protestations (*voir le témoignage de F. Salas sur le Franc-Moisin*).

Outre les préfets et les services déconcentrés de l'État, la politique est marquée par une véritable volonté de collaborer avec les collectivités locales. Pierre Hervio, en 1974, indique que «*le service technique joue autant de l'incitation et de l'exemple que de la règle et de son contrôle*». Elle cherche aussi à prendre appui localement sur les acteurs efficaces et concernés au premier rang des quels sont la Sonacotra ou dans le cas

de Roubaix, l'ORSUCOMN, c'est-à-dire l'organisme régional pour la suppression des courées de la métropole Nord. Les combinaisons se révèlent diversifiées, signes d'un dialogue entre la volonté publique et les enjeux locaux.

L'importance donnée à une politique se voit aux dotations accordées. Durant la première période qui court jusqu'en 1975, nous pouvons voir une augmentation très remarquable. Le chapitre 65-30 est ainsi porté de 25 millions à 53 millions et atteint même 170 millions en 1974. De la même façon, le FAS, chargé de financer l'action sociale, voit aussi sa dotation augmenter de façon considérable. La RHI dispose par ailleurs de la dotation PRI «programmes de résorption insalubre», financement extrêmement intéressant pour la construction, à 1 % sur 45 ans. Ces dotations PRI visaient à financer des cités de transit et des foyers mais aussi des HLM que l'on pouvait ainsi installer en centre-ville pour loger des populations ayant peu de moyens. Au-delà, la politique met en place une véritable incitation des bailleurs HLM et porte la volonté de faire agir la réservation préfectorale, élargie en 1971 aux agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Enfin, l'accompagnement social constitue un point primordial. La résorption et la construction sont la base, mais au-delà, il s'agit de déterminer comment et dans quelle zone, périphérie ou centre-ville, les habitants de ces logements insalubres vont être relogés. Robert Lion précise en 1973 que «*le GIP n'a pas pour seule tâche de construire des foyers de travailleurs migrants ou des logements. Il doit mettre en place un environnement social et*

*mener une action sociale d'accompagnement qui commence avant le relogement et se continue sans désespérer*». Cet accompagnement social, cette idée qu'il faut accompagner socialement les populations pour qu'elles prennent leur place dans la cité existe depuis fort longtemps. Il s'agit désormais de déterminer la marche à suivre à l'échelle nouvelle de la promotion urbaine pour tous. Or, pour l'essentiel, on verra sur ce terrain des associations d'encadrement des cités de transit, plutôt institutionnelles (LPS, Cetrafa). Les moyens humains (travailleurs sociaux, animateurs) manquent, et le savoir-faire aussi. Je n'ai pas constaté, dans la conception, de grande différence entre la résorption des bidonvilles et celle de l'habitat insalubre. Demeure l'idée que le bon logement assure de facto la promotion sociale («promotion HLM», dit-on). Persiste aussi la foi dans le transit éducatif, avec l'idée des vertus du stage pour apprendre aux populations à mieux habiter. Ces deux idées sont très largement développées à l'époque sur le plan pratique: multiplication des cités de transit avec une circulaire spéciale en 1972 pour en faire de vrais instruments de politique urbaine. En même temps, dans cette période post-1968, les recherches et rapports d'évaluation montrent que derrière ces approches un peu schématiques des enjeux sociaux, des formulations nouvelles vont naître dans les opérations de terrain. Au-delà, dans l'effervescence sociale héritée de mai 68, les initiatives innovantes et/ou contestataires vont donner leur singularité à plusieurs opérations (Grenoble, Roubaix). La politique de RHI est menée dans le climat extrêmement agité des

années 1970, et elle suscite des luttes urbaines, pour que les immigrés et les pauvres ne soient pas délogés et relogés n'importe où.

Les chiffres de l'époque (cf annexe 1 : Résorption de l'habitat insalubre) montrent le franc succès que rencontre cette politique sur les bidonvilles. La présence de Jacques Chaban-Delmas sur le site du bidonville de la Folie à Nanterre lors de sa résorption en 1971 est symbolique. En 1976 sera résorbé le dernier grand bidonville de France, à Nice. Le succès est également au rendez-vous avec la fin des constructions provisoires et des baraquements encore présents depuis la Libération. Pourtant, dans les statistiques, les «taudis garnis» et «autres habitats insalubres» augmentent. Cette augmentation ne doit pas faire illusion. Elle est liée au perfectionnement du recensement, tâche confiée au GIP et à ses délégués. Pour l'insalubre en dur, l'essentiel est encore à venir et les hôtels meublés vont diminuer de façon drastique. Un certain nombre de destructions de périmètres insalubres sont en cours et vont donner lieu à des rénovations de petite dimension, très différentes des grandes opérations de rénovation urbaine.

Sans surprise, la politique en cours suscite très vite beaucoup de questions à propos des centres-villes, notamment sur la relation entre destruction et réhabilitation: la RHI évolue ici ou là, ce qui suggère une collaboration (et parfois des conflits de compétence) avec l'ANAH, agence créée en 1970 à la place du FNAH. Autre question, l'articulation entre les

opérations ponctuelles et l'idée de transformation plus globale des centres-villes. C'est le moment où commencent aussi les opérations «villes moyennes». On s'oriente alors vers la redéfinition de tous les modes opératoires au sein des villes autour d'un système de financement unique. Ce principe qui entraînera la création du Fonds d'aménagement urbain (FAU) qui absorbe la RHI en 1976 et conduit à la disparition du GIP. Il y a une dimension politique et économique dans ces changements. En 1974, année du choc pétrolier, Valéry Giscard d'Estaing a succédé à Georges Pompidou. Mais la vague de réformes urbaines qui intervient au milieu de la décennie 1970 (FAU, loi Barre d'aide à la personne de 1977) s'inscrit à la fois dans la logique de concurrences internes entre directions ministérielles (direction de la Construction et direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme) et dans une continuité de la réflexion sur la construction et le logement depuis le ministère Chalandon (voir l'exposé de Thibault Tellier).

L'un des objectifs du travail collectif que nous poursuivons sur l'histoire de la RHI, entre chercheurs et anciens acteurs («public history»), est d'évaluer la place de la RHI dans les changements autour de l'urbain dans cette décennie 1970, notamment sous l'angle de la vision sociale et de la place des populations marginalisées de l'habitat insalubre. L'autre objectif est de témoigner de réflexions et d'expériences, qui conduisent à mettre en perspective l'action contemporaine.

# Table ronde

Animation **Thibault Tellier**

avec la participation de :

**Isabelle Massin**, Chargée de mission au « GIP insalubre »

**Sylvie Harburger**, Chargée de mission au SAEI

**Claude Fonrojet**, Conseiller auprès du secrétaire d'État au logement R-A. Vivien

## Thibault Tellier

Cette table ronde a pour but de donner la parole aux personnes qui ont été au cœur des problématiques que nous venons de vous présenter. Claude Fonrojet, vous avez été conseiller technique au sein du cabinet Vivien. Quel a été votre rôle dans la définition de cette politique ?

## Claude Fonrojet

Je ne suis entré au cabinet de Robert-André Vivien qu'en décembre 1969 à un moment où les grandes lignes de la politique du logement étaient déjà définies.. J'avais pour rôle dans mon domaine de compétence, comme tout conseiller technique, d'émettre un avis sur les divers projets soumis au secrétaire d'État, de formuler moi-même des propositions, de préparer les discours et les réponses du secrétaire d'État lors de ses interventions au Parlement ou lors de manifestations diverses.

Il existait alors une très forte volonté politique de résoudre les problèmes

de logement., de mettre en œuvre une politique globale du logement et de tenir compte, en particulier des besoins des catégories défavorisées, « handicapés sociaux », jeunes, personnes âgées, travailleurs immigrés. Le Premier ministre avait clairement affiché cette volonté lors de son discours d'investiture à l'Assemblée nationale. Il avait souligné son souci notamment de voir offrir aux personnes étrangères venant travailler en France des conditions de vie décentes.

En 1970, la crise du logement semblait d'une manière globale en voie d'être résolue et l'on s'interrogeait alors sur la nécessité de prêter une plus grande attention à l'implantation des HLM, certaines restant en effet vides. On assistait alors à la mise en cause d'une politique consistant à créer des tours et des barres. En 1972 il est ainsi décidé de détruire une tour porte d'Italie. On affiche alors la volonté en réhabilitant les quartiers anciens de « préserver l'âme » des villes concernées. La politique suivie était inspirée aussi par la volonté de sortir progressivement de la situation d'après-guerre et de la législation de 1948, avec l'idée que l'absence d'actualisation des loyers avait fait disparaître toute incitation pour les propriétaires à investir dans leur logement et engendré parfois par ailleurs des situations choquantes, les habitants des logements soumis à la loi de 1948 étant parfois beaucoup plus fortunés que les propriétaires eux-mêmes.

L'accent était mis dans le cadre de cette politique sur la nécessité d'une concertation entre les différents acteurs, et sur la volonté notamment, de tenir

compte des aspirations de la population concernée. L'opération de Très-Cloîtres était alors citée comme exemple et la nécessité était mise en avant d'éviter que les habitants ne soient expulsés de leur logement et chassés à la périphérie lors des opérations de rénovation de l'habitat ancien.

La loi Vivien ne constitue qu'un outil parmi d'autres. Elle s'est accompagnée d'une augmentation des dotations financières consacrées à la suppression de l'habitat insalubre, et s'est inscrite dans le cadre d'une politique du logement ambitieuse marquée par une réforme profonde du financement des logements (la création d'une allocation logement en faveur de catégories de populations qui n'en bénéficiaient pas jusqu'alors), d'une action pour peser sur les coûts du logement en s'attaquant aux problèmes fonciers et techniques, et la mise œuvre d'un « Plan construction » visant à favoriser l'innovation.

La loi Vivien s'est inscrite dans le prolongement de la lutte contre l'insalubrité menée précédemment. Il ne faut pas voir la loi de 1970 comme une rupture.

S'il s'agit d'une loi poursuivant des objectifs sociaux, elle est également une loi répressive à l'encontre des marchands de sommeil. Elle veut étendre les mécanismes de la loi Debré concernant les bidonvilles « horizontaux » aux « bidonvilles verticaux ». Elle ne vise pas les logements anciens exigeant des travaux de réhabilitation, mais avant tout, les hangars, garages et sous-sols utilisés par des marchands de sommeil

se livrant à une exploitation de personnes vulnérables. Ses dispositions sont déro-gatoires aux règles d'expropriation : la loi Vivien introduit une clause particulière d'expropriation, liée à l'insalubrité, qui peut être prononcée après consultation du conseil départemental et du conseil national d'hygiène ; l'application de ses dispositions relève de la compétence du ministère de l'Intérieur.

Si la conduite de la politique du logement et notamment son financement relevait de l'autorité d'Albin Chalandon, ministre de l'Équipement et du Logement, s'agissant de la résorption de l'habitat insalubre et de l'amélioration de l'habitat ancien, le secrétaire d'État au logement, Robert-André Vivien jouissait en fait d'une large autonomie. Il s'est fortement engagé personnellement en s'appuyant naturellement sur les services du ministère et en particulier de la direction de la Construction. Il convient à cet égard de rendre hommage au directeur de la Construction de l'époque Robert Lion dont l'action a été déterminante et dont le rôle a été souligné à diverses reprises par le Premier ministre de l'époque Jacques Chaban-Delmas.

L'accompagnement social et le relogement des habitants de bidonvilles et de « logements » insalubres constituaient des sujets un peu abandonnés au niveau local. Guy Houist, responsable de la mission interministérielle de résorption de l'habitat insalubre, a joué le rôle de cheville ouvrière dans la mise en place de cette politique. Sur le terrain il a contribué grandement à ce que les choses avancent. Pour porter un jugement sur cette

période deux points méritent d'être soulignés :

★ le fait que les années 70 sont des années de prospérité ; en 1970 on compte près de 500 000 mises en chantier ;

★ l'implication forte du Premier ministre de l'époque, Jacques Chaban-Delmas. En 1971, il s'adresse lui-même à l'Assemblée nationale, pour présenter la politique du logement du gouvernement, avant qu'Albin Chalandon, ministre de l'Équipement et du Logement, ne présente en détail les réformes décidées.

### Isabelle Massin

J'ai commencé à travailler comme stagiaire pour Guy Pellenec, rapporteur du Groupe « mal logés » de la Commission de l'habitation du VI<sup>ème</sup> Plan. A cette période, tous les acteurs sur ce sujet étaient engagés et croyaient, peut-être de manière un peu utopique, à leur action. L'on croyait alors que l'urbanisme allait régler les problèmes sociaux. Il existait une grande espérance et une grande confiance dans le fait qu'un logement de qualité permettrait la réussite sociale de chacun. Il faut garder en tête que dans les années 1970, nombre de personnes n'avaient même pas l'eau courante.

Il existait à l'époque une grande diversité des types de mal logés. En 1970, j'accompagnais Guy Pellenec à « Aide à toute détresse<sup>1</sup> » ou « Notre-Dame des sans-abris<sup>2</sup> » et nous percevions qu'il fallait trouver des solutions très diversifiées à ce problème des « handicapés sociaux », un vrai sujet qui ne trouverait pas de solution avec le seul logement. Nous avons aussi conscience que des interventions très particulières,

avec des outils spécifiques s'avéraient nécessaires. Nous nous rendions fréquemment à Roubaix où se déroulait un combat entre ceux qui prônaient un relogement avec une gestion personnalisée du logement et ceux qui jugeaient qu'il suffisait de détruire et de faire un peu d'accompagnement social, sans rien de plus.

A l'issue de mon stage, j'ai été recrutée à la Sonacotra avant de rejoindre, en 1974, le Groupe interministériel pour la suppression de l'habitat insalubre. Après la mort de Guy Houist, (période dont je peux témoigner seulement, en ce qui concerne le GIP) les personnes impliquées dans la résorption de l'habitat insalubre avaient conscience que l'habitat ne suffisait pas et nous en avons tiré un certain nombre de conclusions concrètes. Le GIP travaillait en étroite collaboration avec l'ANAH, pour mener des opérations complexes (démolitions financées sur le chapitre 65 30/réhabilitations avec l'aide de l'ANAH) et le FAS (pour l'action socio éducative auprès des familles immigrées et l'aide à leur accès au logement social). Nous avons participé à la création d'Habitat et Vie sociale avec la Direction de l'action

<sup>1</sup> Le Mouvement ATD (Aide à Toute Détresse, devenu Agir Tous pour la Dignité) Quart Monde est créé en 1957 par le père Joseph Wresinski avec des familles vivant dans un camp de relogement à Noisy-le-Grand (banlieue parisienne). Ce camp avait été installé par le Mouvement Emmaüs et son fondateur l'Abbé Pierre.

<sup>2</sup> Le 24 mai 1950, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le père il ne me semble pas que c'était un professeur et je suis sûr qu'il était prêtre Gabriel Rosset crée l'association Loi 1901 Le Foyer Notre-Dame des Sans-Abri à Lyon, il ouvre les portes du premier centre d'hébergement.

sociale du ministère des affaires sociales et la mise en place de la Commission nationale du logement des immigrés (CNLI). Les difficultés de relogement d'une partie des familles relogées en cités de transit étaient devenues manifestes. La nécessaire mixité sociale était mise en avant pour limiter à 15 % le nombre des familles étrangères relogées dans un même programme d'habitat social. L'arrête d'octobre 1968 réservant un pourcentage des logements sociaux au logement des familles immigrées ne suffisait pas. Certaines familles restaient en cités de transit faute de logements sociaux disponibles pour elles. D'autres étaient jugées « inaptés » à la vie en HLM, l'action socio-éducative de durée courte ne permettant pas de les « former » à l'usage du logement social « en bon père de famille » selon les normes françaises. Nous avons eu très vite conscience qu'il ne s'agissait pas seulement d'agir pour la résorption mais qu'il convenait aussi de faire de l'accompagnement social au relogement, ce qui pouvait suffire pour une partie des ménages vivant dans les « taudis » mais que cet accompagnement limité au relogement avec passage éventuel en cité de transit ne saurait suffire pour une autre partie des ménages concernés par les opérations. On parlait des « familles lourdes » qui pouvaient être françaises ou étrangères.

Le GIP comprenait deux pôles, un pôle administratif dirigé par un sous-préfet et un pôle aménagement suivant les opérations de résorption de l'habitat insalubre. Le pôle administratif menait un travail statistique de recensement des baraquements et de suivi de la

résorption. Il animait aussi le réseau des délégués interministériels du GIP, qui coordonnaient l'action des services de la DDASS et des services de la DDE qui étaient chargés de la construction et de l'aménagement. Ce pôle, suivait le PRI, le programme de résorption de l'habitat insalubre. Il s'agissait d'une dotation spécifique de financement de logements sociaux qui s'ajoutait aux financements classiques. La réalisation d'opérations de résorption d'habitat insalubre bénéficiait donc d'une incitation. Après avoir obtenu des financements d'État hors dotations ordinaires pour la construction de logements sociaux, il fallait veiller à ce que ces logements financés au titre du PRI servent bien à des habitants issus de l'habitat insalubre. Je me souviens du préfet du Val-d'Oise, qui refusait d'imposer au maire de Montigny que les logements du PRI servent intégralement aux habitants des bidonvilles. C'est aussi ce pôle qui était chargé du bulletin du GIP, outil de liaison entre délégués du GIP, et d'information des acteurs. Il s'agissait de diffuser les « bonnes expériences » et de faire passer des messages.

Nous avons tous la conviction d'avoir la chance de pouvoir agir de manière innovante, de faire de l'expérimentation sociale, sur des problématiques très complexes. Nous voulions intervenir de manière très différente de la rénovation urbaine, en travaillant sur de petits périmètres en articulant les actions de destruction/reconstruction, de « curetage » avec de la réhabilitation et en tissant des liens très forts avec le FAS. Nous nous battions pour que les finances acceptent que le bilan de l'opération intègre aussi

les dépenses d'accompagnement social et non seulement la conduite d'opération. Nous souhaitions aussi réaliser du logement très social de qualité en centre-ville. L'exemple du quartier Saint-Leu d'Amiens mérite d'être cité. Aujourd'hui, près de la cathédrale, dans un secteur parfaitement « boboisé », des logements sociaux continuent à y exister, car ils ont été réalisés à la place d'une partie des logements détruits pour insalubrité irrémédiable. Nous exigeons en effet pour pouvoir bénéficier du 6530 qu'au moins un certain pourcentage des terrains libérés par les opérations de RHI soient réutilisés pour du logement social définitif. Ce pourcentage était modulé dans les discussions en fonction de la taille de l'ilot détruit.

### Thibault Tellier

Merci Isabelle Massin. Je voudrais m'adresser à Sylvie Harburger, avez-vous noté un sentiment d'innovation au sein du SAEI ?

### Sylvie Harburger

Nous avons déjà évoqué le contexte historique que nous vivions, jeunes professionnels sortant de l'université, à l'époque. Nous avons appris notre métier au sein de ce service. Nos débats étaient aussi éminemment politiques. J'habitais alors dans le XIII<sup>ème</sup> arrondissement et je luttais contre les promoteurs « rapaces » du quartier Italie qui détruisaient les logements, certes insalubres, mais habités par des ouvriers et des personnes âgées. Les gauchistes que nous étions, étions très engagés sur le plan des idées. Lorsque notre directeur a rendu compte de la

vingtaine d'études que nous avons menée sur l'habitat insalubre auprès du conseiller du ministre, il a ouvert la présentation en indiquant que ce rapport contenait des éléments plutôt marxistes mais quand même intéressants ! Il s'agissait d'une époque où les tensions idéologiques étaient nombreuses.

Quant au caractère innovant, je suis étonnée aujourd'hui de l'indépendance d'esprit dont nous pouvions faire preuve. Nous lancions des études tous azimuts. Nos hypothèses se fondaient notamment sur l'existence d'un lien entre le logement et l'emploi. Nous avons ainsi lancé des études sur les besoins des employeurs, les recrutements, la localisation des logements à proximité immédiate des entreprises, des réflexions qui ne correspondaient pas vraiment aux orientations de notre ministre... La liberté de nos travaux venait sans doute de la période. La réflexion prospective était considérée comme nécessaire.

Le SAEI avait été créé en 1960 par le ministre des Travaux publics et des Transports et conforté par la constitution, en 1966, du grand ministère de l'Équipement. Il était resté un service interministériel d'études malgré l'éclatement du ministère. Une vingtaine d'études ont été engagées sur l'habitat insalubre entre 1971 et 1974, pour un montant d'un million et demi de francs.

A travers ces études, j'ai compris le fonctionnement du marché du logement et en particulier l'imbrication entre les différents segments du parc de loge-

ment. L'on voyait déjà le transfert des populations des bidonvilles vers l'habitat insalubre et de l'habitat insalubre vers l'habitat ancien. L'on ne percevait pas encore à cette époque les impacts sur le parc HLM, qui restait encore totalement disjoint du reste du marché. Le rapport Consigny avait montré que les logements HLM n'accueillaient pas de populations pauvres ni d'immigrés ; ils étaient destinés aux ouvriers qualifiés et petits fonctionnaires. Nous avons montré que l'habitat ancien représentait l'habitat social de fait. Nous avons également développé dans nos études la notion de « processus ». L'insalubrité ne constituait pas seulement un état, mais un processus d'évolution d'un certain patrimoine de logements. Cette notion s'avérait déterminante pour appréhender la façon dont la politique publique pouvait interférer dans le processus, et non uniquement sur le résultat.

J'ai également ressenti à cette époque une contradiction entre le volet humain et la projection urbaine du quartier dans l'avenir, lorsque nous sommes montés au sommet d'une tour qui dominait le bidonville de Montreuil. Au sommet, les urbanistes se projetaient dans l'avenir du quartier, ils montraient les espaces où ils envisageaient de construire une route, une école, une place, une maison des jeunes et de la culture alors que aujourd'hui des personnes habitaient encore là.

J'ai aussi noté l'importance primordiale de la réalité locale dans la gouvernance, avec les élus et la société civile. Avec

un paradoxe du point de vue de la politique publique. Le ministère était puissant, très organisé et disposait d'une logistique locale experte et très développée mais qui mettait en œuvre une politique uniforme, indépendante de la réalité sociale locale. Aucune analyse n'était effectuée permettant d'adapter les dispositifs selon, par exemple, que les marchés du logement étaient ou non tendus. Ainsi, l'on créait parfois beaucoup de logements neufs dans des zones où le marché s'avérait très détendu. C'est pourquoi les équipes locales, qui avaient la capacité de comprendre les problématiques de terrain, se révélaient particulièrement importantes.

Dans nos études, nous estimions également que l'habitat insalubre constituait une réserve foncière bon marché pour les collectivités locales. L'acquisition à la valeur du terrain nu et les valeurs immobilières basses représentaient une excellente réserve foncière pour les années à venir. Cela s'est révélé plutôt juste, je crois. Le volet foncier était en effet déterminant dans l'évolution des politiques urbaines.

Enfin, cette politique de RHI s'est révélée efficace, associant trois éléments fondamentaux d'une politique publique : une loi avec la force qui y est attachée, des financements conséquents et des opérateurs, constituant une force de frappe opérationnelle dont nombre de politiques ultérieures n'ont parfois pas bénéficié.

Nous ont interpellés à l'époque plusieurs études sociologiques, celle

d'Henri Coing « Rénovation urbaine et changement social », et aussi celle de Colette Pétonnet qui avait mis en valeur les « qualités » des bidonvilles, affirmant que s'y développaient une vie sociale très riche et des solidarités entre les personnes, des éléments qui seraient perdus lors de la démolition et l'éclatement du bidonville pour loger les habitants ici ou là. Nous retrouvons encore aujourd'hui cette idée lorsque des immeubles sont démolis. Au-delà des murs, compte aussi la vie sociale qui se déroule dans et autour de ce bâti.

### Thibault Tellier

Derrière ces mots de résorption de l'habitat insalubre, tous les acteurs, aux différents niveaux, mettaient-ils la même définition ?

### Claude Fonrojet

La loi a été votée extrêmement rapidement, déposée en juin et votée en juillet. Elle ne constituait pas pour autant une loi bouleversante. Les quelques intervenants, dont Claudius-Petit, ont surtout souligné la nécessité d'obtenir des crédits et se sont attachés à améliorer le texte du gouvernement. La loi si mes souvenirs sont exacts a été votée à l'unanimité.

S'agissant des élus locaux, la situation s'est révélée plus complexe. J'ai toutefois été étonné de la qualité des relations entre le secrétaire d'État et certains élus n'appartenant pas à son bord politique comme par exemple le maire de Nanterre.

La démarche gouvernementale présentait une forte cohérence. Chaque membre du Gouvernement s'est impliqué dans la démarche. Dans la société civile, les agences d'urbanisme jugeaient cette politique intéressante mais sans doute « gauchiste » et un peu utopique. Les préfets devaient, de leur côté, subir les récriminations des maires et des habitants, et se sont heurtés à des difficultés notamment pour appliquer les dispositions leur permettant d'imposer un pourcentage de locataires particulièrement démunis dans les HLM.

Globalement, je ne crois pas cependant que la politique suivie alors ait été contestée.

### Isabelle Massin

Cette politique faisait consensus mais elle constituait surtout une politique nationale, avec des opérateurs nationaux. Lorsque j'ai rejoint le GIP, je consacrais une bonne partie de mon temps à « porter la bonne parole » dans les collectivités locales pour leur montrer l'intérêt de s'engager dans la résorption de l'habitat insalubre, insistant sur les financements alloués. Cette politique, consensuelle au niveau national, restait peu connue au niveau local. Elle était surtout utilisée par les acteurs qui la connaissaient et allaient la promouvoir.

Je citerai cependant l'exception de Grenoble, où une équipe d'élus très motivés souhaitaient conserver leur autonomie vis-à-vis de la Sonacotra. L'organisme refusait de rester en dehors de la démarche, compte tenu du caractère emblématique de Très-

Cloîtres. S'est donc mise en place une concertation-négociation entre ces acteurs. Sur Martigues, la Sonacotra a expliqué aux collectivités l'intérêt présenté par cette procédure. Il en a été de même dans plusieurs localités où les élus étaient confrontés à un problème sans savoir comment le résoudre. Le rôle de leurs interlocuteurs consistait à leur montrer comment articuler les procédures pour remédier à leurs problèmes. Cela pouvait conduire à des situations cocasses : à l'issue d'une réunion de présentation des opportunités offertes par la RHI, il est arrivé que des élus locaux demandent l'application de la procédure RHI pour traiter le problème du piètre état de leur maison de retraite, ce qui évidemment n'était pas possible.

### Thibault Tellier

Quelle a été la place du volet social de la politique de RHI dans vos études ?

### Sylvie Harburger

Nous, nous étions concentrés dans nos études sur le logement des travailleurs immigrés, justifiant cette orientation par un raisonnement économique et social nous reliant à la période des Trente Glorieuses. Les entreprises avaient besoin de travailleurs non qualifiés, peu rémunérés, facilement embauchables et débauchables et les travailleurs immigrés étaient parfaitement adaptés à ce besoin. Nous avons étudié par exemple le comportement des habitants en fonction de leur salaire et les dépenses de logement des salariés en fonction de leurs revenus. Les foyers de travailleurs migrants ont eux-mêmes suivi cette

logique en établissant une facture à la nuitée. Nous estimions qu'il ne fallait pas ignorer la raison pour laquelle cet habitat regroupait autant de population immigrée. Nous avons vu parfois des conséquences sociales absurdes. Sur Valenciennes, par exemple, l'organisme de logement, confronté à une crise de la sidérurgie vidait ses appartements, en attribuant des logements à des familles immigrées. Il affectait deux logements T3 à une famille de 4 ou 5 enfants avec deux cuisines et deux salles de bains mais séparés par un palier non chauffé. De fait, le Faubourg Duchâteau est devenu insalubre. Nous avons également développé l'idée de la nécessité d'associer les populations, en constatant la différence entre la construction de logements neufs et l'intervention en tissu existant. La particularité dans le second cas, provenait du fait que, les habitants étaient présents et constituaient une force potentielle s'ils étaient associés au processus. Nous avons notamment suivi une opération pilote à Marly (près de Valenciennes) où les populations avaient été associés à la conception même des logements.

## Échanges avec la salle

**Brigitte Arnoux, CGEDD**

La nécessité de loger le plus décemment possible des populations de travailleurs immigrés a été évoquée comme le principal élément de contexte. Il me semble que d'autres

éléments ont pu être pris en compte dans la conception et l'infléchissement de la politique de RHI. Je pense notamment à quatre éléments : l'arrivée massive des rapatriés d'Algérie qui se sont retrouvés placés massivement dans le parc HLM, au baby-boom qui a induit une demande de logement importante et différente de celle des années précédentes, aux chocs pétroliers des années 1970 à un moment où les crédits se sont taris et à la question de l'inégalité des territoires, avec des besoins importants à l'époque de reconstruction qui se sont exprimés différemment suivant les régions alors que la RHI était appliquée d'une manière relativement homogène sur les territoires.

**Marie-Claude Blanc-Chaléard**

Je voudrais nuancer vos propos. D'une part souligner l'action remarquable de Roland Nungesser alors qu'il était secrétaire d'État au Logement en 1966. Nungesser a rendu la loi plus efficace parce que sa circonscription comptait le grand bidonville de Champigny. Des réponses ponctuelles ont été apportées, qui montrent qu'il existe toujours une inégalité politique dans les choix qui sont opérés. D'autre part s'agissant de la crise du logement d'après-guerre et de l'arrivée des rapatriés d'Algérie, ces phénomènes ont touché davantage la période antérieure à la RHI. Dans le tournant des années 1970, la politique urbaine avait accompli sa mission de loger les populations mais l'habitat urbain se dégradait et des mal-logés devaient être relogés, chaque catégorie posant des problématiques spécifiques.

**Isabelle Massin**

Il ne s'agissait pas d'une politique où nous répartissions les crédits département par département. Nous examinions, en Comité, au niveau de l'État central, les opérations qui conjugueraient la volonté de l'opérateur et de l'acteur politique qui en l'occurrence était la commune. J'ai le souvenir d'un débat où la Sonacotra voulait nous faire financer une opération dans le quartier des Epinettes qui consommait les trois quarts de nos crédits de l'année. Nous l'avions refusé à notre seul niveau d'instructeur sans passage en comité, car nous considérons que cela consommait trop de crédits pour une seule opération.. Dès lors qu'il existait une volonté et que nous pouvions traiter des situations graves sans consommer tous nos crédits, nous nous y engageons, mais de fait nous nous attribuons beaucoup de marge dans l'appréciation des priorités à notre seul niveau de collaborateur de base du GIP sans toujours en référer, ce qui aujourd'hui ne serait sans doute pas concevable.

**Claude Fonrojet**

La politique de résorption de l'habitat insalubre ne constitue qu'un volet particulier de la politique du logement concernant des populations dont l'entrée en HLM se heurtait à des raisons autant sociologiques que financières et en particulier des populations récemment immigrées.

**Annie Fourcaut**

L'histoire de consensus m'interroge, connaissant l'histoire politique de

l'époque avec le renvoi de Jacques Chaban-Delmas en 1972 et son remplacement par Pierre Messmer, dont les orientations politiques et sociales se révèlent quelque peu différentes. Les politiques techniques ont-elles continué de la même manière malgré ce changement ?

### Isabelle Massin

La politique des villes moyennes, dont la circulaire a été publiée en 1971, a contribué à la création du fonds d'aménagement urbain. Il fallait un système combinant les financements pour aménager les centres-villes anciens en préservant leur cachet et en limitant les interventions publiques tant pour des raisons financières que d'acceptabilité par la population des opérations.



De gauche à droite : P. Février, S. Harburger, T. Tellier, C. Fonrojet, M.-C. Blanc-Chaléard et I. Massin © G. Nungesser / DIHAL



# Allocution

**Alain Régnier**

*préfet, délégué interministériel DIHAL*

Je devais intervenir en conclusion mais Cécile Duflot m'a proposé de conduire une mission et je dois travailler cet après-midi avec son cabinet pour en définir le format. Je vous dirai donc quelques mots avant votre seconde session. Je voudrais en préambule remercier le comité d'Histoire du ministère et l'ANAH d'avoir proposé à la DIHAL de s'associer à cette journée.

L'une des missions de la Délégation, comme vous le savez, consiste à assurer la reprise du pôle national de lutte contre l'habitat indigne, l'un des outils mis en place par les pouvoirs publics. Cette journée constitue une occasion de réfléchir. Il n'y a pas d'avenir sans passé. Il n'y a pas d'avenir sans femmes et hommes qui définissent des politiques publiques et les mettent en œuvre sur le terrain.

Je souhaiterais donc rendre hommage à ces professionnels, politiques, fonctionnaires qui se sont engagés avec militantisme dans l'action du logement. Le logement n'est pas qu'un produit physique. Il constitue un élément qui contribue à la dignité de la personne. Dans les années où a démarré cette



A. Régnier © G. Nungesser / DIHAL

politique publique, après la Deuxième Guerre mondiale et ses démolitions, moins de 10 % du parc français répondait aux normes d'habitabilité considérées aujourd'hui comme acceptables. Très peu de Français étaient équipés de cuisine ou de salle de bains. Aujourd'hui, il existe un paradoxe puisque 95 % des Français s'estiment bien logés malgré les crises de logement qui sévissent sous des formes multiples.

Cette journée et celle qui viendra la compléter doivent permettre, à travers une révision de l'histoire, de dresser certains enseignements pour nous guider dans l'établissement de politiques publiques. Nous pensons que la question de l'habitat indigne, indécent, des bidonvilles était derrière nous. Nous devons continuer à travailler sur ce sujet, car au-delà des formes de précarité traditionnelles, au début des années 2000, a émergé en

Europe, après s'être développé aux Etats-Unis, le phénomène des travailleurs pauvres. Les rapports successifs de l'Observatoire national de la précarité et de l'exclusion sociale montrent que ce phénomène, marginal au départ, est devenu structurant. Un nombre de plus en plus significatif de personnes, même titulaires d'un CDI, ne sont plus en mesure, compte tenu de leurs revenus, d'accéder à des logements dans un certain nombre d'agglomérations et doivent, pour les personnes aux revenus les plus modestes, vivre dans des formes d'habitat inacceptables. Avec une offre insuffisante, certains exploitent cette misère et l'on voit réapparaître les marchands de sommeil. Un autre problème émerge, qui prendra sans doute une acuité bien plus importante dans les dix prochaines années, concernant l'habitat indigne dans les copropriétés et la dégradation de celles-ci, un problème pour lequel nous devons imaginer de nouvelles réponses. Ces sujets présentent un caractère humain, tant pour les habitants que pour les acteurs professionnels de cette politique.

Dans les défis que je vous invite à relever figure en premier lieu l'acte III de décentralisation qui, dans le champ de la lutte contre l'habitat indigne, nous conduira à revoir la complexité de cette politique publique, la coordination des relations entre les différents acteurs, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, entre le préfet et le maire.

Dans le panorama de ces prochains mois, nous serons également soumis à une

contrainte budgétaire. Si les décisions du sommet de Bruxelles ne viennent pas infléchir le rythme prévu dans les accords conclus en janvier dernier, nous devons réaliser, sur le budget de l'Etat, au cours des trois prochaines années, un effort d'économies sans précédent. Dans le même temps, des efforts seront demandés aux collectivités locales. Pour conserver une capacité de levier dans ces interventions de lutte contre l'habitat indigne, il nous faudra donc nous montrer créatif et proposer des manières de travailler différemment.

Je pense que s'ouvre devant nous l'occasion de ne plus simplement opérer des transformations dans les contraintes que nous connaissons depuis le début de notre carrière professionnelle, en rognant sur les marges. Cela n'est plus possible aujourd'hui. Nous ne pouvons continuer de fonctionner comme avant. Nous sommes souvent dans un jeu de postures. Je vous invite à sortir de cette approche passée.

Avec le CGEDD, le comité d'Histoire et l'ANAH nous nous tenons à l'écoute de vous tous, présents aujourd'hui. Sur un sujet humain, nous n'avons pas le droit d'échouer. A partir du diagnostic posé, nous devons donc définir de nouveaux modes d'intervention. J'invite toutes les personnes qui ont des idées à en faire part aux trois organismes organisateurs de cette journée. Avec l'ANAH, opérateur essentiel de la lutte contre l'habitat indigne, dont la Ministre, hier, devant l'assemblée générale des PACT, rappelait le rôle majeur, il nous appartient de continuer de ce travail.

Je vous remercie de la qualité des intervenants d'aujourd'hui. Si nous voulons construire le monde de demain, il nous faut trouver les clés pour faire en sorte que des logements de qualité s'ouvrent pour des personnes qui, aujourd'hui, vivent dans des conditions que nous ne pouvons plus accepter.



## La délégation à l'hébergement et à l'accès au logement

---

### De la prise en charge dans la rue à l'offre de logements

Créée en juillet 2010, la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement est chargée d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités de l'Etat en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. Son périmètre d'action couvre tous les champs qui vont de l'intervention auprès des personnes à la rue jusqu'au développement de l'offre de logements, en passant par l'hébergement, le logement adapté ou encore la lutte contre l'habitat indigne.

### Une équipe intégrée au sein du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, sous la responsabilité d'un délégué interministériel

Tout en s'appuyant sur l'infrastructure du ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, auquel elle est intégrée, la Délégation apporte son concours à l'action interministérielle. Elle est placée sous l'autorité d'un délégué interministériel et est organisée autour de trois pôles : un pôle « hébergement et accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées », un pôle « lutte contre l'habitat indigne », et un pôle « développement de l'offre de logements ».

### Une instance de coordination interministérielle pour une meilleure efficacité de l'action de l'Etat en direction des personnes sans-abri et mal logées

La prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées concerne les secteurs du logement et de l'hébergement, mais aussi ceux de la santé (notamment à travers l'action à conduire en direction des personnes souffrant de troubles psychiques), de l'accès au droit, de l'administration pénitentiaire (à travers la prévention de l'errance à la sortie d'établissement pénitentiaire), ou encore de la politique pénale (à travers la lutte contre l'habitat indigne). L'enjeu est de mobiliser et de coordonner l'action des différents ministères impliqués, services de l'Etat et établissements publics.

### Un réseau de partenaires et de correspondants départementaux sur le terrain

Sur tout le territoire, des correspondants départementaux du délégué interministériel ont été désignés par les préfets pour suivre la mise en œuvre de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées. Ces correspondants qui sont membres du corps préfectoral assurent la coordination au plan local et sont les interlocuteurs des associations et des collectivités territoriales. Au plan national, le délégué interministériel anime un réseau de partenaires (associations, bailleurs sociaux, entreprises).

# Enjeux territoriaux de la RHI

Les enjeux territoriaux ont pour objectif de faire un détour par des monographies locales, de la mise en œuvre de la politique de résorption de l'habitat insalubre étudiée à l'échelle nationale au cours de la période 1970-1976.

Quatre sites d'opérations ont été choisis :

- ★ le quartier de l'Alma-Gare à Roubaix,
- ★ le quartier Très-Cloîtres à Grenoble,
- ★ le quartier Basilique à Saint-Denis,
- ★ le quartier de l'Ile à Martigues. En ce qui concerne cette étude locale, la communication qui est présentée résulte d'un travail écrit que Nicole Girard a souhaité nous transmettre, n'ayant pas pu intervenir ce jour là.



De gauche à droite : C. David, J. Vulbeau et P. Waechter © G. Nungesser / DIHAL



# La politique de résorption de l'habitat insalubre à Roubaix, dans le quartier de l'Alma-Gare

Janoé Vulbeau,

*Étudiant en master 2 à l'IEP de Lille, Université Lille 1*

À Roubaix, la volonté de destruction des courées jugées indignes est ancienne, on peut en retrouver la trace dès le début du siècle du XX<sup>e</sup> siècle. Peu à peu cet habitat ouvrier traditionnel devient dans les consciences le signe de la misère sociale. Construites principalement lors de l'expansion industrielle de Roubaix au XIX<sup>e</sup> siècle, les courées sont constituées de deux rangées de maisons, accolées les unes aux autres, séparées par un étroit passage au centre qui donne sur la rue. Bâties pour loger les ouvriers près de leurs usines, les constructeurs achetaient, par souci d'économie, 20 mètres sur la rue et 150 en profondeur, pouvant donner accès à plus de 40 maisons. Au fond de la cour, habituellement une baraque abrite les seuls WC communs à l'ensemble des logements ainsi qu'un robinet d'eau

potable. Les courées sont composées de deux pièces avec une superficie moyenne de 10m<sup>2</sup> au rez-de-chaussée et de 12m<sup>2</sup> à l'étage.

Après la seconde guerre mondiale, plusieurs types de rénovation avaient vu le jour : de la part du Comité interprofessionnel du logement (CIL) pour permettre l'extension des entreprises, ou du PACT. Le CIL est alors extrêmement puissant (article de Bruno Duriez) Des opérations, dites de « rénovation urbaine », avaient aussi commencé dès les années 1960, notamment dans le centre de Roubaix. Si toutes les courées ne sont pas insalubres, et que d'autres maisons en front de rue peuvent l'être, c'est véritablement ces dernières qui font l'objet d'une attention particulière de la politique de résorption de l'habitat insalubre. L'une des questions

concernant cet habitat était alors de savoir si on pouvait l'assimiler à un bidonville, ceci lui permettait ainsi de bénéficier de la législation de 1964.

Dans le cadre de cette présentation, on se demandera pourquoi et comment a été lancée la politique de résorption de l'habitat insalubre dans le quartier de l'Alma-Gare.

Une première partie sera consacrée à la mobilisation locale pour cette politique jusqu'à la création de l'Organisme de Suppression des courées de la Métropole nord (ORSUCOMN), et dans une deuxième partie sera abordée la mise en place de l'opération et ses premières difficultés, après consultation des rapports publiés à l'époque et les échanges principalement épistolaires entre les décideurs de ce programme.

## Les origines de l'opération

### Une volonté municipale ancienne de résorption mais le manque de moyens ne permet pas de la réaliser.

Le quartier Alma-Gare se situe au nord-ouest de Roubaix, c'est un quartier péri-central, qui relie Roubaix à Tourcoing. Dès 1962, la destruction du quartier est envisagée grâce à la procédure de rénovation urbaine dont a bénéficié le quartier Edouard Anseele. C'est alors une volonté forte de la municipalité dirigée par le maire Victor Provo, alliance socialiste centre, de réaliser la destruction du quartier. C'est aussi une manière pour la municipalité de s'affirmer sur les politiques de logements « à la place des partenaires sociaux réunis au sein du CIL<sup>1</sup> ». Pourtant malgré les différentes visites de ministres, qui s'engagent sur ce dossier, les crédits ne sont jamais débloqués. L'une des explications avancée alors est que la rénovation d'E. Anseele a coûté extrêmement cher, pour des résultats contestés. Il existe une forte volonté du maire Victor Provo d'autant que la destruction du quartier s'inscrit dans les différents schémas directeurs de l'époque.

### Le schéma directeur de l'agence d'urbanisme et de l'OREAM : une résorption qui s'inscrit dans un cadre plus large de diversification de l'économie et d'une volonté d'attirer les classes moyennes.

Le 7 juillet 1968 est présenté un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui situe la rénovation de l'Alma-

Gare dans une perspective plus large de développement de l'agglomération Roubaix-Tourcoing. La suppression de l'habitat vétuste n'est alors pas présentée comme le seul objectif. La volonté est d'installer une liaison routière entre Roubaix et Tourcoing avec la possibilité sur le long terme de créer un centre intercommunal entre les deux villes, de développer des activités tertiaires, et de faciliter l'installation de l'entreprise *la Redoute*.

L'organisation d'études d'aménagement des aires métropolitaines (OREAM-Nord), nouvellement créée pour Lille-Roubaix-Tourcoing publie une étude rapprochant la rénovation urbaine de la question sociale. Selon ce rapport, il ne s'agit plus de s'étendre mais de rénover pour éviter la constitution de ghettos. La comparaison qui est alors faite, est celle de la concentration d'étrangers venus du Maghreb et celle des Noirs américains dans les ghettos de Chicago. Elle conclut sur la nécessité pour « Roubaix- Tourcoing de devenir la capitale française de la Rénovation urbaine pour apporter (...) un peu d'ordre, un peu de beauté dans cette agglomération laborieuse ».

### L'année 1969 est un tournant.

C'est durant l'année 1969, que des décisions sont prises concernant la résorption de l'habitat insalubre. Le problème des courées est alors fortement relayé par la presse locale et nationale. Une enquête de Claude Vincent dans la Voix du Nord parle ainsi des « courées de la honte » (16/10/69).

Le Conseil d'État accepte le 26 juin l'assimilation des courées aux bidonvilles ce qui permet d'appliquer la loi Debré sur les bidonvilles de 1964 et 1966.

Lors d'une réunion, le 15 octobre, à la préfecture animée par Robert Lion, celui-ci souligne la nécessité d'une action socio-éducative avant, pendant et après l'opération. Une visite du secrétaire d'État au logement R.-A. Vivien a lieu en octobre 1969. Il se montre intéressé par le rapport du CIL, qui comme le rappelle le sociologue Bruno Duriez<sup>2</sup> est extrêmement influent dans la région sur les questions de politique du logement. Il recommande la mise en place d'un « organisme centralisateur opérationnel » qui doit allier souplesse d'action et relative indépendance.

Le 29 novembre 1969 a lieu le colloque sur la résorption des courées. Suite au colloque, sont déposés les statuts de l'ORSUCOMN, qui est reconnu d'utilité publique par décret en conseil d'État.

La composition de l'ORSUCOMN est très diverse, on retrouve dans son Conseil d'administration : Préfecture – communauté urbaine – Mairie de Lille, Roubaix, Tourcoing – Conseil général – CIL – HLM – PACT – CAF – UDAF. À cela s'ajoute :

- ★ des comités techniques (les mêmes membres, plus le directeur départemental de l'équipement, le directeur départemental du travail et de la main d'œuvre, le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, le directeur départemental des impôts, l'agence

<sup>1</sup> Didier Cornuel et Bruno Duriez, *Le mirage urbain, histoire du logement à Roubaix, 1983, ed anthropos, p.178.*

<sup>2</sup> Idem.

d'urbanisme - OREAM Lille - l'INSEE et l'observatoire économique),

- ★ une commission d'action sociale (DDASS - UDAF - CAF - BAS - Centres sociaux Services Sociaux Travailleurs Nord Africains - PACT - Maisons Familiales - Caisses de retraite complémentaires),

- ★ et une commission de relogement (les membres de la commission d'action sociale + la chambre d'agents immobiliers et la bourse d'échange des logements).

## **L'influence de l'ORSUCOMN sur la loi de RHI.**

L'ORSUCOMN est fortement liée au niveau national avec lequel s'exerce une influence réciproque. Durant l'année 1970, on compte 8 réunions avec le ministère de l'équipement et 4 avec le GIP (créé en octobre 1970). Il est ainsi consulté pour la mise en place de la loi sur la RHI. Il souligne les difficultés de l'application de la loi sur les bidonvilles aux courées, notamment sur deux points : l'obligation de ne résorber que des espaces qui doivent être ensuite reconstruits, ce qui empêche l'action de l'ORSUCOMN sur des terrains non propices à la construction. Le financement des opérations qui ne permet pas de pré-financer les opérations d'acquisitions.

## **Les conditions de mise en œuvre**

### **Comment procède l'ORSUCOMN ?**

L'ORSUCOMN a dans ses statuts un rôle très large concernant la résorption de l'habitat insalubre. Elle s'occupe autant

de l'élaboration des périmètres d'insalubrité, de la mise en œuvre des destructions, que du relogement des habitants. Elle confie dans ses premiers mois d'existence une enquête sur les courées au CRESGE (Centre de recherches économique, sociologique et de gestion). Cette enquête révèle les difficultés de la population vivant dans les courées, qui sont essentiellement des personnes seules, ou des familles nombreuses, ainsi que beaucoup de retraités ou de familles précaires (34% de la population qui a en dessous de 15 ans et 25% de personnes âgées à Roubaix). Ce sont aussi beaucoup d'étrangers dont le seul moyen pour eux, d'accéder à la propriété est d'acheter une maison en courée.

Lorsqu'une proposition de programme est élaborée, elle est soumise au Conseil d'administration, puis transmise à la CUDL. Après son accord, des études pré-opérationnelles sont menées avec délimitation des îlots, qui doivent ensuite être envoyées à la préfecture pour définir une zone d'insalubrité. Puis est établi un montage financier pour déterminer la participation de l'État et des collectivités locales. Le dossier est transmis au GIP. L'ORSUCOMN met aussi en place une permanence d'accueil où peuvent s'adresser les personnes qui sont dans le périmètre d'insalubrité. L'action sociale est vue comme un « élément déterminant de la politique du logement » selon les propos de Robert Lion<sup>3</sup>, elle doit entraîner une action socio-éducative qui concerne autant les déplacements de population que le relogement.

L'action de l'ORSUCOMN est dans un premier temps retardée, la loi de résorp-

tion des bidonvilles n'est pas adaptée et il faut attendre la promulgation de la loi du 10 juillet, ainsi que des textes d'application (notamment la circulaire du 21 août 1971). L'ORSUCOMN rencontre aussi des problèmes de suivi financier de la part des collectivités locales, car à la différence des bidonvilles ou l'État subventionne la totalité des charges, celles-ci doivent prendre en charge 20 à 30 % du coût des opérations.

## **L'opération Alma-Gare**

L'Alma-Gare est une opération particulière parce qu'elle s'inscrit dans un processus d'aménagement plus large du quartier. À ce titre, elle est menée conjointement entre l'ORSUCOMN et la société d'aménagement et d'équipement du nord, la SAEN. On peut penser qu'ici l'élaboration d'une opération d'envergure ait pu retarder la mise en place de la résorption. La SAEN est chargée de la coordination et de la direction de l'opération et l'exécution relève de l'ORSUCOMN qui est la seule habilitée à toucher les subventions du GIP. Ce couplage est parfois considéré comme gênant pour les deux organismes. Le préfet établit deux arrêtés préfectoraux pour la mise en place d'une zone d'aménagement différé (ZAD) de 64ha en 1972 puis 1973. La ZAD permet d'établir un droit de préemption en faveur de la CUDL, lors des ventes d'immeubles dans le périmètre. L'enquête d'insalubrité établit le taux d'insalubrité de la zone à 90 %. La demande de subvention au GIP déposée en novembre 1973,

<sup>3</sup> Idem p.196.

n'est acceptée que le 26 mars 1974, le ministère accorde alors une subvention à l'ORSUCOMN de 10882000 francs pour réaliser la première tranche de l'opération Alma-Gare comprenant 734 immeubles et 47 commerces.

## Les difficultés

L'ORSUCOMN est considéré comme un agresseur. Pour certains l'opération est vue comme une spoliation pure et simple, d'autant que les propriétaires sont très peu indemnisés car le rachat du terrain est déduit des frais de démolition. Très vite, il devient difficile pour l'ORSUCOMN d'assurer l'ensemble des tâches qui lui sont confiées (Dans une note de l'action sociale de l'ORSUCOMN de mars 1972, il est ainsi indiqué « L'ORSUCOMN apparaît comme un agresseur. Ce qu'il est (expropriation...) (...) Le même personnel peut-il être impliqué à la fois dans les activités nécessaires et contraignantes développées par l'organisme, comme l'expropriation, et dans l'action sociale qui en découle ? »). C'est pourquoi ce dernier délègue à partir du 1er juillet 1972 au groupement pour l'étude et la réalisation de l'habitat (GERHA) les études d'insalubrité, les négociations foncières, les études d'habitat ainsi que tout ce qui concerne les actions d'accompagnement et de relogement.

## Le changement de population

Deux enquêtes sont menées sur l'Alma-Gare en 1968 et 1973<sup>4</sup>, on peut observer un appauvrissement du quartier. 40,7 % des ménages présents en juin 1973 étaient arrivés sur le quartier depuis

1968, et la moitié des ménages présents ont un revenu inférieur à 500F.

L'enquête relève une proportion importante de personnes seules (304 sur les 574 logements occupés), ainsi qu'un bon nombre de familles nombreuses (54 familles ont plus de 5 enfants) et surtout des personnes âgées de plus de 65 ans (165 ménages). Le quartier est aussi composé de 44 % d'étrangers. La difficulté est alors qu'une partie de la population n'a pas les moyens de se reloger dans de nouveaux habitats (l'allocation logement, et une aide de la mairie n'est pas toujours versée) et se dirige ainsi à nouveau vers l'insalubre (sur lequel l'ORSUCOMN n'a pas de vision, puisqu'il ne s'occupe pas des personnes qui se relogent par eux-mêmes). De même, on note l'augmentation du nombre de logements vides : 5,5 % en 1968, 13 % en juin 1973, 27 % en décembre 1974. L'accélération de cette évolution pose par ailleurs le problème du squattage. Enfin 60 % de la population souhaite rester sur place ce qui est envisagé par l'opération tiroir sans pour autant que soient définies les modalités de cette opération. Les personnes âgées ne veulent généralement pas quitter leur logement, ainsi que des jeunes ménages qui craignent de ne pas être solvables dans l'habitat HLM. Pour certains travailleurs étrangers le fait d'être passé d'un « garni » à un logement en courée représente un progrès certain.

## L'atelier populaire d'urbanisme (l'APU).

L'ORSUCOMN s'oppose aussi à une résistance locale. Ces derniers sont des

militants issus du mouvement populaire des familles (MPF) installés depuis une dizaine d'année dans l'Alma-Gare et ont pour projet d'empêcher le relogement dans ce qu'ils appellent les « cages à lapin ». La transformation du quartier des Longues Haies, notamment la construction de grandes tours crée un effet repoussoir. En 1974 ces militants créent l'APU, ce qui a principalement pour effet d'obliger l'ORSUCOMN à mieux communiquer sur les projets en cours. Le 7 janvier 1975, le projet du premier îlot Alma Gare entre la rue Stephenson, la rue de Cassel, et la rue de Fontenoy est présenté dans les locaux de l'APU. Comme le rapporte le journal *Nord éclair*, les échanges sont houleux entre d'un côté la SAEN et l'office HLM, et de l'autre, les membres de l'APU. 175 appartements sont prévus pour 1976.

À partir de 1976, l'Alma-Gare va devenir le principal champ d'action de l'ORSUCOMN. On peut considérer qu'il y a eu un détournement de la loi, car la résorption de l'habitat insalubre est ici utilisée pour une opération d'aménagement. L'insalubrité devient ainsi l'outil d'une politique publique plus large.

<sup>4</sup>Orsucorn étude socio démographique de l'Alma Gare, étude réalisée par le GERHA, 1973.



# L'opération de résorption de l'habitat insalubre du quartier Très-Cloîtres à Grenoble



Pierre Waechter,

*Doctorant en histoire contemporaine à l'université de Grenoble 2 (LARHRA)*

L'opération de résorption de l'habitat insalubre du quartier Très-Cloîtres à Grenoble est marquée sur le plan politique par la municipalité d'Hubert Dubedout. Cette municipalité, élue en 1965 sur une liste GAM-SFIO-PSU est très mobilisée sur les questions d'urbanisme, faisant de Grenoble un laboratoire urbain. La ville est alors un symbole de la « nouvelle gauche » et le quartier de Très-Cloîtres, comme celui de la Ville neuve, devient une vitrine du socialisme municipal.

Grenoble a été incitée à s'engager dans la procédure RHI suite à l'échec des opérations de rénovation urbaine initiées par la municipalité précédente : l'opération République et l'opération Mutualité :

★L'opération République est en effet «gelée» après la construction du premier immeuble suite à d'importantes difficultés financières.

★L'opération Mutualité, pour laquelle la

nouvelle municipalité a tenté d'infléchir le caractère social du programme en confiant sa réalisation à la Sonacotra, sans arriver à reloger tous les habitants du quartier.

## Les motifs de l'opération de RHI sur Très-Cloîtres

Le quartier Très-Cloîtres, situé entre les quartiers République et Mutualité, était lui-même promis à la rénovation avant l'arrivée de la nouvelle équipe municipale. Durant le premier mandat de la municipalité Dubedout, entre 1965 et 1971, les problèmes du centre-ville sont remis à plus tard et les projets de rénovation des quartiers Saint-Laurent et Très-Cloîtres, jugés trop coûteux, sont gelés, d'autant qu'ils n'apportent pas la réponse aux problématiques sociales.

La municipalité voit cependant dans la loi Vivien une opportunité de résorber l'insalubrité sans perdre de vue la vocation

sociale que doit avoir une intervention publique. La politisation de la question des étrangers vient également nourrir les réflexions sur l'opération. Emergent en effet dans les années 1969-1970 à Grenoble de fortes mobilisations dénonçant les conditions de logement des travailleurs migrants. Des membres du GETUR, le groupe d'études urbaines, travaillant sur l'opération Très-Cloîtres et des membres du GAM, le groupe d'action municipale, participent à ces mouvements de protestation. Ce mouvement qui débouche sur la création de l'Office dauphinois des travailleurs immigrés (ODTI) en janvier 1970 et sur la création d'un foyer en centre-ville. Enfin, après un premier mandat marqué par les premières études sur la Ville neuve, un rééquilibrage de l'action publique s'impose, en faveur du centre ancien.

En 1971, à la veille des élections municipales, la ville annonce son intention de relancer l'opération sur Très-Cloîtres.

Très-Cloîtres est en quelque sorte conçue comme une opération test qui doit permettre plus tard une intervention sur l'ensemble du centre-ville. Ce quartier offre en effet des opportunités opérationnelles, car la ville y possède déjà des terrains et a acquis des appartements ou immeubles par le biais de l'opération de rénovation, un temps envisagé. Enfin, le quartier présente une taille convenable, avec seulement 600 logements pour une population d'environ 1500 habitants. Il s'agit aussi du quartier le plus dégradé du centre-ville et donc le plus urgent à traiter. L'insalubrité y est ancienne du fait du départ des populations solvables du quartier à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle. C'est cette insalubrité qui a permis le maintien d'une population à bas revenus, composée à 82,9 % d'ouvriers.

Le quartier de Très-Cloîtres se trouve dans une situation péri-centrale, isolé du reste du centre-ville par un certain nombre de bâtiments publics, l'université, l'évêché, etc. La pression foncière y est nulle et le quartier n'intéresse pas les promoteurs immobiliers. Le quartier constitue un ancien faubourg qui remplit depuis fort longtemps une fonction d'accueil des migrants et groupes marginalisés. Il a d'abord accueilli les protestants puis les migrants des campagnes environnantes, les Italiens et, à partir des années 1950, les Algériens.

Au début des années 1970, Très-Cloîtres est d'ailleurs vu par les Grenoblois comme une « médina ». Pourtant, ce n'est pas du tout la réalité sociologique du quartier qui compte un tiers d'Italiens (souvent des familles nombreuses)

un tiers de personnes âgées (très précarisées) et un tiers de travailleurs maghrébins « célibataires », qui logent dans un foyer insalubre géré par la préfecture ou dans les cafés garnis de la rue Très-Cloîtres. Le quartier joue quand même une fonction de centralité pour la communauté maghrébine de l'agglomération, avec un marché, des commerces spécialisés et des cafés. Enfin, l'opération présente une dimension sociologique. Les bases sociales de la municipalité, le PSU et la CFDT, se montrent très critiques à l'égard de la « rénovation-déportation » et très sensibles au sort des travailleurs immigrés. Le maintien de la population maghrébine dans le quartier constituera d'ailleurs l'un des enjeux de l'opération.

### **L'originalité de l'opération RHI sur Très-Cloîtres**

L'opération prend immédiatement un caractère expérimental. Des représentants de l'agence d'urbanisme travaillent avec le GIP pour adapter la loi Vivien au contexte local. En 1972, l'agence d'urbanisme rend un rapport formulant un certain nombre de critiques à l'égard de cette loi, notamment sur le calcul des cotes d'insalubrité qui, fondé sur le modèle des bidonvilles, s'avère inadapté à un tissu urbain dense comme le centre-ville de Grenoble. Selon cette agence, la loi Vivien fait une analogie trop grande entre un bidonville horizontal et un bidonville vertical. Elle estime que pour les quartiers très anciens, il ne faut pas raisonner en termes de salubrité ou d'insalubrité mais en termes d'insalubrité rémédiable ou irrémédiable. La destruc-

tion ne devrait pas être déterminée par des critères subjectifs mais par le coût de la restauration. Lorsque celui-ci se révèle inférieur au coût de la rénovation, il doit être possible de restaurer l'immeuble.

Or, à Très-Cloîtres, selon un premier bilan estimatif, la restauration apparaît moins coûteuse que la rénovation, notamment parce qu'elle évite le rachat des fonds de commerces. Face à une rénovation onéreuse, la restauration est vue comme le meilleur moyen pour permettre le maintien sur place des habitants. Le quartier est présenté au GIP comme une opportunité d'expérimenter une nouvelle procédure de traitement du tissu urbain, reconnaissant « la fonction sociale des quartiers anciens ». L'agence d'urbanisme demande donc un assouplissement de la législation afin d'utiliser des fonds RHI sans démolir, afin de remettre les logements aux normes minimales d'habitabilité et de supprimer les causes de l'insalubrité.

L'opération Très-Cloîtres est également présentée comme une innovation politique. Elle est chargée en effet d'une dimension symbolique très forte. Dès l'automne 1972, la ville monte une équipe pluridisciplinaire composée de sociologues, juristes, architectes et ingénieurs, intégrée aux services de la ville mais déconcentrée dans un local du quartier. La mise en place de cette équipe marque l'émergence de la dimension opératoire de la ville. Jusqu'à présent, la ville de Grenoble intervenait de manière indirecte par le biais de sociétés d'économie mixte. Ici, elle intervient, en l'espèce, directement. La place de la ville, dans l'étude puis dans la mise en place du

projet est prépondérante. Cette équipe a pour mission de travailler avec la population, suivant un mode opératoire participatif, afin de trouver les solutions les mieux adaptées aux besoins de la population. L'opération Très-Cloîtres est construite sur l'idée de droit à la ville, en réaction à la rénovation-déportation, qui entraîne le départ des habitants vers la périphérie ou d'autres quartiers insalubres et la rénovation « bulldozer », qui détruit le cadre de vie et la vie sociale du quartier.

Cette opération, au contraire, a pour objectif de maintenir la fonction sociale du quartier dans l'agglomération grenobloise. Cela suppose le maintien des mêmes catégories d'habitants ainsi que de la vie et des fonctions centrales du quartier.

## La mise en œuvre de l'opération RHI sur Très-Cloîtres

En 1972, la ville propose d'expérimenter ce programme sur deux quartiers du centre-ville : Très-Cloîtres et Voltaire Sainte-Claire (le 3<sup>ème</sup> îlot de l'opération République qui n'avait pu être réalisé).

L'opération de Très-Cloîtres s'articule autour de deux grands principes originaux :

- ★ la restauration mixte, qui prévoit de conserver le maximum du cadre bâti et permet le maintien sur place des mêmes catégories d'habitants. Le premier projet envisage la réhabilitation des trois quarts du quartier et la démolition-reconstruction d'un quart. Ce système d'intervention complexe fait appel à

plusieurs types de financement, dont les financements RHI et ANAH. Le GIP donne son accord en septembre 1973 pour subventionner au titre de la RHI la première tranche du quartier et l'ANAH accorde son agrément en janvier 1974, permettant aux propriétaires bailleurs de bénéficier d'une majoration de 30 % par rapport aux subventions normales ;

- ★ l'opération tiroir, consistant en une opération « tranche par tranche » pour permettre le maintien sur place des habitants pendant les travaux. Il s'agit de ne pas rompre la vie du quartier. C'est la raison pour laquelle les premières interventions touchent les espaces peu habités et donc aisément libérables, des espaces où sont construits des logements HLM et un foyer pour travailleurs migrants.

L'opération Très-Cloîtres mêle trois modes d'intervention :

- ★ pour la restructuration du quartier, des fonds RHI sont utilisés afin d'effectuer des curetages sur les immeubles totalement dégradés et aérer certains îlots très denses. Ces fonds permettent également d'acquérir des zones nécessaires à l'aménagement du quartier. C'est dans ce cadre qu'est construit par l'office HLM, en 1975, le foyer pour travailleurs migrants géré par l'ODTI. C'est aussi par ce biais que seront créés des logements pour familles nombreuses, les 66 premiers PLR (programme à loyer réduit) de la rue de l'Alma, terminés en 1976 ;

- ★ cette opération ménage aussi une aide aux propriétaires dans le but de remettre les logements aux normes minimales d'habitabilité. L'équipe Très-Cloîtres

implantée dans le quartier doit apporter une aide technique et juridique aux propriétaires afin de les aider à trouver des financements. Elle intervient également auprès d'eux pour essayer de réorganiser et redynamiser la copropriété.

- ★ néanmoins, les aides de l'ANAH sont réservées aux propriétaires bailleurs et la majorité des propriétaires (bailleurs ou occupants) ne seront pas en mesure de réaliser les travaux restant à leur charge. La collectivité doit donc prendre le relais : acquérir les logements et confier leur restauration à un organisme HLM. Les anciens occupants doivent pouvoir être relogés dans les appartements restaurés ou d'autres appartements du quartier.

La ville est rapidement confrontée à différents problèmes :

- ★ des entreprises locales inadaptées à ces chantiers de rénovation ;
- ★ des normes HLM fondées sur la construction neuve et inadaptées à la réhabilitation ;
- ★ une réhabilitation plus coûteuse que prévue ;
- ★ la nécessité pour la ville de prendre en charge la plupart des chantiers, face à l'insolvabilité des propriétaires.

De fait, le projet initial est rapidement remis en cause au profit d'une solution de « rénovation progressive ». Au printemps 1975, les bilans financiers des opérations RHI de Voltaire Sainte-Claire et Très-Cloîtres sont présentés au Ministère de l'équipement. Le bilan du premier est validé puisque la « restauration mixte » coûte moins cher que la « rénovation progressive ». En revanche,

le bilan de Très-Cloîtres est rejeté : le montant de l'aide de l'État ne couvrant pas le tiers du bilan prévisionnel.

L'aide de l'État est insuffisante pour réaliser une opération de restauration avec maintien des habitants sur place. Compte tenu des blocages rencontrés pour la réhabilitation du quartier, la municipalité s'oriente à partir de 1975 vers un projet de « rénovation progressive » de l'ensemble du quartier tout en conservant quelques rares bâtiments en bon état. La « rénovation progressive » s'opère tranche par tranche avec un système d'opérations tiroirs, qui se veut respectueux du cadre général des quartiers anciens, du tracé des rues et de l'architecture. L'étude de ce projet est confiée au service Vieux quartiers et terminée en 1976. En 1977, après de longues négociations, l'État refuse d'accorder à la ville une aide pour la restauration mais en mai, le Conseil municipal accepte le nouveau projet qui prévoit un quart de restauration et trois quarts de rénova-

tion. En 1977, le système d'intervention municipal sur les quartiers anciens entre dans sa phase de maturité. Les bases juridiques et les acteurs du projet, tous plus ou moins contrôlés par la ville, sont désormais en place. L'opération Très-Cloîtres a constitué un banc d'essai pour une politique globale de rénovation des quartiers anciens sur Grenoble.





# Le lancement de la politique de RHI à Saint-Denis, entre résorption des bidonvilles et difficultés de la rénovation urbaine

Cédric David, *Doctorant en histoire contemporaine à l'université Paris-Ouest-Nanterre la Défense (IDHE)*

À Saint-Denis, dans les années 1970, l'urgence d'intervenir dans l'habitat constituait une donnée quasi-permanente depuis de nombreuses années et le diagnostic était déjà posé à la Libération. La ville est désignée « capitale des taudis » dès les années 1950. Elle compte des formes très diverses d'habitat insalubre et connaît des écroulements d'immeubles et des incendies à répétition.

Plusieurs zones ont été désignées pour être rénovées dans les années 1950-1960 : le centre-ville de Saint-Denis, un quartier considéré comme insalubre de baraques auto-construites à proximité du bidonville du Franc-Moisin ainsi que la « petite Espagne » où l'on trouve encore aujourd'hui des immeubles

d'habitat indigne. L'opération du Franc-Moisin a débuté et s'est terminée avant l'opération Basilique. Celle-ci a été lancée en 1972 mais la construction du nouveau quartier n'a réellement débuté qu'en 1978 et a duré jusqu'au début des années 1990.

Ces opérations font ressortir quelques singularités locales. Saint-Denis se trouve en banlieue parisienne, dans un contexte urbain soumis à des transformations profondes. Une désindustrialisation précoce et l'extension de l'agglomération parisienne, remettent en question le maintien de la centralité suburbaine de Saint-Denis, chef-lieu d'arrondissement. Cette situation est redoublée par les débats qui ont eu lieu au cours des années 1960 sur

l'aménagement de l'agglomération parisienne. Dans ce contexte, la municipalité de cette « banlieue rouge » s'investit fortement dans le logement dès l'après-guerre et entretient dans ce domaine des relations fluctuantes avec l'État, alternant conflit et collaboration.

Enfin, Saint-Denis possède un centre historique atypique, avec la Basilique, la maison d'éducation de la Légion d'honneur, les fouilles archéologiques sur lesquelles l'administration des monuments historiques va conserver un droit de regard, mais dans un ilot ouvrier très déprécié avec des immeubles dont les valeurs locatives étaient placées, dès avant-guerre, parmi les plus faibles de la banlieue parisienne.

## Une urgence imprévue : la résorption des bidonvilles

La municipalité communiste avait affirmé de longue date sa volonté de traiter les bidonvilles. Le maire, présent depuis 1945, s'investit sur ce sujet comme sur le surpeuplement des logements, la surmortalité infantile ou la tuberculose. Le projet de modernisation urbaine, d'assainissement et d'ordonnement de la ville, constituait en effet l'un des points fondamentaux de la politique locale qui vise une promotion collective de la classe ouvrière.

De fait, l'irruption de bidonvilles apparaît comme une nouvelle contrariété d'autant qu'aucune solution n'a pour l'instant pu être trouvée sur le centre-ville, qui représente le principal problème. Les premiers groupes de baraques désignés comme bidonvilles s'implantent à la fin des années 1950. Le plus important, celui du Franc-Moisin, se développe à partir de 1962. Au début des années 1970, entre 4 000 et 5 000 personnes résident dans des bidonvilles à Saint-Denis, en quasi-exclusivité étrangères, des familles d'immigrants portugais pour l'essentiel au Franc-Moisin, mais aussi des familles espagnoles ou algériennes. Cet ensemble forme un quart des étrangers qui résident dans la commune.

À l'origine, le quartier du Franc-Moisin représentait un quartier de passage, une extension de la « Petite Espagne ». Ce quartier auto-construit dans l'entre-deux-guerres a pu s'étendre grâce aux incertitudes sur l'affectation des terrains situés dans une zone indéterminée, comptant

à la fois des activités industrielles et de l'habitat. Ce bidonville ne cesse de grandir, jusqu'au début des années 1970, une époque qui connaît un pic d'immigration portugaise. Il est même désigné, en 1971, comme la plaque tournante de l'immigration portugaise en région parisienne et devient, en 1972, à la faveur de la résorption des bidonvilles de Nanterre, le plus important de France.

En 1965, un nouvel adjoint à l'urbanisme arrive et un bureau du plan est créé, des signes d'une remobilisation de la municipalité autour des questions d'urbanisme. Des discussions s'ouvrent en parallèle avec la Sonacotra. Une convention est conclue pour la résorption de l'ensemble des bidonvilles de Saint-Denis, en particulier le bidonville du Franc-Moisin. Suivant cette convention, les deux tiers des habitants devront être relogés en dehors de la commune. La ville considère en effet que les bidonvilles ne sont pas de la responsabilité des collectivités locales mais de l'État, qui est seul en charge de la politique d'immigration.

Tandis qu'au milieu des années 1960, le financement de nouvelles constructions de l'Office municipal d'HLM était très restreint. En 1967, la ville obtient sur plusieurs années la construction de près de 4 500 logements sociaux. Les financements PRI permettent d'assurer la construction de cités de transit mais aussi d'équilibrer le financement d'une vaste opération de construction, qui est aussi rendu possible par le déblocage de décisions d'urbanisme conditionnant jusqu'alors la possibilité de construire des logements.

La résorption du bidonville du Franc-Moisin démarre en 1967 par l'implantation d'un centre de relogement préfectoral pour les célibataires et les familles d'immigrants, submergé dès son ouverture. La Sonacotra construit, l'année suivante, une première cité de transit, à proximité du bidonville, qui deviendra le siège du LPS, Logement et promotion sociale, organisme responsable de l'animation socio-éducative dans l'ensemble des cités de transit de la Sonacotra. Le chantier de construction sur place représente un grand ensemble de plus de 2 400 logements construits par l'Office municipal et la LOGIREP, au fil des destructions de baraques. Des difficultés émergent toutefois qui causent retards et tensions entre l'administration et la Sonacotra sur la méthode à suivre pour gérer le relogement des habitants.

Ce n'est qu'en fin d'année 1971, plus d'un an après la loi Vivien, que se met en place une coordination par le délégué du GIP, sous-préfet chargé de l'immigration en Seine-Saint-Denis. C'est à cette époque aussi que sont mis en location les premiers logements de la nouvelle cité. Surtout, les cités de transit se multiplient. Au total, jusqu'à la fin de l'opération, une dizaine de cités vont être construites, qui auront relogé 600 familles, soit la moitié des familles du Franc-Moisin. En avril 1972, une circulaire décrit la cité de transit idéale, construite en dur par un organisme d'HLM, qui pourra par la suite être réaffectée au logement social. Or tel n'est pas le schéma choisi ici, où sont plutôt construites des cités provisoires.

La résorption du bidonville du Franc-Moisin s'achève à l'automne 1973 et plusieurs bidonvilles font l'objet d'une résorption dans l'année qui suit. Entre temps, la rénovation de l'îlot Basilique a démarré.

## **La procédure RHI : élément déclencheur de la rénovation de l'îlot Basilique**

### **La prise de décision**

À la fin des années 1960, cela fait plus de dix ans que la destruction de l'îlot insalubre est envisagée, d'abord par petites tranches puis dans une opération plus globale en s'adjoignant les services du bureau d'études BERIM. Mais après 1962, le projet est bloqué par les autorités de tutelle dans l'attente des décisions d'urbanisme suspendues jusqu'aux résultats de l'étude sur la réorganisation de la région parisienne par le District de la région de Paris et son Institut d'aménagement et d'urbanisme.

En 1966, l'équipe municipale cherche à développer un projet concurrent à celui du District, qui prévoyait une rénovation mesurée, quelques restaurations et la relocalisation du centre économique et commercial plus au nord. Dès avant la loi Vivien, en 1969, des contacts sont pris avec Pierre Hervio, alors directeur départemental de la construction du département de Seine Saint-Denis. La municipalité se lie aux organismes déjà sur place, le BERIM, la Sonacotra et l'office municipal d'HLM. Est envisagée alors une campagne d'acquisitions foncières. La Sonacotra pouvait reloger les

habitants en foyer ou dans les cités de transit existantes ainsi que dans un parc de logements, alors en construction à la faveur de la résorption des bidonvilles.

Cette première tentative est toutefois très vite bloquée à cause d'un problème d'équilibre financier. Le Groupe interministériel GIP-RHI rejette une première demande de subvention. La mairie encourage la mobilisation des commerçants locaux qui, pour être relocalisés, pourraient prendre en charge une partie des déficits. Elle y consacre l'année 1970 et se mobilise également auprès de la presse. Auguste Gillot souligne en effet que le quartier Mériadeck de Bordeaux est traité en priorité alors que la Basilique, qui présente un intérêt national, est maltraitée. Fin 1970, le dossier est entièrement repris pour intégrer une procédure ZAC. La situation s'accélère en avril 1971 avec l'intervention de Guy Houist, secrétaire général du GIP, qui propose les services et le financement du GIP-RHI, à la condition d'écarter la Sonacotra de l'opération.

Cette opération est présentée comme une opération pilote, sans doute pour signifier l'efficacité de l'intervention du GIP. Le nouveau financement s'avère décisif. Le dossier est bouclé au printemps 1972 et dès l'automne, les premières destructions interviennent, de même que les premiers relogements.

### **Le contenu de l'opération**

L'opération envisagée initialement, impliquant le BERIM, la Sonacotra et l'Office HLM, ne sera pas réalisée, les deux derniers opérateurs étant in fine écartés de la

reconstruction. Le BERIM conserve un rôle d'étude dans la première moitié des années 1970, procédant notamment aux enquêtes sociales préalables aux relogements. Cet îlot Basilique n'apparaît pas explicitement stigmatisé pour sa population immigrée comparativement aux bidonvilles et cités de transit. Il n'en présente pas moins une insalubrité forte notamment au sud de l'îlot traversé, jusqu'aux années 1950, par un cours d'eau très pollué. Par conséquent, l'un des choix arrêtés depuis fort longtemps consistait dans la destruction. Cette option est acquise pour les îlots les plus proches de la Basilique afin de mettre en valeur le monument mais la question du relogement sur place n'est même pas posée. L'office HLM reloge à l'échelle de la commune et la municipalité estime qu'elle peut tout à fait proposer à ces populations un logement dans un immeuble HLM situé à deux kilomètres du centre.

Au début des années 1970, la RHI a apporté des moyens significatifs mais n'a pas permis d'apporter des solutions nouvelles sur Saint-Denis. Les archives montrent également que dès lors que l'opération est acquise, la question de l'habitat insalubre devient tout à fait secondaire et apparaissent de nouveaux problèmes liés à la restructuration du centre urbain, au développement touristique et commercial, à l'implantation de bureaux, des enjeux importants pour une ville en déclin, qui prennent donc le pas sur le relogement.



# La résorption de l'habitat insalubre : le quartier de l'Ile à Martigues

Nicole GIRARD

(UMR Telemme, CNRS/Aix-Marseille-Université  
Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme, Aix-en-Pce)

Il s'agit d'une opération en quartier ancien, dans une ville en forte croissance sur le plan économique et démographique. Elle a été envisagée très tôt au début des années 1960, lors de l'arrivée d'une nouvelle municipalité communiste élue en 1959, sous la forme d'une rénovation urbaine mais ne trouvera sa concrétisation et les moyens financiers adéquats qu'avec la loi de 1970. Elle a été réalisée par la Sonacotra, attributaire des subventions du GIP RHI, avec une forte implication de la municipalité.

Compte tenu des caractéristiques du quartier, des objectifs multiples et de l'imbrication de plusieurs procédures elle a abouti à une opération d'urbanisme d'ensemble. La RHI a représenté pour Martigues davantage une opportunité de réaménagement d'un quartier dégradé qu'une opération à visée sectorielle (à savoir la suppression de taudis), tout en se fixant des objectifs sociaux dès le départ, à savoir le maintien des mêmes catégories de populations par la présence d'une forte majorité de logements sociaux dans les reconstructions.

## Un quartier insulaire

Situé en cœur de ville, le quartier de l'Ile est un des trois quartiers historiques qui

en s'unissant en 1581 ont constitué la ville de Martigues. Il s'agit d'un quartier insulaire, construit sur une île très basse entourée de canaux, donc humide, avec



une structure particulière d'îlots (profonds, étroits et imbriqués les uns dans les autres) et des matériaux de construction qui ont favorisé l'insalubrité. À quelques exceptions près, le patrimoine immobilier était de faible valeur, à plus de 90% construit avant 1871. Les logements, pour la plupart exigus et inconfortables, sont devenus insalubres du fait de l'humidité persistante mais aussi par manque d'aération et d'ensoleillement. Il faut souligner également l'insalubrité générale du quartier qui ne disposait pas de réseau d'assainissement ; celui-ci ne sera construit que dans la deuxième moitié des années 1960.

Il présente un intérêt dans la **structure d'ensemble du tissu urbain**, par son homogénéité (« village de pêcheurs ») et sa situation, il est entouré de canaux (« la Venise provençale »), éléments qui constitueront autant de difficultés techniques de réaménagement. Dans le patrimoine immobilier, il faut noter la présence de deux éléments remarquables : d'une part, un beau monument classé d'architecture baroque, l'église Sainte-Madeleine, et d'autre part, les bords des canaux, façades et toitures (qui ne seront pas touchés par la RHI), sites inscrits depuis 1944. Cela amènera pendant l'opération l'intervention de l'Architecte des Bâtiments de France et de la Conservation Régionale du Patrimoine, mettant en cause le parti pris RHI.

Toutefois c'est un quartier qui n'est déjà plus **fonctionnellement** un centre-ville, malgré un alignement commercial dans la rue centrale (rue de la République),

héritage d'une époque où la circulation routière (route de Marseille à Arles, RN 568) traversait les rues principales des trois quartiers anciens. Le détournement de la circulation dû à la construction du pont levant en 1962 et l'exiguïté du quartier ont contribué à une relative mise à l'écart en termes de fréquentation, même si le quartier de l'Île a longtemps abrité des édifices essentiels : outre l'église principale, l'Hôtel de Ville, la Bourse du Travail et la Prud'homie de Pêche.

## Une population pauvre

Le quartier abritait depuis longtemps une population pauvre, voire très pauvre (des pêcheurs en grande majorité, avec une activité de pêche en déclin au sortir de la guerre) constituée de familles, qui ont déménagé dès que possible dans les logements sociaux construits dans les années 1960. Le dépeuplement s'est donc accentué (2 511 habitants en 1954, 1645 en 1975).

Quand l'opération commence, la population est surtout constituée de personnes âgées, souvent isolées, locataires ou propriétaires occupants sans grandes ressources et de collectifs de travailleurs immigrés, surtout algériens, logés dans des conditions indignes dans des immeubles acquis par des marchands de sommeil ou appartenant à des propriétaires du crû.

Au recensement de population de 1968, le quartier comptait près de 1900 habitants, en dépeuplement modéré. Mais le dépeuplement s'est accéléré après 1968, sous l'effet des urbanisa-

tions nouvelles (ZUP de Canto-Perdrix puis ZAC de Paradis-Saint-Roch) qui offraient en nombre des logements sociaux. Les travaux d'industrialisation de Fos ont entraîné des modifications de peuplement en quelques années : le nombre d'immigrés travaillant dans ces chantiers va doubler jusqu'à atteindre la moitié de la population du quartier, avec des concentrations à plus de 50% dans certains îlots, entraînant le phénomène bien connu de fuite des populations locales qui obtenaient un logement ailleurs, elles même remplacées par des immigrés, etc.

## Le contexte urbain

**Un projet municipal ancien** : la lutte contre l'insalubrité de l'habitat ainsi que la construction d'un réseau d'assainissement dans l'Île figuraient dans le programme électoral de la municipalité communiste élue en 1959.

**Un projet de rénovation urbaine** selon la loi de 1958 est envisagé dès 1960 ; une étude d'urbanisme détaillée est présentée au conseil municipal en 1965 avec une demande de crédits adressée à la Direction départementale de la Construction, crédits qui seront refusés, car la procédure de rénovation urbaine est déjà en voie d'abandon. On retrouvera toutefois les grandes lignes de ce projet dans le réaménagement futur de la RHI, d'autant qu'un des architectes auteurs de l'étude, C. Delaugerre (cabinet BCDMB) deviendra l'architecte-conseil de la Ville et sera le réalisateur d'une des opérations de reconstruction, quasi imposé par la Ville à la Logirem. À ce

moment-là, la composante « immigrés » n'est pas une préoccupation dominante bien que présente. L'objectif principal est la suppression des taudis et la lutte contre la dégradation du quartier. La volonté d'aménagement d'ensemble du quartier, présente au début des années 1960 perdurera puisque l'originalité de l'opération RHI de Martigues sera de réunir sur un même espace des objectifs multiples relevant de procédures distinctes mais envisagés conjointement dès le départ.

**Une ville en forte croissance économique et démographique :** l'économie locale a été bouleversée par le développement de l'industrie pétrolière (raffinage entre les deux guerres puis pétrochimie dans les années 1950) et des activités induites. La population fait

plus que doubler entre 1946 et 1968 ; la construction de la zone industrialo-portuaire de Fos a ensuite accentué cette croissance, jusqu'aux chocs pétroliers. Martigues, 4<sup>e</sup> ville du département, s'affirme à ce moment-là comme pôle tertiaire à l'ouest de l'étang de Berre, notamment par ses équipements commerciaux, administratifs et de services, ce qui n'empêchera pas l'État de lui préférer Istres comme sous-préfecture du 4<sup>e</sup> arrondissement nouvellement créé dans les années 1980, au grand dam de la municipalité martégale.

**Une politique municipale affirmée** depuis 1959, particulièrement dans le domaine de l'urbanisme (ZUP en régie directe, forte maîtrise foncière, outils de planification et d'intervention, SEM de construction). La grande **longévité**

**des équipes en place** tant politiques (la majorité municipale est maintenue jusqu'à nos jours, avec un même maire Paul Lombard de 1969 à 2009) qu'administrative, a assuré une continuité de l'action sur le long terme et évité les modifications répétées d'objectifs qui accompagnent souvent les changements de majorité municipale.

Au moment de l'opération Fos qui a vu s'affronter une logique d'État et des intérêts locaux divers sinon divergents, la commune a exprimé de fortes revendications vis-à-vis de l'État en matière de financements pour accompagner les efforts d'urbanisation exigés par l'opération industrielle mais dans le même temps a affirmé une **volonté d'autonomie dans la conduite des opérations** (par exemple, le refus de la ville nouvelle l'a conduit à un conflit direct avec l'État, la Datar et le préfet en 1972-1973). Cette période révèle la forte empreinte d'un personnage, Louis Sammut, secrétaire général adjoint chargé de l'urbanisme, que les sources écrites laissent peu apparaître, mais dont le rôle a été central et durable, même après sa disparition en 1979. Négociateur hors pair, aussi bien avec les propriétaires fonciers locaux qu'avec les services de l'État, influent auprès des élus, respecté, fort de tout un réseau de relations interpersonnelles lié à son engagement dans la Résistance et la 2<sup>e</sup> DB. C'est par lui que passeront les relations avec la Sonacotra notamment de Guy Pellenec avec le directeur de la Logirem, Alfred Martin.

**L'aménagement de l'île sera un enjeu de cette politique**, la commune voulant

**Evolution démographique de Martigues**

Recensements	Population	Evolution (en %)
1936	10 489	
1946	11 150	
1954	15 150	+ 4,5
1962	21 540	+ 42,2
1968	27 889	+ 29,4
1975	38 373	+ 37,6
1982	42 039	+ 9,5
1990	42 678	+ 1,5
1999	43 493	+ 1,8
2010	46 911	+ 7,8

(source : INSEE, Population sans doubles comptes)

renforcer son centre-ville pour équilibrer les urbanisations périphériques et les centralités secondaires qui s'y créaient. Ce parti pris sera un élément de la lutte contre la procédure de création d'une ville nouvelle. Dans un contexte d'extrême urgence pour la réussite de l'opération Fos et après de multiples péripéties<sup>1</sup>, l'État réussira à établir une ville nouvelle sur les communes de Fos-Istres-Miramas mais devra renoncer à celle de Martigues-Port-de-Bouc-Saint-Mitre-les-Remparts, et accepter la création d'un SIVOM. Enfin, la commune obtiendra la création d'une SEM d'aménagement, la SEMAVIM, qu'elle attendait pour le lancement de l'opération RHI. Cette SEM sera omniprésente sur toutes les grandes opérations urbaines ultérieures, jusqu'à sa fusion en 1998 avec la SEM de construction.

## Les caractéristiques de l'opération

Les objectifs de départ sont l'amélioration des conditions d'habitat de la population locale, la suppression de l'insalubrité des logements et des espaces publics (assainissement) et la restructuration du quartier (circulation, équipements, etc.). Au moment où la loi de 1970 permet d'envisager une opération dans l'Ille, le projet va devoir prendre en compte le phénomène « immigrés », la population s'étant entre temps fortement modifiée.

## Les intervenants

L'intervenant principal de la RHI est la Sonacotra à qui est attribuée la



subvention du GIP : elle a réalisé les études préalables et mené les négociations pour les acquisitions foncières et le relogement, notamment. La loi de 1970 arrive opportunément car la Sonacotra construit des foyers de travailleurs à Martigues et la Logirem y livre en 1970 son premier programme d'HLM local.

La municipalité exerce une forte présence dans l'affichage politique mais aussi dans l'accompagnement de l'opération. Elle délègue sa maîtrise d'ouvrage à la SEMAVIM, une fois créée en 1974, qui elle-même conventionnera avec la Sonacotra. Ce double conventionnement suscitera des réticences et des interrogations du préfet mais s'explique par le contexte local de l'époque : la volonté d'autonomie communale, une méfiance vis-à-vis des organismes d'État ou considérés comme tels. Ainsi dominait le sentiment du côté



©Ville de Martigues

<sup>1</sup> L'ouvrage de référence est celui de Bernard Paillard, *La damnation de Fos*, Paris, Le Seuil, 1981.

de la Ville que la Sonacotra pouvait diriger l'opération sans rendre compte et que la municipalité risquait d'hériter des aspects les plus difficiles (expropriations). La municipalité souhaitait garder un contrôle dans les phases sensibles de l'opération que sont les négociations foncières et le relogement, compte tenu des particularités du quartier et du contexte social constitué de vieilles populations locales connues individuellement, notamment par le Maire. Il y a donc eu une **double présence opérationnelle** sur le terrain via un tandem Sonacotra-SEMAVIM qui a fonctionné pendant toute la durée de l'opération et qui prendra en charge également l'opération de restauration immobilière pour les îlots non détruits. La municipalité est également présente à travers deux services municipaux : le service foncier qui réalise tous les documents préalables aux acquisitions foncières et accompagne le tandem Sonacotra-SEMAVIM dans les négociations, et le service du logement (directement rattaché au Maire) qui règle avec la Sonacotra les questions de relogement. Enfin, la SEMIVIM, SEM de construction, sera mandatée par la Ville pour réaliser de petites opérations de reconstruction en secteur RHI, ou de restructuration dans le secteur restauration, notamment la réfection d'une ancienne école pour l'accueil des premières personnes âgées relogées.

Les services de l'État sont présents à divers titres :

★Le GIP a financé 80% du déficit de

l'opération, financement essentiel, sans lequel rien n'était possible,

★L'ANAH a contribué au financement du volet restauration et amélioration de l'habitat,

★Le FAU a financé ou co-financé l'aménagement des espaces publics

★Les services locaux de l'État : la mission Fos (MIAFEB puis MIDAM), consultée sur la plupart des dossiers de l'époque ; le service départemental d'architecture (ABF) et la Conservation Régionale du Patrimoine. Sa directrice très introduite auprès de Michel d'Ornano, alors ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie, mettra en cause la procédure RHI, alors très avancée, demandant des études alternatives aux démolitions, ce qui a arrêté les travaux pendant plus d'un an. Le projet de l'îlot central ne sera finalement pas remis en cause ; par contre les projets non démarrés des

autres îlots seront modifiés. (cf. article dans Le Monde août 1979).

## L'imbrication des procédures

L'opération RHI (loi juillet 1970) s'est réalisée entre 1973-1974, dates des premières études et 1988 pour la fin des reconstructions. Elle a porté sur une superficie de 1,4 ha et 230 logements ont été démolis. Elle se concrétise sous la forme de curetage d'îlots, particulièrement dans l'espace central de l'île, le plus dense. Elle se concrétise sous la forme de curetage d'îlots, particulièrement dans l'espace central de l'île, le plus dense. Elle s'est accompagnée d'une restauration dite « impliquée », financée sur le budget RHI, car consécutive aux démolitions, la coupure des îlots dans leur profondeur permettant la mise à jour de nouvelles façades sur les murs mitoyens dégagés par les démolitions. Ce sera la partie la plus complexe de l'opération. A souligner



aussi, le problème des locaux commerciaux en rez-de-chaussée surmontés de logements occupés par les propriétaires des fonds. La Sonacotra a réussi à faire prendre en compte ce problème sur le budget de l'opération.

L'opération RHI a été complétée à partir de 1979 par une restauration immobilière groupée (loi du 4 août 1962 ou loi Malraux) en concertation avec les propriétaires bailleurs qui s'est poursuivie sous forme d'OPAH à partir de 1981 ; l'initiative privée a tardé à répondre à ces procédures, du fait des faibles ressources des propriétaires et de leur méfiance sur les possibilités de réalisation.

Enfin des financements FAU ont été obtenus pour l'aménagement des espaces

publics, voiries, passerelle pour piétons sur le canal, parkings, etc. avec un cofinancement de la ville.

La ville a financé antérieurement ou postérieurement à la RHI, des équipements publics destinés à maintenir une vie sociale et une fréquentation du quartier, notamment après la construction du nouvel Hôtel de Ville en 1983, hors du quartier.

### Sur le plan opérationnel

L'opération RHI a été la partie la plus lourde, la plus complexe et la plus traumatisante pour les populations. Outre la démolition d'immeubles, elle impliquait la disparition de vieilles rues et une modification de la trame

viaire dans le projet de reconstruction. Le volet acquisitions-démolitions-relogement a été mené au cas par cas grâce à la connaissance fine de la population et du bâti obtenue par les enquêtes préalables. Les acquisitions ont été réalisées à l'amiable pour 95% d'entre elles. Dans les 250 propriétés foncières acquises dont 160 immeubles insalubres, il y avait environ un millier de personnes à reloger, soit la moitié de la population de l'île. Les personnes âgées et les ménages dits « européens » l'ont été au cas par cas en logement social dans divers secteurs de la ville. Le relogement des travailleurs immigrés n'était pas la préoccupation première pour le maire de l'époque, Paul Lombard, qui considérait que c'était l'affaire de la Sonacotra et de

©Ville de Martigues



ses foyers. Ils ont été accueillis pour environ la moitié d'entre eux (donnée difficile à évaluer) dans les foyers, le reste se déplaçant dans la ville ou dans les villes voisines.

**La reconstruction** a fait une large place au logement social confié à deux promoteurs, Logirem et SEMIVIM : 126 logements locatifs sociaux sur 164 logements reconstruits soit 77%.

**La réhabilitation**, (réalisée en même temps que la RHI pour la restauration « impliquée ») a permis de rénover 183 logements, et de créer 70 façades nouvelles sur les mitoyens dégagés par la RHI.

**Le volet urbanistique** a principalement porté sur le traitement des espaces publics (réfection des sols, des quais, places, espaces piétons), la mise en souterrain des réseaux PTT et EDF, et une politique d'équipements publics.

Des **incidents de parcours** ont interrompu ou ralenti les travaux : d'abord la découverte de vestiges archéologiques à deux reprises entraînant une modification du plan-masse et la construction in situ d'une vitrine archéologique ; puis la mise en cause de l'opération par les services culturels de l'État ainsi que le recours de propriétaires en Conseil d'État qui a entraîné l'exclusion de la petite Ile du périmètre de la RHI. Seuls quelques vieux immeubles déjà acquis par la Ville ont été démolis sur cette partie.

## Conclusion

L'opération RHI du quartier de l'Île à Martignes ne peut être évaluée indépendamment des autres actions qui l'ont accompagnée ou complétée sur le terrain, car on est en présence d'une opération

d'urbanisme d'ensemble<sup>2</sup>. A haut risque politique comme toutes les interventions en milieu ancien, elle a bénéficié de la continuité du mandat municipal sur de nombreuses années. Elle a profondément rénové sur le plan architectural et urbanistique un quartier très dégradé ; l'engagement de la municipalité a permis la reconstruction de logements sociaux et le maintien sur le quartier des mêmes catégories d'habitants, à défaut des mêmes personnes, ce qui est quasi impossible vu la durée des travaux. Elle a intégré une réflexion sur un patrimoine urbain dont l'intérêt ne réside pas tant dans la qualité architecturale que dans la structure urbaine d'ensemble. La valorisation de ce micro-espace urbain est représentative de l'évolution des courants de pensée urbanistiques sur les interventions en milieu ancien qui avaient cours en France des années 1960 aux années 1990. Sur le plan local, la rénovation du quartier de l'Île a servi de référence pour les interventions ultérieures dans les autres quartiers anciens de la Ville, en termes d'expériences et de savoir-faire mais aussi, parce qu'elle n'était pas reproductible, pour innover dans un contexte économique, social et institutionnel différent.

Ville de Martignes, l'île vue de l'ouest ©Georges Xuered



<sup>2</sup> Il est significatif que la plupart des documents de travail ou de communication de l'époque émanant de la municipalité ou de la Sonacotra, traitent de « la restructuration du quartier de l'Île » et non de la seule RHI.

# Table ronde

Animation **Marie-Claude Blanc-Chaléard**

avec la participation de :

**Alain Paul**, *Chargé d'opérations*

« *Sonacotra* » à *Martigues*

**Gérard Blanc**, *Sociologue, agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise*

**Gérard Grass**, *Aide technique à la population à Roubaix*

**Françoise Salas**, *Chef d'opérations*  
« *Sonacotra* » à *Saint-Denis*

**Alain Paul**

Je vais intervenir non seulement en qualité de chargé d'opérations « *Sonacotra* » à Martigues mais aussi au nom de Nicole Girard, chercheuse investie sur le quartier de l'île à Martigues.<sup>1</sup>

Au début des années 1970, l'État lance l'opération industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer. La nouvelle extension du port de Marseille et la nouvelle sidérurgie sont en cours de construction. Ceci crée dans la région un énorme mouvement d'immigration de l'est de la France et d'Algérie. L'État a voulu, à cette occasion, créer une ville nouvelle dans les environs de Marseille, sur le modèle de la région parisienne. Martigues est dirigée par une municipalité communiste depuis 1959, avec une grande continuité institutionnelle et un patronage de la région par Gaston Defferre, le maire de Marseille.

Martigues représente la réunion de plusieurs petites îles entre l'Étang de Berre et la mer. L'agglomération s'est constituée grâce à une communauté de pêcheurs. Trois villes se sont créées, Ferrière, l'île et Jonquière, qui se sont réunies en une seule agglomération voilà 400 ans. L'île constitue un quartier très pauvre et l'eau s'y trouve à 80 centimètres. Dans cette situation, l'humidité remonte dans les murs et rend les immeubles structurellement insalubres. Entre 1954 et 1975, la population a fortement crû dans cette agglomération. C'est à cette époque que de très nombreux immigrés dits « célibataires » viennent travailler sur les chantiers de Fos. La Sonacotra est d'ailleurs mobilisée pour la construction de foyers d'accueil mais beaucoup d'entre eux viennent vivre dans les logements insalubres du centre-ville de Martigues.

Au départ, le quartier de l'île se trouvait véritablement au centre de la ville et un pont assurait la continuité urbaine entre les trois quartiers. Un pont levant a par la suite été créé pour permettre aux bateaux de relier les deux raffineries de Berre : l'Étang et la Mède. Le quartier de l'île, au départ au milieu, est ainsi devenu un cul-de-sac, ce qui a créé une paupérisation du quartier, qui a perdu progressivement de sa valeur foncière.

La municipalité souhaitait depuis longtemps, au titre de la rénovation urbaine, rénover le quartier par démolition. Elle avait missionné pour ce faire une équipe d'architectes qui avaient travaillé dans un double objectif. Il s'agissait de réaliser un curetage important du centre du quartier, extrêmement dense, qui

préservait une croûte d'immeubles autour des îlots qui seraient démolis. Les immeubles sont accolés les uns aux autres. Petits et très étroits, ils comprenaient une seule fenêtre par étage et une pièce par niveau. L'idée avait donc été développée par les architectes urbanistes d'éclairer les immeubles restants en démolissant l'intérieur du quartier.

La municipalité a refusé, à l'instar des municipalités communistes de la région, d'intégrer le système de la ville nouvelle que l'État souhaitait imposer, à l'image de la région parisienne. Trois communes ont refusé d'entrer dans l'établissement public et se sont toujours battues pour bâtir leurs propres outils d'urbanisme. C'est sur ce refus que s'appuie le groupe Sonacotra-Logirem. Plus tard, ces organismes ont aidé la ville de Martigues à créer sa propre SEM, la SEMAVIM, dont ils seront, avec cette dernière, les trois actionnaires. Autre élément facilitateur de l'opération, avec un grand nombre d'immigrés célibataires vivant chez les marchands de sommeil, le quartier constitue un quartier arabe. Intervenir en démolition pour supprimer le quartier ne soulève donc aucun problème politique particulier.

La Sonacotra avait créé, avec la Logirem, une équipe locale d'aménagement urbain. Sa première opération

<sup>1</sup> L'intervention d'Alain Paul dans cette table ronde n'a pas porté que sur son intervention dans l'opération mais aussi sur ses caractéristiques, Nicole Girard n'ayant pas pu être présente à la journée. Elle aurait dû initialement faire l'exposé qui correspond à l'article précédent. Ceci explique certaines redites entre l'article précédent et ce compte-rendu.

a concerné la Mutualité, à Grenoble, une rénovation urbaine classique sur laquelle la Sonacotra avait été nommée pour reloger les populations de manière plus satisfaisante. De ce fait, l'agence de Marseille est devenue très importante, gérant des opérations dans toute la région. Elle a créé un service du relogement qui a compté jusqu'à 15 personnes. La ville était donc en capacité d'agir.

L'opération s'est engagée en deux phases. La première a consisté en une analyse très précise du foncier, qui s'avérait en l'espèce extraordinairement compliqué, d'autant que ce quartier comptait des centaines de travailleurs immigrés célibataires mais aussi des propriétaires occupants, des familles, des personnes âgées locataires et des commerçants, le long de la rue de la République. Les financements managés par le GIP s'avéraient très intéressants pour la ville. Ces financements étaient toutefois accordés à l'opérateur, c'est-à-dire à la Sonacotra. Lorsque la ville a pris conscience de ce fait, elle a refusé le mécanisme, souhaitant conserver la maîtrise de l'opération de bout en bout. La ville a donc mis en place des services de contrôle pour pallier cette situation.

Cette opération de RHI s'est révélée très compliquée, car le cœur de l'îlot central devait être entièrement démolé pour créer des immeubles à double orientation. Une grande partie de la réhabilitation a été consacrée aussi à la réalisation des façades arrière des immeubles, tombées avec la destruction des immeubles mitoyens. Les efforts ont porté sur la reconstitution des volumes de propriétés privées. La ville a programmé dans les

secteurs à reconstruire des logements sociaux ou d'accession à la propriété, pour un quart d'entre eux.

Guy Pellenec, à la Sonacotra, a beaucoup œuvré dans l'opération. Il y a créé une direction de l'aménagement urbain, sorte « d'ovni » au sein de l'organisme. La Sonacotra était secouée, alors, de débats internes tout à fait épiques, créant une situation très vivante entre le secteur des foyers et l'aménagement urbain. Notre interlocuteur à la ville de Martigues, Louis Sammut, était un grand négociateur, qui a réussi à conserver l'indépendance de la ville communiste vis-à-vis de l'État. Tout passait par la négociation. Sans ces acteurs, l'opération n'aurait pu se dérouler. Guy Pellenec nous assurait le lien avec la technostructure de financement. Nous étions bien conscients de l'existence d'une volonté politique au plus haut sommet de l'État, ce qui nous incitait, au bas de la pyramide, à agir, bien avant même toute décentralisation. La ville a finalement accepté que nous percevions les financements directement et que nous procédions aux acquisitions foncières.

Il était demandé à la Sonacotra de réaliser des opérations de rénovation urbaine au titre de la RHI sans expropriation ni expulsion. Ce contrat a été tenu. Nous n'avons jamais expulsé personne ni exproprié en masse. Toutes les négociations foncières se sont produites à l'amiable. La loi prévoyait la possibilité d'exproprier les marchands de sommeil sans indemnité mais les propriétaires occupants, au contraire, étaient tout à fait légitimes à percevoir une indemnité. De fait, il nous

fallait trouver les solutions de nature à ce que l'opération se déroule au mieux sans pour autant exploser le budget.

Pour le relogement, la ville a tout de suite pris en main l'opération hormis pour les immigrés dont elle a confié le relogement à la Sonacotra. Tous les relogements donnaient lieu à une négociation avec le cabinet du maire et les organismes HLM. Les familles ont été relogées dans des ensembles immobiliers, des logements sociaux anciens à bas niveau de loyer et dans les ZUP et ZAC qui se développaient à l'époque. Ces ensembles immobiliers n'étaient pas considérés comme des banlieues compte tenu de la taille de la ville.

Pour les immigrés, s'est ouverte une bataille. Le maire, notant que la Sonacotra disposait de deux foyers à Martigues et un à Port-de-Bouc, estimait que celle-ci devait se charger du relogement des immigrés. Nous nous sommes engagés dans cette démarche mais nous avons été confrontés à une première difficulté tenant au fait que les marchands de sommeil défendaient leur bien « les armes à la main ». La Sonacotra a également tenté de créer sur un étage d'un immeuble de la ZUP, composé d'une centaine de chambres créées pour des étudiants, un foyer pour le relogement. La mairie a toujours refusé. Nous avons donc relogé les habitants dans les foyers, au fur et à mesure, mais nous devons négocier avec les directeurs de ceux-ci. Pour les familles, au fur et à mesure des acquisitions, nous avons même pu reloger certaines familles dans le même quartier dans des maisons acquises et réhabilitées par Logirem puis la Ville. La plupart ont cependant été

relogées par les services du logement de la mairie, qui dosaient eux-mêmes leurs propres « quotas », sans intervention de tout autre acteur.

Des incidents de procédure se sont produits dans le déroulé de l'opération. Le service départemental de l'architecture a bloqué l'opération durant un an, criant au scandale devant la valeur historique, patrimoniale et architecturale du quartier. Une grande bataille s'est ouverte, qui s'est conclue par un compromis. Sur les îlots périphériques, le maillage des rues a pu être conservé par une démolition et une reconstruction dans le gabarit existant. L'îlot central, en revanche, sur lequel les travaux étaient déjà bien engagés, a fait l'objet de la restructuration initialement prévue. Durant les travaux, nous avons également découvert les vestiges d'un village gaulois<sup>2</sup> (celto-ligure, les Avatiques) datant du Ve siècle avant J.C., au temps de la présence des Grecs. Le chantier de fouilles nous a obligés à recomposer le plan de masse de reconstruction afin que les fondations des nouveaux immeubles préservent l'essentiel des éléments découverts.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

Le cas de Martigues, tel que vient de l'évoquer Alain Paul, se rapproche de celui de Saint-Denis : dans les deux cas, la « manne RHI » est utilisée dans le cadre d'une association-négociation entre la municipalité et la Sonacotra. Dans les deux cas, une municipalité communiste décide de ce qui est bon en matière de relogement pour sa population, laissant à la Sonacotra (ou à l'Etat) le soin de gérer les travailleurs immigrés. In fine, par cette opération

de Martigues, les travailleurs immigrés isolés ont quitté le terrain et les familles françaises ont pu être relogées. Ce cas ne présente pas du tout les mêmes caractéristiques que l'opération de Grenoble, dont nous allons parler dans un moment.

Françoise Salas, comment l'opération s'est-elle déroulée sur Saint-Denis, avec les étrangers vivant dans des bidonvilles, habitants donc doublement illégitimes?

### Françoise Salas

Il existe certes des points communs entre Martigues et Saint-Denis mais chacune de ces opérations présente aussi de grandes spécificités. Je travaillais alors à la DAMUR, dans l'équipe de Guy Pellennec, qui tenait une place très particulière au sein de la Sonacotra. Nous nous sommes lancés dans l'aménagement urbain compte tenu de la présence nombreuse de populations immigrées dans l'habitat insalubre.

En 1971, j'ai pris la responsabilité de l'opération du Franc-Moisin, déjà bien engagée puisque les conventions avec la ville avaient été signées en 1967 de même que les acquisitions, à l'amiable, des terrains. Une cité de transit était déjà en service et tous les travailleurs isolés présents dans le bidonville avaient été relogés mais il restait près de 1 000 familles portugaises. Le chantier de construction de logements sociaux était également engagé depuis un an et les grues s'élevaient parmi les baraques, symbole de la pression exercée par la ville et le groupement de maîtrise d'ouvrage en faveur d'une libération la plus rapide possible des terrains à construire.

La convention entre la Sonacotra et la ville spécifiait que les deux tiers des relogements des habitants du bidonville devaient s'effectuer à l'extérieur de la ville, par le biais de l'arrêté du 1er octobre 1968 précisant qu'un quart des réservations préfectorales devait être affecté aux opérations de résorption de l'habitat insalubre. L'application de ce texte, cependant, se heurtait à de nombreux obstacles, au premier rang desquels la résistance des bailleurs sociaux au nom du « seuil de tolérance » et la lourdeur administrative, la préfecture refusant de déléguer ses pouvoirs d'attribution des logements. De fait, la cité de transit a joué le rôle de variable d'ajustement.

Une opération spécifique de relogement groupé de 100 familles a été réalisée dans la cité de Villemomble. Jusqu'alors, toutes les opérations groupées avaient été menées avec le concours de la police. Nous avions une autre conception des choses. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de préparer l'opération très en amont, en nouant des contacts directs avec les familles, en diffusant des informations très précises sur les relogements ou en organisant une visite groupée de la nouvelle cité. Refusant de concevoir le relogement comme une expulsion sous contrainte policière, j'avais négocié et obtenu de la préfecture l'absence des forces de l'ordre. Sur le terrain, toutefois, les cars de CRS étaient bien là le jour de l'opération. J'ai refusé

<sup>2</sup> Quant à Maritima Avaticorum, qui a été évoqué, il s'agit d'une ville nouvelle du temps de l'occupation romaine mais sur un autre site que l'île.

que l'opération commence dans de telles conditions et téléphoné à Guy Pellennec et Claudius Petit qui m'ont soutenue. Les cars de CRS sont finalement partis et l'opération s'est déroulée sans aucun incident. Toutes les familles ont rejoint la cité de transit, sans qu'aucune évansion ne se produise comme c'était toujours le cas dans les opérations organisées sous contrainte policière. Toutes les opérations ultérieures ont été menées dans les mêmes conditions.

Tout comme les grues au milieu des baraques du bidonville constituaient le symbole de la pression de la ville pour la construction la plus rapide possible du plus grand nombre de logements sociaux, de même les opérations policières étaient symboliques de la volonté des pouvoirs publics de respecter coûte que coûte l'objectif fixé par Jacques Chaban-Delmas de faire disparaître totalement les bidonvilles à la fin de l'année 1972. Le relogement n'était alors pas conçu comme une fin mais comme un moyen comme un autre d'y parvenir.

Les priorités de la ville et de la préfecture convergeaient pour exercer une pression très forte sur les opérateurs. Ceci créait un contexte très conflictuel comme l'illustre un discours de Robert Dumay au Conseil général de la Seine-Saint-Denis, informant les conseillers de la résorption totale du bidonville du Franc-Moisin « malgré les scrupules sociaux de la Sonacotra ».

L'opération Franc-Moisin pourrait s'apparenter à la « préhistoire » de la

RHI. Les modalités d'action n'ont pas été revues compte tenu des nouvelles orientations. Le chantier a continué comme il avait commencé. En revanche, l'accompagnement social a été assuré de façon plutôt informelle par le service de relogement de la Sonacotra, un service très réduit mais composé de personnes motivées. Le véritable accompagnement social a été effectué après le relogement, dans toutes les cités de transit, par la LPS qui procédait à une animation sociale beaucoup plus globale.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

Cette opération illustre les objectifs du moment qui allaient moins vers l'idée de faire du « meilleur logement » que de la volonté de se débarrasser des indésirables. Nous avons assisté durant cette période à une construction très importante de cités de transit pour reloger une grande quantité des habitants des bidonvilles, ceux qui étaient relogés en HLM l'étant par le moyen de la réservation préfectorale. Lors du bilan final, il conviendra de s'interroger sur la meilleure solution pour les habitants. Leur expulsion des bidonvilles s'opère toujours avec une forme de violence. Le milieu communautaire se trouve déstructuré et le passage en cité de transit s'avère plutôt douloureux. Toutefois, plusieurs années après, les populations portent un autre regard sur leur relogement dans un « bon logement », doté du confort, même en cité de transit, même éloigné de leur commune initiale. Dans ce domaine, l'accompagnement des populations dans leur relogement, qui a surtout débuté avec la RHI, se révèle très important.

### Gérard Grass

Trois périodes scandent l'histoire de l'Alma-Gare : la montée en puissance de la lutte urbaine 66/76, la période flamboyante 75/81, la décadence 82. Nous n'avons absolument pas le temps de parler de l'ensemble de ce qui s'est produit, je me cantonnerais à essayer d'aborder l'esprit du lieu qu'évoquait Sylvie Harburger ce matin, qui me paraît un point des plus majeurs très peu interrogé en tant que tel.

Ce qui m'a toujours frappé quand j'entends les récits rendant-compte de la période **flamboyante** de l'Alma-Gare, entre les années 74 et 81, c'est qu'ils se résument à la belle histoire : des gens sans compétence établie, qui n'ont pas droit au chapitre vont réussir à s'imposer, à faire reconnaître leurs apports et influencer très fortement la politique municipale<sup>3</sup> Les résultats semblent être là, et l'on va voir des cars entiers de japonais, argentins, belges, etc venir visiter « l'exemplaire », on comptera aussi alors nombre de ministres qui se rendront sur les lieux.

La négation initiale de la contribution possible des habitants, comme l'éclatante notoriété qui va surgir dans la dynamique « lutte urbaine » sont deux versants d'un même phénomène d'évitement et de chosification de l'originalité de cette opération.

<sup>3</sup> Au niveau national voir l'apport à la conception de la commission Dubedout, commission pour le développement social des quartiers (1981).

L'occasion est offerte aujourd'hui d'un appel aux historiens pour repartir du factuel à propos de cette opération rou-baisienne et en rendre compte comme il se doit.

Beaucoup d'articles ont été écrits à propos de l'opération de l'Alma-Gare, mais, à mon avis deux points de vue n'ont pas été mis en évidence à la hauteur de leurs importances. D'une part, un inventaire précis des multiples innovations que cette période de 75/81 a produit : de l'urbain en passant par le logement et les équipements, les divers dispositifs sociaux originaux qui ont émergé comme l'aide technique à la population, la régie de quartier puis la régie technique, l'atelier relogement, le travail avec les immigrés, la conception de l'équipement scolaire etc, notables en soit mais surtout innovants par la « manière de faire » qui a été très singulière. Cet inventaire serait très utile. Il s'agit de l'apport **majeur** de cette opération, qu'il faudrait d'autre part accompagner d'une évaluation de ses différentes avancées. C'est un appel aux historiens.

**De quel changement s'agit-il ?** qui le définit et en passe la commande ? Réaménager le quartier, démolir des logements insalubres n'est pas ce contre quoi se bat l'APU (l'Atelier Populaire d'Urbanisme) qui regroupe l'assemblée des habitants, ni ce sur quoi se mobilise l'équipe d'assistance technique qui arrive.

La RHI est bien sûr perçue pour une part avec une certaine inquiétude puisqu'elle

fait table rase des anciens logements et du vécu qui s'y inscrit (réseaux sociaux de voisinage, solidarité entre voisins, etc).

Mais le cœur du problème pour l'APU c'est que son action de « nettoyage de l'habitat insalubre » est – de fait – un dispositif qui finance un projet ou un programme qui n'est ni établi, ni explicite, ni connu des habitants.

L'enjeu est concevoir ce programme, d'explicitier le projet et de le faire avec une qualité particulière : en mobilisant de la matière grise, en mettant l'ensemble des acteurs au travail et en cohérence, et en s'assurant au final que l'ensemble des parties prenantes s'y retrouvent. L'Alma-Gare est l'enfant de la RHI, mais l'on est bien dans la génération suivante des procédures de projet urbain et social de quartier.

La mairie, qui change d'équipe municipale en 77, n'a pas une pensée très affûtée à propos de cette opération urbaine. Elle est plus obnubilée par la disparition de l'habitat insalubre que par le projet qui sera mis en place ; de ce point de vue, elle est à la remorque de la politique de l'Etat. De fait l'opération n'est pas vraiment pilotée, elle n'a pas de stratégie de transformation urbaine sociale.

Il était frappant de voir les renvois de balles entre les uns et les autres, (« Ce n'est pas moi c'est l'autre »). Les élus se plaignant des techniciens qui ne leur proposent pas des projets à la hauteur des attentes des habitants, les techniciens

(la société d'économie mixte, le service en mairie) déclarant qu'ils n'ont pas de commande politique claire etc, etc. Ce phénomène se rencontre avec chacune des institutions qui concourent à l'opération. Ce renvoi de balle concourt à ce qu'on appelait alors les « blancs du pouvoir » : Une difficulté commençait à être cernée mais personne pour la prendre en charge, chacun se cantonnant à son pré carré. Cette anomie est un point fort de l'histoire de cette opération.

Une grande partie du travail de l'APU et de son aide technique va être de contribuer fortement à constituer cet agencement d'acteurs qui va permettre de construire le projet et de répondre de ce fait plus précisément et plus explicitement aux problèmes rencontrés dans le quartier. Cet agencement producteur du projet sera appelé, dans le jargon Alma-garien de l'époque, la « MOC », la maîtrise d'ouvrage collective.

Il fallait identifier les partenaires concernés par l'opération, contribuer à en faire des interlocuteurs, en les sollicitant sur le fond, en étant attentifs aux difficultés qu'ils pouvaient rencontrer, en les aidant à se constituer une position élaborée leur permettant de s'inscrire réellement dans la dynamique d'une opération dont la portée n'était pas assumée dans toutes ses conséquences et tous ses développements.

Premier partenaire, à **se transformer en interlocuteur, la population**. De fait, cette dernière n'a pas le droit à la parole. Elle n'est pas considérée par l'équipe municipale et la majorité des

organismes qui en dépendent comme un contributeur possible à la conception du projet. Que peut-elle comprendre à cette complexité ?

L'équipe d'assistance technique (trois architectes, un « sociologue ») qu'elle a réussi à obtenir est entendue, par les élus municipaux, comme une équipe pédagogique qui va faire comprendre à la population les contraintes administratives, techniques, financières... (Il ne faut pas rêver, la dure réalité est là...) et qu'il n'est pas possible de faire autre chose que ce qui est prévu.

L'information n'est pas donnée directement à la population, car elle pourrait entraîner des revendications et des critiques ; consulter les habitants pourrait soulever une quantité de problèmes qu'il faudra être susceptible de résoudre ; se concerter demande d'être capable de répondre, d'intégrer les points positifs qui sont avancés et cela nécessite un dispositif technique et politique qui n'existe pas<sup>4</sup>.

Dans la résorption de l'insalubre, le contenant et le contenu se confondent de fait, en particulier dans l'imaginaire des pouvoirs publics locaux à ce moment-là : Habitat insalubre/Habitants insalubres = Éradiquons la misère.

La population, elle, ne veut pas qu'on « jette le bébé avec l'eau du bain » selon un slogan de l'époque. Elle est attachée aux qualités de son habitat même si elle n'en conteste pas la déréliction, elle ne veut pas que le quartier soit rasé sans autre forme de procès mais, surtout,

elle ne veut pas que des tours et des barres (des cages à lapin) et des espaces publics qui n'en sont pas, viennent remplacer brutalement l'existant. L'équipe d'assistance technique à la population sera là pour formaliser cette vision et en montrer la réalisation possible.

La réflexion urbaine n'existe pas, les différents services que doivent fournir un quartier ne sont pas pensés. La conception du quartier, de ses équipements, de ses logements, de sa gestion n'est pas en discussion, et de fait n'est pas réfléchi. Le « prêt à porter » triomphe.

L'accompagnement social, prévu par la procédure de RHI, est un accompagnement individuel qui est là pour permettre de passer plus facilement d'un logement à un autre, mais qui ne cherche en aucun cas à constituer et à faire partager, collectivement, une vision de la Ville ni de poser la question de la transformation sociale du quartier induit par la procédure.

Petit à petit l'APU va revisiter toutes les grandes fonctions qu'on trouve sur un quartier : l'urbain (en posant les principes d'un plan d'aménagement qui prennent en compte l'histoire du quartier), puis l'éducation, la sécurité, la gestion des espaces collectifs et publics, etc, jusqu'à même se risquer à aborder la dimension économique.

**Trois pratiques de l'action collective du quartier montrent une originalité singulière** qui vont constituer le grumeau, à partir duquel va se composer, au fil du temps la maîtrise d'ouvrage collective :

★ la pratique de l'assemblée générale comme seule assemblée légitime : la réunion de chaque mercredi soir de l'APU est ouverte à tous les habitants du quartier qui veulent y venir. Les gens concernés, quels qu'ils soient sont les bienvenus. Conjointement l'APU refuse constamment de désigner des « représentants des habitants » dans les instances de discussion avec la municipalité comme le demande le maire. Ce dispositif de l'assemblée générale garantit le partage de l'information et du débat et la lisibilité de la négociation.

Au sein de cette assemblée générale des présents, la discussion est ouverte, on part des enjeux, problèmes à maîtriser, sans réduire la discussion aux réponses techniques ;

★ le rapport à l'expertise : La population est consciente qu'elle n'a pas toutes les compétences ou les savoirs pour maîtriser les problèmes. Elle demande un soutien, des intellectuels, pour renforcer son expertise, ce sera « l'assistance technique<sup>5</sup>» ;

★ l'articulation de l'action et de la réflexion : Un slogan affiché par l'APU affirme qu'elle veut avoir prise sur la réalité et ne jamais s'enfermer dans

<sup>4</sup>Ce dispositif va se constituer avec la mise en place dans le quartier d'une équipe dédiée (équipe opérationnelle d'Alma Gare) conduite par un jeune architecte urbaniste Pierre LEMONIER, au sein de la société d'économie mixte concessionnaire de la RHI et de l'aménagement

<sup>5</sup>Plus tard, après la création de l'EOPAG, les techniciens « officiels » seront appelés à débattre, à donner leur point de vue dans les réunions du quartier et surtout, l'APU demandera leur présence dans toutes les réunions avec le maire ou les représentants de la municipalité. C'est une façon de mettre en lumière la « technique » et l'apport des « techniciens dans la formulation des solutions et de la politique publique.

l'imprécation ou le langage : « on agit, on réfléchit, on construit ». L'action d'abord pour traiter des problèmes immédiats, la réflexion sur le sens des problèmes rencontrés et la stratégie de réponse, l'action sur le long terme.

Nous sommes avant les municipales de 77. L'alliance socialiste/centriste qui gérait la ville depuis la Libération est rompue. Le « programme commun » va séparer les deux acteurs clefs du leadership municipal : d'un côté celui qui va devenir le nouveau maire Pierre Prouvost, de l'autre André Diligent (sénateur C.D.S) qui cherche de son côté à gagner la mairie. (Rappelons-nous aussi que ce dernier a été l'animateur d'un colloque sur les courées en 69 et qu'il succédera à P. Prouvost aux élections municipales suivantes).

**Une première innovation : un contrat d'assistance technique à la population est monté** dans la cadre d'un programme d'expérimentation du Plan Construction du Ministère de l'Équipement et du Logement mis en place par Albert Mollet qui dirige le « bureau des études sociologiques » qui pilote les observations et études « sociales » du Ministère. (Sauf erreur de notre part ce type de mission n'a jamais été reproduite par ailleurs).

L'équipe des architectes va aider les habitants à mieux se saisir des problèmes qu'ils rencontrent tant sur l'urbain (l'aménagement du quartier, les différentes fonctions et leur organisation dans l'espace) et de la programmation des logements. Ils vont aider à la mise en forme technique des idées de la popula-

tion et vont donner, par cela même, un poids aux propositions des habitants. La présence du « sociologue » va permettre d'assurer deux fonctions d'interface et d'intercession. Elle va faciliter le contact entre les habitants, les administrations, les élus. Les habitants ne savent pas comment fonctionne la mairie, ils ne connaissent pas la DDE, les HLM, la SEM, etc, il y a un travail de décryptage à faire pour les aider à s'approprier ces organismes : Qu'est-ce que les uns et les autres font ? Quelles sont leurs compétences ? Quel est leur fonctionnement réel ? Quelles sont les tensions qui peuvent exister entre ces différents organismes ?

À cela s'ajoute un travail pour faire comprendre les contraintes que chacun de ces organismes peuvent rencontrer, afin que l'APU puisse en tenir compte. Et aussi, de fait, une aide à ces organismes pour qu'ils saisissent au mieux la demande de l'APU et l'intérêt de ses propositions.

C'est une mission de « go-between » entre les habitants et les élus ou le reste de l'administration qui est ainsi réalisée. La connaissance des discussions des habitants permet de dire aux élus ou aux fonctionnaires : « *Attention, ce n'est pas aussi bête que ce que vous avez cru, ils disent là quelque chose qui est important. Dans la forme, ce n'était pas bien présenté, mais il est nécessaire d'en tenir compte pour un certain nombre de raisons...* ». Et du côté des habitants de signaler : « *Attendez, l'élue a ses contraintes, il n'a pas forcément saisi d'entrée l'apport de vos proposi-*

*tions, il faudra y revenir...* ». Des liens se tissent. Ce travail « diplomatique » aide les partenaires à devenir des interlocuteurs les uns pour les autres et à avoir entre eux, dans la foulée, de véritables échanges.

Il existe un paradoxe : d'un côté les élus se plaignent de l'apathie des populations, de leur manque de civisme et d'implication et, de l'autre côté, lorsque les gens sont présents, ils les trouvent intempé- rants, à côté de la plaque, et ne savent pas forcément les accueillir. Il s'agissait aussi de lever cet « embarras ».

Ce point est essentiel, petit à petit va se constituer **la gouvernance de l'opération, la maîtrise d'ouvrage collective (la MOC)**. Cette avancée est essentielle.

Se réunir avec d'autres au regard d'un enjeu demande à chacun de se constituer une position, d'écouter celle des autres, d'argumenter, et d'imaginer comment les intérêts des uns et des autres, les contraintes techniques et les contraintes budgétaires, les ressources humaines disponibles etc, vont tenir ensemble pour donner la plus belle place possible, la meilleure garde d'enfants, un environnement sain et agréable.

À travers ce travail, les gens qui y participent construisent une compétence collective, une capacité à plusieurs à prendre en charge un problème et à trouver pour le moins, la moins mauvaise solution.

Cette compétence est un bien en soi, elle est une ressource pour les habitants

comme une richesse pour la ville. Cette capacité pourra bien sûr être mobilisée dès qu'un problème commun viendra à nouveau sur la place publique.

Le travail de l'élu est d'être capable d'écouter, d'entendre, de collaborer avec les différentes parties prenantes<sup>6</sup> et au bout du compte de faire des choix et de décider. L'élu décide en fonction de la connaissance qu'il a réussi à avoir du problème, des contraintes techniques et financières, des intérêts de chacun, des différents rapports de force. Ce qui change dans une opération comme l'Alma-Gare c'est que ce travail va se faire collectivement et publiquement, au vu et su de tout un chacun. Le travail politique est partagé.

L'élu doit tenir trois positions distinctes :  
 ★ d'une part il se doit de garantir la qualité du débat en veillant à ce que toutes les informations utiles soient bien données, et que chacun puisse prendre la parole, se répondre, que les échanges se développent, tout en neutralisant tous les artefacts, nuisances qu'une assemblée diverse peut secréter (ceux qui mobilisent la parole, ceux qui sont monomaniaques et répètent toujours la même chose, ceux qui ne veulent pas savoir...). Il veille à garantir que la dynamique de groupe soit positive et que l'intelligence collective se développe.

★ d'autre part, il doit pouvoir affirmer clairement sa position de responsable et être partie prenante complètement du débat, et discuter autant que nécessaire les arguments des uns et des autres. Comme il doit pouvoir resituer le débat dans une perspective plus large de

l'Intérêt Public qu'il incarne par fonction.

★ enfin, il doit rester le dernier recours, c'est lui qui « acte » la décision, soit parce qu'elle découle de source après l'effort d'élaboration collective, soit parce qu'en toute connaissance de cause, il prend ses responsabilités, en sachant que l'on ne peut pas plaire à tout monde.

Une finalité majeure de ce type projet est de construire, d'aménager un collectif capable d'identifier ses contraintes aussi bien imaginaires, institutionnelles que matérielles, de problématiser des difficultés, d'élaborer des solutions ; un collectif susceptible de se confronter à ses limites, à leur propre non-sens, à leur finitude. C'est une disposition inverse de cette crispation rencontrée chez un certain nombre d'agents et d'institutions ou de militants qui se retrouvent pris dans des répétitions, qui veulent se maintenir et s'éterniser à tout prix.

On peut dire que ce type de collectif énonce quelque chose tandis que pour les groupes assujettis, « leur cause est entendue ». « Est-on sujet de l'énoncé ou sujet de l'énonciation ? ». Ces agencements sont des communautés éphémères qui sont toujours à réactualiser, à réinventer au regard d'une nouvelle interrogation.

La société se génère elle-même et nous sommes au cœur du politique. Il faut penser les cadres de l'action en même temps que l'action.

Il y a un espace du jeu ou du politique. Si la puissance publique locale s'engage à accueillir plus d'altérité, si elle veut

maîtriser les évolutions récentes, elle doit se donner un espace où elle peut se risquer à d'autres énoncés, expérimenter de nouvelles pratiques que celle de l'État central. Comment capter ce qui n'a pas encore été identifié ? Il s'agit de se dégager des cadres établis. La difficulté des commencements, le poids du pouvoir réclament cet espace particulier. Cet espace est l'espace du « laboratoire ». C'est une concession où la raison institutionnelle acceptera de lever une partie de sa domination le temps des travaux. La concession (« abandon par une des parties de ses droits, de ses prétentions ») donne un espace pour l'émergence du nouveau monde, elle figure le temps de la transformation.

**Que produisent ces réunions publiques et participatives ?** Elles produisent du politique, du « vivre ensemble ». Le « vivre ensemble », sa qualité, ne tombe pas du ciel, il se fabrique, il se construit. L'art du politique est de faire que les gens et les choses arrivent à se lier au mieux et à faire société. Le politique est l'activité lucide qui vise l'institution de la société, par la société elle-même.

De fait, trois catégories de résultats sont attendues de ce type de projet, trois résultats intriqués mais qu'il faut être capable de distinguer :

★ la conception par exemple du réaménagement de la rue, du quartier ou

<sup>6</sup> De fait quatre grandes catégories d'acteurs sont mobilisées : les élus, les individus concernés par l'enjeu, le meilleur de l'expertise et du monde de la recherche sur le sujet traité, et l'administration.

de l'école se trouve améliorée. Une satisfaction collective en découle, ainsi qu'une meilleure gestion de l'équipement, car notamment celui-ci est mieux approprié ;

★ en travaillant ensemble à la conception et à la réalisation, chacun s'est qualifié et a appris à travailler avec d'autres pour améliorer le « vivre ensemble ». Une capacité collective à prendre en charge les problèmes de la ville se développe. C'est, un bien commun important, un levier de développement pour la commune. L'action publique a progressé et a gagné en performance ;

★ cette capacité de prendre en charge ensemble les problèmes de la ville se construit. Il y a un savoir-faire sur ce processus de production de cette compétence collective qui mérite d'être formalisé. La réflexion sur ce processus est à développer.

Dans la mesure où la RHI donnait les moyens pour la démolition, mais n'éclairait pas le projet à construire, elle a laissé le champ libre à ce qu'une aventure comme l'Alma-Gare puisse exister. Sur cet espace potentiel, le hasard a fait que des courants de militants et de professionnels se croisent et donnent l'originalité de cette opération. Mais trente ans après on peut estimer que les caractéristiques et les déterminants de cette singularité n'ont pas été reconnus autant qu'ils le méritent, et qu'ils n'ont pas été en conséquence encore suffisamment pensés et formulés.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

Nous pouvons voir aussi, à l'échelle de Grenoble, cette volonté de faire partici-

per les habitants à leur avenir en dehors de l'insalubre.

### Gérard Blanc

Je tiens à féliciter Pierre Waechter qui a bien rendu compte, à travers son propos synthétique et la recherche qu'il a entreprise, du dossier de Grenoble. Nous avions une virginité professionnelle totale lorsque nous nous sommes attaqués à ces sujets mais notre militantisme et les débats idéologiques auxquels nous participions devaient nous servir de boussole.

Je tiens à associer Jean Verlhac, le premier adjoint, adjoint à l'urbanisme des trois mandats de la municipalité d'Hubert Dubedout, numéro deux du PSU dans les années 1960, très engagé durant la guerre d'Algérie, par ailleurs agrégé d'histoire et fondateur de l'institut d'urbanisme de Grenoble. Autour de lui et d'Hubert Dubedout gravitaient des élus à la fois militants et intellectuels, très engagés sur le fond et le pilotage très pragmatique de l'opérationnel. Ce dossier illustre donc un engagement politique à la fois sur le volet social et le volet culturel. Le quartier de Très-Cloîtres était perçu comme dangereux à l'époque, une perception renforcée par les articles du Dauphiné Libéré. De fait, cette opération représentait un engagement courageux, car moins consensuel qu'on peut le croire aujourd'hui. La conservation du quartier ne présentait aucun enjeu patrimonial. Ce maintien était dès l'origine affiché comme un enjeu social, culturel et politique autour de la notion de centralité maghrébine que des collègues du GETUR avaient

mise en avant et qui dépassait largement la composition sociale du quartier de l'époque.

Au contraire du quartier Mutualité, qui avait vocation à être entièrement détruit, le quartier Très-Cloîtres devait être conservé, afin de conserver sa fonction sociale et culturelle et sa population. Progressivement l'équipe opérationnelle et la municipalité, devant les difficultés liées à l'insalubrité, a cherché à faire en sorte que la pérennité du quartier dépasse celle des matériaux. En 1971, j'ai ouvert une « boutique » qui a marqué le début de l'antenne. L'année suivante, dans l'immeuble que la ville avait racheté, nous avons installé l'équipe dite des « vieux quartiers ». L'une des modalités d'action de la ville de Grenoble, avant même les mandats d'Hubert Dubedout, tient à la régie directe. Pour le quartier Très-Cloîtres, la ville s'est donc appuyée sur l'agence d'urbanisme et divers outils mais elle a conservé la maîtrise même de l'opération, par le recrutement spécifique de personnes compétentes à temps plein (architectes, ingénieur, juriste, sociologues ...).

Cette opération présente une autre caractéristique forte. Elle est marquée par le pragmatisme. Ces intellectuels engagés, confrontés à des difficultés, tentaient de les contourner en conservant les mêmes objectifs. Il existait alors une SEM, la Régie immobilière et foncière de Grenoble, qui intervenait dans le centre-ville et gérait le centre commercial de la Ville neuve, ce qui lui rapportait beaucoup d'argent. Ceci a permis à la municipalité de débloquer bon nombre de copropriétés et de

réaliser des réhabilitations impossibles à financer par d'autres moyens. Ce pragmatisme nous a également conduits à utiliser toutes les procédures, en rencontrant les plus hautes autorités bien avant la décentralisation, pour tenter de trouver des solutions, notamment sur les critères de l'insalubrité, des critères qui ont fait naître des débats homériques (insalubrité « remédiable », bidonvilles verticaux ...).

Nous ne communiquions pas trop mal et peu à peu, avec beaucoup de retard, l'opération a fini par s'effectuer, par l'utilisation de tous les leviers possibles et imaginables, sur l'ensemble du centre-ville. Très vite, en effet, cette opération de Très-Cloîtres a essaimé sur d'autres quartiers anciens de l'agglomération. Au-delà des enjeux de réhabilitation s'est mise en place, dès le milieu des années 1970, une politique d'urbanisme pour l'ensemble du centre-ville (réhabilitation mais aussi, ravalement de façade, commerce, piétonisation, transports en commun ...). Parmi les outils, nous avons beaucoup utilisé l'action foncière (ZAD + négociation amiable). Nous achetions logement par logement pour opérer des reconstitutions de copropriété. *In fine*, Très-Cloîtres a en partie démontré la réussite de l'objectif, par l'engagement politique, de relogement et de préservation de la fonction sociale et de « l'allure » du quartier.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

Toutes les interventions successives valident notre projet de sortir cette histoire de la résorption de l'habitat

insalubre de l'oubli dans lequel elle se trouvait jusqu'à présent. Elles en montrent tout l'intérêt par la diversité des expériences. Ce fut une époque où de nombreux acteurs, sous des formes différentes, ont transformé les quartiers insalubres. Pour tous, ce fut une expérience extrêmement forte. Je regrette de ne pas avoir de temps pour animer un vrai débat, mais j'aurais souhaité interroger davantage Gérard Grass sur l'expérience de l'Alma-Gare, une expérience qui apparaît aux antipodes de l'assistance au relogement du type « action socio-éducative », alors prônée par les institutions. Nous traiterons ultérieurement cette question.

## Échanges avec la salle

Anne-Claire Colleville,  
*Mission Santé-Logement, Médecins du Monde*

Je souhaiterais obtenir des éléments historiques sur les critères de définition de l'insalubrité, car aujourd'hui l'insalubrité, qui relève de la santé publique, est définie en termes techniques vis-à-vis du bâtiment sans prendre en compte la santé. Comment a-t-on pu concevoir des critères de santé publique non fondés sur la santé ? Par ailleurs, l'habitat insalubre était autrefois groupé. Aujourd'hui, il demeure des bidonvilles pour les Roms mais également beaucoup d'insalubrité diffuse, qui complexifie le travail avec une population. Comment,

en effet, construire du collectif avec une personne vivant dans la cave d'un immeuble cossu ou dans les combles d'une résidence pavillonnaire ?

### Gérard Blanc

Nous disposions, au début de la RHI, d'une circulaire précisant les critères physiques de l'insalubrité, en termes d'équipement et de structure du bâti. Il s'agissait de critères hygiénistes relativement classiques qui avaient déjà abouti à la création de tours et de barres et qui visaient surtout à démolir les bidonvilles et l'habitat insalubre ancien. Notre bataille pour justifier notre volonté de restaurer les bâtiments consistait à démontrer que nous pouvions attendre des objectifs de santé publique dans le cadre de la réhabilitation des bâtiments. L'obstacle tenait plutôt, alors, au prix de l'opération. C'est la raison pour laquelle a été forgée la notion d'insalubrité remédiable ou irrémédiable.

### Anne Querrien

Je demanderai aux historiens de creuser un point tiré d'un livre dirigé par Annie Fourcaut. En 1966, le financement du logement social est passé des prêts du Trésor, qui avaient une incidence budgétaire directe, aux prêts de la Caisse des dépôts. Je pense que cette évolution a participé à l'ambiance qui a présidé de la RHI, qui a bénéficié d'une disponibilité, temporaire, de fonds pour mener ces actions. Aujourd'hui, 30 % de la popula-

<sup>7</sup>PLUS dispositif financier pour favoriser le logement social

<sup>8</sup>Association de droit au logement

tion se trouve en dessous de la norme du logement « PLUS<sup>7</sup> ». La clientèle du DAL<sup>8</sup> est exactement la clientèle dont nous parlons aujourd'hui. De fait, nous vivons toujours un problème de logement.

### M. Bataille,

#### *Universités Paris X et Bordeaux III*

Il me semblerait intéressant de creuser les divergences entre les expériences à l'Alma-Gare et de Grenoble. Or lorsque l'on travaille aujourd'hui sur la participation des habitants, les acteurs oublient souvent la première histoire et nous éprouvons des difficultés à comprendre les fondements de cette expérience qui s'accroche au travail de Guattari et plus globalement du CERFI<sup>9</sup>. Il conviendrait par ailleurs d'étudier la question de l'animation socioéducative. Les textes sur la création de cités de transit évoquent le terme d'animateur socioéducatif. Il serait intéressant de savoir sur quoi s'appuie ce travail, notamment en termes de compétences.

### Pierre Lemonnier

J'étais l'aménageur de l'Alma-Gare à partir de 1977. Dans l'exposé de M. David sur Saint-Denis, un point me paraît important. Au moment de la loi Vivien, des opérations de rénovation urbaine étaient totalement bloquées, faute de financement, dans un contexte de non centralisation. La loi Vivien vient débloquent cette situation en apportant des financements et apporte un certain dynamisme. En même temps, la résorption de l'habitat insalubre constituée, dans ses termes mêmes, le versant négatif de l'aménagement. On met en avant l'effacement

de l'insalubrité et, en filigrane, des populations logées dans ces habitats mais l'on ne parle jamais du projet positif de renouvellement de la ville. Et dans la notion des « blancs du pouvoir », on démolit et on évacue les populations par le relogement dans les grands ensembles périphériques mais l'on ne dit jamais ce que l'on va faire à la place. Les autorités municipales, refusant de prendre la responsabilité de l'État, n'ont pas souhaité bâtir un projet. A Grenoble, au contraire, la municipalité s'est lancée dans une expérimentation et a affirmé un projet. Dans d'autres contextes, au contraire, faute de projet municipal, la résorption joue un rôle très négatif en se développant sur le mode de l'effacement et de la déportation et non de l'affirmation d'un projet positif qui permettrait aux gens de s'y retrouver.

<sup>9</sup>Le CERFI (Centre d'Études, de Recherches et de Formation Institutionnelles) était un collectif de recherche en sciences humaines fondé par Félix Guattari et actif entre en 1967 et 1987, qui s'exprimait dans la Revue Recherches.



## Conclusion

Annie FOURCAUT

*Historienne, professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

Je remercie Marie-Claude Blanc-Chaléard et Thibault Tellier d'avoir organisé cette journée et de m'avoir demandé de la conclure. Pour autant, le pari s'avère extrêmement difficile, d'abord du fait de la nouveauté du sujet. La RHI est une politique presque inconnue, un sujet vierge ou en train d'être défriché par de jeunes chercheurs et bizarrement passé sous silence par les historiens, qui travaillent pourtant sur les années 1970. Il s'avère très difficile de conclure cette journée modèle, du fait aussi de l'extraordinaire complexité du sujet, même si celui-ci suscite un grand intérêt, comme le montre l'affluence d'aujourd'hui.

Vous avez tous noté la pertinence et le caractère positif du dialogue entre les jeunes chercheurs, les témoins et les différents acteurs. Cette façon de restituer l'horizon d'attente et l'espérance post-1968 des jeunes acteurs ne figure pas dans les archives écrites. Nous avons, grâce à cette journée, retrouvé ce que le meilleur historien n'aurait pu retrouver, même en croisant les archives. Cette vertu de restituer de l'enquête orale m'a rappelé l'interview que j'avais eu la chance de réaliser de Pierre Sudreau, qui m'avait indiqué pourquoi il avait été nommé commissaire à l'urbanisme en

région parisienne en 1955, en me signalant alors comment tous les politiques étaient paralysés de terreur par l'Abbé Pierre. Aucune archive ne m'avait fait percevoir une telle terreur.

De cette journée modèle, extrêmement difficile à résumer, il faut souhaiter des prolongements et des publications. J'ajoute que je n'ai pas travaillé sur cette question. Je vais donc poser les questions que cette journée me paraît poser aux historiens de la ville contemporaine. Je crois en effet que cette journée renouvelle quatre questions que se posent les historiens contemporains.

### Les temporalités

Classiquement, le moment RHI renvoie à la moyenne durée de la ville industrielle. Il fallait rappeler, comme cela a été fait, la loi de Melun de 1850, une loi fondatrice posée par un catholique social, un mouvement qui va durer un certain temps. Cette loi donne aux conseils municipaux les pouvoirs d'expertise mais elle fixe une définition extrêmement floue de l'insalubrité. Le concept va perdurer ainsi et la question va se poser à d'autres moments durant ces deux siècles.

Après la loi de Melun, a été adoptée la grande loi de 1902 sur l'hygiène dans la République qui octroie des pouvoirs aux maires et remodèle le concept d'insalubrité, en lui donnant une acception

plus hygiéniste. Les îlots insalubres sont ensuite définis à plusieurs reprises à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, dans les années 1920, après-guerre puis de nouveau, pour les éradiquer, dans les années 1960-1970.

La question de l'insalubrité semble mise de côté, de Vichy aux années 1960, sans doute du fait de la crise suraiguë du logement, crise durant laquelle les pouvoirs publics se préoccupent peu de la qualité du logement. Il suffit alors que les populations aient un toit sur la tête, même un taudis, puisque des milliers de personnes restent dans les rues. La question ressurgit avec celle des bidonvilles. La loi Debré ne fonctionne pas. La loi Vivien reprend l'ouvrage. Il me semble d'ailleurs que la question reprend acuité aujourd'hui, sous une forme très particulière, avec le retour des bidonvilles de Roms et l'insalubrité des copropriétés dégradées.

A côté de cette histoire longue de l'insalubrité, il existe une deuxième temporalité, la temporalité politique des années Chaban-Delmas, de la « nouvelle société » des années 1970. La société française a enfin le sentiment qu'elle est sortie de l'après-guerre et de la misère et que l'on peut se débarrasser de la loi de 1948 pour poser d'autres questions, comme celle du cadre de vie. Dans cette temporalité politique des années post-1968, de jeunes sociologues et chargés de mission, influencés par le marxisme

prennent leurs premiers postes de commande. Nous nous trouvons alors dans une période où l'on croit que grâce au bon logement un peu accompagné socialement, on peut mettre fin à la pauvreté et aux difficultés urbaines. L'État a de l'argent et peut financer des opérations.

La RHI s'inscrit, enfin, dans une troisième temporalité, celle choisie par les organisateurs de la journée, qui correspond à la contextualisation fine des années 1971-1976, celle de l'événement RHI. Règne alors un climat d'urgence. Jacques Chaban-Delmas souhaitait qu'il n'existe plus aucun bidonville sur le territoire national en 1972. De fait, tous les acteurs accélèrent le mouvement. C'est à cette époque que le foyer d'Aubervilliers connaît un incendie faisant plusieurs morts. Cet événement pousse les politiques publiques à agir plus vite, comme la mort du boulevard de Sébastopol avait suscité l'appel de l'Abbé Pierre. La RHI commence ainsi sous le mandat de Jacques Chaban-Delmas, dans le climat d'expansion et se poursuit sous Pierre Messmer alors que la crise économique débute : le premier choc pétrolier. Je pense que le contexte change sans que les acteurs en soient tout à fait conscients. A partir du milieu des années 1970, tout change mais personne ne se rend compte des effets totalement imprévus de ces évolutions. La politique d'immigration est modifiée (Stoleru), par le regroupement familial, la stabilisation du nombre des migrants. La politique du changement social évolue aussi. Les immigrés sortent de l'insalubre pour être logés décemment, dans le parc social.

Il me paraît important de croiser les trois temporalités pour comprendre tout ce que l'étude de la RHI peut apporter.

## Les mots et les maux de la ville

Nous avons pu constater lors de cette journée que le stock des mots pour qualifier les maux de la ville n'est pas infini. Nous réutilisons les mêmes mots alors qu'ils prennent des acceptions différentes. Je ne suis pas sûre en effet que l'insalubrité de 1850, qui désigne le logement ouvrier indigne, les caves, les courées, les très vieux immeubles d'Ancien Régime, où l'on a peur du choléra, soit la même qu'en 1902, où la salubrité correspond au tout-à-l'égout, ni même à celle des îlots insalubres, îlot 4, place des Fêtes, Goutte d'Or, quartiers anciens qui fonctionnent plutôt bien, avec un tissu artisanal cohérent, mais qualifiés ainsi, parce qu'un certain nombre de grands opérateurs ont envie de les détruire pour y construire autre chose. Le terme d'insalubrité me semble d'ailleurs avoir disparu. L'on parle aujourd'hui de quartier difficile ou sensible, d'habitat indigne. Une étude devrait se pencher sur les raisons de cette évolution.

Il faudrait également s'interroger sur les questions de résorption, rénovation et réhabilitation, des termes qui sont employés de la même manière alors qu'ils présentent des définitions différentes.

Enfin, personne n'a noté que cette politique s'appelle « résorption de l'habitat ». Ainsi, il n'est plus question seulement du logement mais de l'habitat alors

que la reconstruction s'était attachée au logement. Cela signifie que la dimension du cadre de vie a été intégrée. Interroger ce terme me paraît constituer l'une des vertus de cette journée.

## La RHI comme entrée pertinente dans la question globale des politiques urbaines

Il nous a été dit que la loi n'est ni capitale ni bouleversante. Elle a permis de sortir 200 000 personnes de l'insalubre dans une France de plusieurs millions d'habitants. Cependant, elle permet de comprendre beaucoup de choses à condition de ne pas opposer la RHI avec la construction des nouveaux ensembles urbains et des villes nouvelles. Il ne faut pas opposer les équipes Sudreau, Delouvrier à celles de la RHI. Ces opérations se déroulent au même moment. Des centres-villes insalubres sont rénovés pour y construire de grands ensembles. D'autres grands ensembles remplacent des îlots insalubres. Il n'existe donc pas de contradiction entre les deux.

Par ailleurs, il ne faut pas non plus segmenter le parc du logement ni les différentes politiques publiques, car les habitants circulent, passant d'une catégorie de logement à une autre. Or, je crois que cette politique de l'habitat insalubre ne se comprend que dans un contexte où l'on fait, en même temps, la politique des villes moyennes, une politique d'aménagement du territoire et où l'on continue de réaliser des grands ensembles. Toutes ces politiques sont menées de front, pas tous et encore il

faudrait s'en assurer, avec les mêmes acteurs, mais interagissent les unes avec les autres. Elles interagissent aussi avec la politique d'immigration. Les immigrés cessent d'être logés à part comme ils l'avaient été depuis les premières vagues d'immigration. Commence la grande révolution qui va consister à les loger avec les familles françaises résidant dans les grands ensembles.

Il ne faut pas non plus oublier que cette politique se développe alors qu'émerge la politique de la ville habitat-vie sociale (HVS) en 1973-1977. La politique de patrimonialisation actuelle n'est pas encore en réflexion. Les témoins ont souligné à quel point il s'avérait difficile de sauver de très beaux ensembles urbains et la Commission des abords dispose de peu de pouvoirs. Le cas de Martigues a toutefois montré la sensibilité de certains acteurs qui a permis de conserver un certain tissu ancien. Aujourd'hui, on ne détruirait plus ; on réhabiliterait ces « merveilles » anciennes, éradiquées à cette époque.

Enfin, c'est à ce moment-là qu'est posée au monde du logement social la question qui apparaît aujourd'hui de façon brutale et qui consiste à déterminer s'il convient de conserver le modèle généraliste français ou passer au modèle résiduel européen. La RHI constitue en effet un moyen de commencer à poser cette question.

Cette journée a le mérite de restituer les expériences des acteurs qui, même en travaillant localement, agissent sur une ville où sont appliquées l'ensemble de ces politiques urbaines.

## La RHI comme entrée dans l'histoire sociale

Pour avoir assisté à de nombreux colloques sur les années 1970, je me demande toujours quelle est la pertinence et l'exemplarité des cas de l'Alma-Gare et de l'îlot 4 d'Henri Coing. Ces exemples sont sans cesse cités mais combien d'opérations de RHI ont été menées ? Comment se sont-elles déroulées ailleurs ? Je me demande en effet si l'on n'a pas pris les propos des sociologues et des militants pour la réalité de ce que vivaient les habitants et érigé en modèles des cas relativement marginaux.

La résilience des populations à la modernisation constitue une question plus classique, que l'on connaît bien pour l'hausmannisation. Les classes populaires urbaines chassées des voies haussmanniennes vont s'installer trois rues plus loin. Connaît-on le même phénomène avec la RHI ? Il m'a semblé que les opérations de RHI s'avéraient beaucoup moins directives que les procédures ANRU d'aujourd'hui. L'éternel problème de l'attachement des populations à la communauté du bidonville ne me paraît pas représenter un problème, car nous n'avons que peu de sources pour y répondre.

Enfin, s'agissant des mobilisations locales, je souhaiterais qu'un travail soit mené sur les mobilisations poujadistes des artisans et des petits industriels de la Goutte d'Or ou de la place des Fêtes, qui ne veulent pas partir parce que leur petite entreprise est sur place et estiment que les gros veulent les chasser.

Le volet social recouvre aussi la politique d'accompagnement social de la RHI qui, dans la continuité parfaite de la politique des HBM et des cités jardins, fait le pendant de la politique de la ville. Nous avons entendu aujourd'hui des témoignages de la croyance partagée par l'ensemble des acteurs que le bon logement associé à l'encadrement social par des professionnels permettait de résoudre les problèmes sociaux et urbains, en période de plein emploi industriel avec une masse d'emplois non qualifiés.

Enfin, nous avons vu des municipalités PC Saint-Denis, Martigues et entrevu la « résistance-négociation » de ces municipalités face à l'État-bulldozer. En fait, tout en fustigeant le capitalisme d'État, le PC savait très bien négocier avec les grands acteurs et partenaires de l'État. Nous avons vu également que le PC se révèle quand même assez déstabilisé par la disparition-mutation de son prolétariat et la disparition de la classe ouvrière salariée au profit d'une population laissée pour compte, exclue de la mondialisation. Un colloque d'Emmanuel Bellanger va faire le point sur cette question.

Pour conclure, j'ai été frappée par l'extraordinaire éloignement conceptuel de ces années 1970. Il s'est produit une inversion des valeurs urbaines. Aujourd'hui nous vivons dans une ère de patrimonialisation généralisée de l'ancien, même sans qualité architecturale, alors que dans les années 1970, seule une qualité architecturale forte permet à quelques acteurs isolés d'obtenir que tout ne soit pas rasé. Aujourd'hui

sont détruites des tours et des barres, construites encore dans ces années. Enfin, je crois à une fin généralisée des illusions sur les vertus du bon logement même accompagné d'un fort encadrement social. Nous sommes en effet passés, aujourd'hui, à une croyance dans le développement durable et les éco-quartiers. J'espère donc que dans 40 ans sera organisée une journée sur la politique des éco-quartiers !





# Les annexes

## Annexe I :

---

- ❖ La Résorption de l'Habitat Insalubre (1970-1976) : la loi Vivien et les dispositifs mis en place pour son application

## Annexe II :

---

- ❖ L'habitat et l'Anah de 1850 à 1981

## Annexe III :

---

- ❖ La liste des sigles utilisés

## Annexe IV :

---

- ❖ Le parcours des intervenants

# La Résorption de l'Habitat Insalubre (1970-1976) : la loi Vivien et les dispositifs mis en place pour son application

fiche réalisée par [Clémence Léobal](#)

À la suite de l'incendie d'un garni à Aubervilliers en janvier 1970, le Secrétaire d'État au logement, R-A Vivien présente un projet de loi sur la résorption de l'habitat insalubre. La loi est adoptée le 10 juillet 1970, en déclaration d'urgence.

La loi Debré-Nungesser de 1964, amendée en 1966, avait déjà établi des procédures d'expropriations pour la résorption des bidonvilles. La loi Vivien modifie le Code de santé publique, qui régissait jusque-là le problème de l'insalubre en dur et intègre le dispositif de la loi Debré-Nungesser.

## La loi du 10 juillet 1970 dite loi Vivien

### Dispositions relatives à l'insalubrité

► renforce la lutte ponctuelle contre l'insalubrité :

L'avis du conseil départemental d'hygiène reste premier : chaque immeuble est déclaré salubre, totalement insalubre

ou partiellement insalubre (Art. 5 L.38). Si l'insalubrité est remédiable : la liste des travaux avec délais sont fixés par arrêté.

Si elle est irrémédiable : le préfet est tenu dans un délai d'un mois de statuer sur l'interdiction d'habiter, précisant les délais de départ des occupants, voire de démolition de l'immeuble (articles 1, 3 et 5).

► pénalise les marchands de sommeil

- ★ sanctionne la location des caves, sous-sols, combles et pièces dépourvues d'ouvertures sur l'extérieur (article 9) ;
- ★ oblige le propriétaire à mettre fin à la sur-occupation des logements loués, y compris en dehors d'insalubrité déclarée, et à rendre les installations conformes à l'arrêté préfectoral (article 10) ;
- ★ les peines prévues pour les propriétaires contrevenants sont assez lourdes (amendes et emprisonnement). Toutefois, elles n'interviennent qu'en cas de non respect des modifications demandées (articles 11-12).

► instaure une nouvelle définition de l'insalubrité en dur : le « périmètre insalubre » (article 8 modifiant l'art. L42 du Code de Santé publique). Le périmètre est délimité par le préfet : il comporte au moins 60% d'immeubles insalubres, mais englobe des locaux et immeubles salubres. Après avis du Conseil Départemental d'Hygiène, du maire et du Conseil municipal (ou organe groupement de communes), le préfet déclare par un arrêté global l'insalubrité et l'interdiction d'habiter pour tout le périmètre.

### Dispositions relatives à l'expropriation

En matière d'expropriation, la loi Vivien étend à l'insalubre en dur les dispositions de la loi Debré.

► urgence : déclaration d'utilité publique accélérée. Le préfet arrête la déclaration d'utilité publique (DUP) intervient au moins deux mois après la publication de l'arrêté d'insalubrité, contre trois mois dans la loi Debré.

L'arrêté de DUP (art. 14) mentionne :

- ★ les offres de relogement faites aux occupants,
- ★ le montant de l'indemnité provisionnelle aux propriétaires,
- ★ déclare les immeubles cessibles,
- ★ fixe la date de la prise de possession.

► Prise de possession et usage des terrains : la loi vise une prise de possession rapide par les collectivités, qui pourront procéder aux destructions nécessaires, puis aux reconstructions éventuelles.

L'expropriation a pour but :

- ★ la construction de logements
- ★ dans le cas de périmètres insalubres, les destructions permettront d'envisager « tout objet d'intérêt collectif » dans le cadre d'opérations d'urbanisme (art. 20),
- ★ ou la constitution de réserves foncières (article 13).

► L'indemnité d'expropriation sort du droit commun : elle se limite à la valeur du terrain nu, moins les frais de démolition, sauf pour les propriétaires occupant leur logement avant le 1<sup>er</sup> juin 1970, et les immeubles salubres inclus dans le périmètre (article 18).

Sont en outre déduits de cette indemnité :

- ★ les gains perçus depuis l'interdiction d'habiter ;
- ★ les gains perçus au cours des cinq dernières années, s'il s'agit de caves, combles, sous-sols.

**La question du relogement est essentielle. Elle est intégrée à la loi (comme dans la loi Debré) et fait l'objet de textes réglementaires :**

**La loi Vivien établit que :**

- ★ la démolition n'intervient qu'au fur et à mesure de l'évacuation et du relogement décent des occupants (article 14) ;
- ★ des terrains sont affectés à des constructions provisoires pour le relogement (article 15) ;
- ★ des terrains nus nécessaires à des constructions provisoires ou équipements annexes peuvent être réquisitionnés par le préfet « après avis du maire » (article 21).

★ l'obligation de proposer aux occupants un relogement dans un périmètre de 10 kilomètres (article 19) est supprimé, ce qui permet de les expulser sans indemnité en cas de refus de la proposition, quelle qu'elle soit.

**Le décret du 21 janvier 1971 :**

★ stipule que les familles en provenance d'habitat insalubre doivent figurer dans la liste des prioritaires pour le logement social, pour la région parisienne et certaines agglomérations de plus de 100000 habitants : Aix-en-Provence, Bordeaux, Limoges, Lyon, Marseille, Nancy, Toulouse ;

★ étend la réservation préfectorale mise en place par le décret du 26 janvier 1968 n°68-81 pour la région parisienne : l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 1968 fixe à 6,75% la proportion des logements neufs et à 50% celle des logements devenus vacants à affecter à des candidats occupant des immeubles insalubres.

**La circulaire du 19 avril 1972** définit un cadre pour les cités de transit.

**Financement des résorptions**

L'État supporte seul les charges pour les bidonvilles : le chapitre 65-30 (puis 65-53), ouvert sur le budget du Ministère de l'Équipement en 1966, est prévu pour cela. Il est fortement augmenté, et constitue l'instrument financier principal des résorptions (article 24).

Pour l'insalubre en dur, l'État ne prend en charge qu'une partie du déficit. **La circulaire du 27 août 1971** précise les proportions : 70% pour l'État et 80% si la population d'origine étrangère dépasse 8% de la population d'une commune.

Le reste est à la charge des collectivités locales.

Les subventions sont calculées sur la base du déficit de l'opération, et attribuées seulement si un plan de relogement satisfaisant est fourni. Le chapitre 65-53 permet également de financer des cités de transit.

**La circulaire du 27 août 1971** précise les modalités d'application, les critères d'insalubrité, la procédure à suivre pour l'acquisition, les modes de relogement des habitants, le financement des opérations, la fixation des indemnités d'expropriation.

**L'application de la loi Vivien**

**Un groupe de mission interministériel : le GIP**

La RHI est coordonnée par un Groupement Interministériel Permanent, sous l'égide du directeur de la Construction du Ministère. Le GIP est constitué (présents en 1970) :

- ★ du directeur de la Construction au Ministère de l'Équipement (R. Lion, puis P. Hervio) ;
- ★ du directeur de la Réglementation au Ministère de l'Intérieur ;
- ★ du directeur du Budget au Ministère de l'Économie et des Finances ;
- ★ du directeur de la Population et des Migrations au Ministère du Travail (M. Massenet) ;
- ★ du directeur général de la Santé publique au Ministère de la santé.

Le secrétaire général du GIP est nommé par le Premier Ministre et rattaché au

Ministère de l'Équipement : il s'agit de Guy Houist (1970-1974), puis de Yves Chaigneau (1974-1976).

## Le rôle du GIP

- ★ Définit les orientations de la politique de RHI ;
- ★ Enquête et sensibilisation : recensements, bulletin du GIP, organisation de stages locaux ;
- ★ Institue dans chaque département un délégué réunissant des groupes de travail locaux, sous l'égide du préfet ;
- ★ Étudie des dossiers de demande de subventions.

## Subventions pour les résorptions, le relogement, l'action sociale

Au total, 900 millions de crédits ont été engagés par l'État entre 1970 et 1976 au titre du chapitre 65.53 du

Ministère de l'Équipement. Les dotations budgétaires du chapitre 65-53 passent de 94 millions en 1970 à 169 millions en 1975.

**Le Programme pour la résorption de l'habitat insalubre (PRI)** couvre un contingent de logements financés sur prêts du Crédit foncier ou sur prêts HLM.

L'emploi d'une partie de la **contribution des employeurs de 1%** des salaires pour le relogement des travailleurs migrants reste en débat jusqu'en 1976.

Au total, 70 000 logements ont été financés pour le relogement, et 200 000 personnes ont été évacuées. A partir de 1973, le nombre de foyers et de cités de transit décroît, tandis que les logements HLM et PLR croissent.

Pour les travailleurs migrants, le **Fonds d'Action Sociale** finance la

construction de foyers de 1959 à 1975, et l'action socio-éducative pour les foyers et les cités de transit à hauteur de 56 millions entre 1968 et 1976. En 1971, André Trintignac, chargé de mission au service de l'habitat, présente un rapport sur l'action socio-éducative et le relogement des groupes familiaux et des personnes isolées.

## Qu'appelle-t-on « insalubre » ?

Les bidonvilles font l'objet de recensements depuis 1965, du moins dans certaines régions. La politique de la RHI conduit à étendre ces recensements à d'autres objets. On notera la place des baraquements et constructions provisoires datant de la Libération.

Evolution de la situation de l'insalubrité en France entre 1970 et 1976

Années	Bidonvilles	Habitat de fortune	Constructions provisoires, baraquements	Taudis garnis	Autre habitat insalubre en dur	Population totale
1970	46 191	-	154 184	27 665	425 480	653 520
1972	22 561	-	138 793	32 503	453 241	647 098
1974	15 189	13 792	64 265	36 659	379 280	509 885
1976	11 001	8 383	54 181	33 817	345 906	453 288



# L'habitat et l'Anah

L'Anah (Agence nationale pour l'Amélioration de l'Habitat) naît en 1970 : sa mission est de financer l'amélioration de l'habitat existant, alors peu prise en charge par l'État.

## **Avant 1945 : timide naissance du logement social et vieillissement de l'habitat existant**

**1850** Première loi de salubrité concernant le logement ouvrier. Elle permet aux conseils municipaux de définir les travaux à effectuer pour assainir les logements. Cette loi n'est pas suivie d'effet.

**1894** La loi Siegfried de 1894 crée les sociétés d'habitation à Bon Marché (HBM). Les constructions de HBM restent toutefois limitées.

**1916** Le blocage des loyers est mis en place dans le but de protéger de toute augmentation les locataires. Les conséquences seront le désintéressement des capitaux privés pour un secteur jugé non rentable et l'indifférence des propriétaires envers l'entretien de leurs biens.

## **De 1945 à 1970 : l'accent mis sur la construction neuve**

A la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les destructions de logements aggravent le manque de logements salubres. La guerre a détruit près de 500 000 logements et 1 400 000 plus ou moins endommagés, soit 1/5 du parc de 1939. Le parc de logement est par ailleurs vétuste, du fait de la politique de blocage des loyers depuis 1916. La conséquence pour ce parc mal entretenu est qu'en 1946 près de 50 % de la population est mal logée et que 33,6 % des logements sont surpeuplés, du fait de l'exode rural massif.

**1945** Création du Fonds national de l'amélioration de l'habitat (FNAH), alimenté, notamment, par un prélèvement de 5 % sur les loyers, à la charge des propriétaires bailleurs. Ce fonds reste toutefois marginalisé au regard des politiques de construction.

**1948** La loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 tente de sortir du cycle de blocage des loyers. Son but était d'assurer une hausse régulière et raisonnable des loyers, et elle suscite beaucoup d'espairs chez les propriétaires. Le système, fondé sur l'instauration d'un loyer dit « scientifique », allait cependant se gripper : en ne réévaluant

pas régulièrement les loyers, on en revenait, en fait, au blocage, et à la dégradation des conséquences des loyers.

**1950** Les HBM deviennent des Habitations à Loyer Modéré, avec des normes de confort améliorées. Le logement social passe de la tutelle du ministère de la Santé à celle du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. La valeur locative augmente, les plus défavorisés en sont exclus.

**1953** Plan Courant facilitant la construction de logements. La contribution obligatoire des entreprises à l'effort de construction (1 % de la masse des salaires pour les entreprises de plus de 10 salariés) introduit des ressources supplémentaires pour la réalisation de logements sociaux.

**1954** Le recensement montre que les logements français sont vétustes, mal entretenus et mal équipés. Le 1<sup>er</sup> février 1954, l'abbé Pierre lance un appel sur les ondes pour alerter l'opinion.

**1958** Loi cadre instaurant la rénovation urbaine, et création des Zones à Urbaniser en Priorité où des HLM sont bâtis en périphérie de la ville. La rénovation urbaine (RU) consiste à faire de grandes opérations d'aménagement et de construction à la place de quartiers insalubres détruits.

**1962** La loi Malraux (4 août 1962) sur les « secteurs sauvegardés » inclut des opérations de restauration immobilière des immeubles compris dans un secteur sauvegardé, ou d'ensembles dont le caractère n'est pas exceptionnel mais justifie l'accomplissement de travaux de restauration.

**1965** Le V<sup>e</sup> Plan prévoit pour la première fois un volet relatif à l'amélioration de l'habitat avec une programmation de 200 000 logements à réhabiliter chaque année. Il critique le « tout-quantitatif » dans l'application de la rénovation urbaine, et met l'accent sur le coût moindre d'un logement réhabilité.

**1967** La loi sur la modernisation et l'amélioration de l'habitat fixe les normes minimales d'habitabilité, étend le 1 % à l'amélioration de l'habitat et crée l'épargne-logement et la déduction fiscale pour les propriétaires bailleurs de leurs revenus fonciers des dépenses pour travaux d'amélioration.

### **De 1970 à 1974 : La naissance et l'installation de l'Anah**

Le VI<sup>e</sup> Plan consacre l'impératif industriel au détriment des équipements collectifs et du logement, deux des priorités du V<sup>e</sup> Plan. La Commission habitation du VI<sup>e</sup> Plan relève ainsi le retard pris par la France en matière d'amélioration de l'habitat. L'État prend alors la décision de créer une Agence spécialisée, l'Anah.

**1970** La loi de Finances de 1970 institue une Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Le prélèvement sur les loyers pour l'ANAH est remplacé par la Taxe additionnelle au droit de bail (TADB) au taux uniforme de 3,5 %, applicable aux locaux d'habitation achevés avant le 1<sup>er</sup> septembre 1948.

**1972** D'abord installée au ministère de l'Équipement alors avenue du Parc de Passy à Paris XVI<sup>e</sup>, l'Agence s'installe au 17 rue de la Paix, dans des locaux appartenant au Crédit Foncier de France.

Dans les départements, des délégués Anah sont nommés au sein des Directions Départementales de l'Équipement. Des Commissions d'amélioration de l'habitat (CAH) sont créées en juillet 1972 : la CAH est l'instance décisionnelle de l'Anah en matière d'attribution (ou de retrait) des subventions dans son ressort territorial.

**1973** Pour remédier au manque de personnel, l'Agence sollicite l'appui d'organismes d'assistance administrative et technique pour aider les propriétaires à la préparation de leurs dossiers de demandes de subventions. Une convention est passée entre l'Anah et l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), la Fédération nationale rurale et de l'aménagement du territoire rural (FNHDR) et la Fédération nationale des centres d'amélioration du logement (PACT).

**1973** Une circulaire du ministère du Logement instaure les Opérations groupées de restauration immobilière (OGRI). Face au succès de ces opérations auprès des maires, l'Anah demande que les OGRI soient suivies par un groupe local de coordination.

### **De 1974 à 1987 : l'émergence de l'Anah comme acteur des politiques de l'habitat**

En 1974, le nombre de logement mis aux normes par l'Anah est croissant. Néanmoins, le secteur social n'a pas encore été lancé. L'Anah manque de personnel et de crédits, face à

une demande croissante. Le nouveau gouvernement donne à l'Anah une importance nouvelle.

**1975** Le rapport confié à Simon Nora et Bertrand Eveno sur « l'amélioration de l'habitat ancien » donne l'alerte sur la vétusté et l'inconfort des nombreux logements. Les personnes âgées, les jeunes ménages et les pauvres sont les plus concernés. Le rapport mentionne que « la politique du logement ancien sera pragmatique et décentralisée ».

Le Conseil d'administration de l'Anah du 25 juin 1975 adopte quatre « principes directeurs de l'action de l'Agence » :

- ★ l'action de l'Agence s'insère dans une politique d'ensemble ;
- ★ l'Agence donne la priorité à certains travaux et notamment ceux de mise aux normes ;
- ★ les subventions de l'Anah doivent avoir un effet d'entraînement ;
- ★ l'Agence est attentive au contexte social et au maintien des occupants dans les lieux quand cela est possible.

Le secrétaire d'État au Logement considère l'Anah comme un instrument primordial de la politique d'aides complémentaires contractuelles, instaurée en 1977.

**1976** Création du Fonds d'Aménagement Urbain dont les principales priorités sont le financement de la qualité des espaces publics et du patrimoine et de la lutte contre la ségrégation sociale.

**1977** La loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement remplace les aides à la pierre par une aide à la personne. Elle crée les Prêts locatifs aidés (PLA), les Prêts aidés à l'accession (PAP), la Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) et l'Aide personnalisée au logement (APL). Cette loi a entre autres pour objectif de réhabiliter l'habitat ancien.

**1977** Le 23 mai 1977, les OGRI sont remplacées par les **Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)**. Une OPAH est une action concertée entre l'État, l'Anah et une ou plusieurs communes, dans le but de réhabiliter le patrimoine bâti et d'améliorer le confort des logements, en proposant aux propriétaires des taux majorés de subventions. C'est une opération incitative.

De 1200 logements réhabilités dans le cadre d'OPAH en 1977, on passe à 8900 en 1979 et à 18000 en 1981. De même, le nombre d'opérations connaît une progression considérable,

de 15 en 1977, les OPAH passent à 80 en 1979 et à 149 en 1981.

**1977** Création de la Prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) attribuée par le préfet via les directions départementales de l'Équipement aux propriétaires occupants aux ressources modestes. À partir de 1977, l'Anah participe à la lutte pour l'économie d'énergie, qui devient une des priorités de ses actions.

**1978** L'Anah décide de ne subventionner que les logements auxquels il manque un des éléments de confort suivants : WC intérieur, salle d'eau, chauffage central. Le plafond des subventions de l'Anah pour les travaux d'aménagement des logements est modifié pour favoriser l'amélioration des grands logements destinés aux familles nombreuses modestes.

**1979** L'aide de l'Anah est étendue aux personnes bénéficiant de l'aide sociale à la famille ou de l'aide destinée aux personnes âgées ainsi qu'aux handicapés physiques.

L'Anah devient donc l'instrument central d'une politique nouvelle en faveur de l'habitat ancien. Son action s'inscrit dans le VII<sup>e</sup> Plan : à partir de 1977, les conventions « Habitat et Vie Sociale » engagent l'État, les collectivités locales et les organismes de logement social pour des opérations de restauration immobilière. Ces réalisations restent modestes en comparaison des OPAH.

Cette importance croissante de l'Anah se conclut en **1987** par la budgétisation de la taxe additionnelle au droit de bail, qui constituait jusqu'alors la recette de l'Agence, et par l'attribution de subventions à l'Anah. Cette réforme fait donc de l'Anah l'instrument public d'une politique d'intérêt général.



# Sigles utilisés

<b>AFICIL :</b>	Association financière interrégionale des collecteurs interprofessionnels du 1% logement
<b>ANAH :</b>	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
<b>ANIL :</b>	Agence nationale pour l'Information sur le logement
<b>ANRU :</b>	Agence nationale pour la rénovation urbaine
<b>APL :</b>	Aide personnalisée au logement
<b>ATD :</b>	Aide à toute détresse
<b>CAH :</b>	Commission d'amélioration de l'habitat
<b>CCURP :</b>	Commissaire à la construction et à l'urbanisme de la région parisienne
<b>CDC :</b>	Caisse des dépôts et consignations
<b>CDH :</b>	Conseil départemental de l'habitat
<b>CDLI :</b>	Commission départementale pour le logement des immigrés
<b>CIL :</b>	Comité interprofessionnel du logement
<b>CNH :</b>	Conseil national de l'habitat
<b>CNLI :</b>	Commission nationale pour le logement des immigrés
<b>CRESGE :</b>	Centre de recherches économique, sociologique et de gestion
<b>DALO :</b>	Droit au logement opposable
<b>DAFU :</b>	Direction de l'aménagement foncier et urbain
<b>Datar :</b>	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
<b>DC :</b>	Direction de la construction
<b>DPM :</b>	Direction de la population et des migrations
<b>EPA :</b>	Établissement public d'aménagement
<b>FAS :</b>	Fonds d'action sociale
<b>FASS :</b>	Fonds d'action sanitaire et sociale
<b>FASTI :</b>	Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés
<b>FAU :</b>	Fonds d'aménagement urbain
<b>FILOCOM :</b>	Fichier du logement communal
<b>FNAH :</b>	Fonds national d'amélioration de l'habitat
<b>GCVN :</b>	Groupe central des villes nouvelles
<b>GIP :</b>	Groupe interministériel permanent (résorption insalubre)
<b>LEPN :</b>	Logements économiques de première nécessité
<b>LLS :</b>	Logement locatif social
<b>LOGIREP :</b>	Société pour le logement des immigrés en région parisienne
<b>OCIL :</b>	Office interprofessionnel du logement
<b>OGRI :</b>	Opération groupée de restauration immobilière
<b>OPAH :</b>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
<b>OPAH RR :</b>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale
<b>OPAH RU :</b>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain
<b>PACT :</b>	Centres de propagande et d'action contre les taudis

<b>PADOG :</b>	Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne
<b>PAH :</b>	Prime à l'amélioration de l'habitat
<b>PAP :</b>	Prêt à l'accession à la propriété
<b>PLR :</b>	Programme de logement à loyer réduit
<b>PNRQAD :</b>	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
<b>PNRU :</b>	Programme national de rénovation urbaine
<b>PRI :</b>	Périmètre de restauration immobilière
<b>PSR :</b>	Programme social de relogement
<b>RHI :</b>	Résorption de l'habitat insalubre
<b>SEM :</b>	Société d'économie mixte
<b>SONACOTRA :</b>	Société générale de construction de logements pour les travailleurs
<b>SONACOTRAL :</b>	Société générale de construction de logements pour les travailleurs algériens en métropole
<b>SRU :</b>	Solidarité et renouvellement urbains
<b>TADB :</b>	Taxe additionnelle au droit de bail
<b>UNFOHLM :</b>	Union nationale des fédérations d'organismes HLM
<b>UNIL :</b>	Union interprofessionnelle du logement
<b>ZAD :</b>	Zone d'aménagement différé
<b>ZUP :</b>	Zone à urbaniser en priorité

#### Région parisienne

---

<b>BERIM :</b>	Bureau d'études et de recherches pour l'industrie moderne
<b>IAURP :</b>	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris
<b>SDAURP :</b>	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (1965)
<b>PDUI :</b>	Plan directeur d'urbanisme intercommunal

#### Roubaix

---

<b>ORSUCOMN :</b>	Organisme de suppression des courées de la métropole nord
<b>OREAM :</b>	Organisation d'étude d'aménagement des aires métropolitaines
<b>SAEN :</b>	Société d'aménagement et d'équipement du Nord
<b>GERHA :</b>	Groupement pour l'étude et la réalisation de l'habitat.
<b>MPF :</b>	Mouvement populaire des familles
<b>APU :</b>	Atelier populaire d'urbanisme.

#### Grenoble

---

<b>GETUR :</b>	Groupe d'études urbaines.
<b>ODTI :</b>	L'office dauphinois des travailleurs immigrés
<b>AURG :</b>	L'agence d'urbanisme de la région grenobloise
<b>GAM :</b>	Le groupe d'action municipale



# Parcours des intervenants<sup>1</sup>

## **Gérard Blanc**

**Dans les années 70 :** à Grenoble sur les quartiers anciens puis la ville et l'agglomération (AUAG) ;

**Dans les années 80 :** délégué de la Fédération des agences d'urbanisme ;

**Dans les années 90 :** directeur de l'agence d'urbanisme du grand Lyon ;

**Dans les années 2000 :** à l'aménagement du territoire en régions (DGA : Nord Pas-de-Calais, Languedoc/Roussillon, Picardie)

**Actuellement :** directeur de l'AGUR (agence d'urbanisme Flandre-Dunkerque).

## **Marie-Claude Blanc-Chaléard**

Historienne, Professeur d'Histoire contemporaine à l'Université Paris Ouest Nanterre-La défense, Spécialiste de l'histoire de l'immigration. Auteur de *Les Italiens dans l'Est parisien-Une histoire d'intégration*. Années 1880-1960 (École Française de Rome, 2000) et de *Histoire de l'immigration (La découverte, Repères, 2001)*. Dernières recherches sur la résorption des bidonvilles en région parisienne 1950-1975 (en cours de publication).

## **Cédric David**

Doctorant en histoire contemporaine à l'université Paris-Ouest Nanterre La Défense (IDHE). Thèse sur l'histoire du logement social des familles d'immigrants à Saint-Denis, en banlieue parisienne, entre 1945 et 1995, sous la direction de Marie-Claude Blanc-Chaléard. Travaux antérieurs sur la résorption des bidonvilles à Saint-Denis. Étude du site de Saint-Denis (93).

## **Claude Fonrojet**

Conseiller technique au cabinet de Robert André Vivien, secrétaire d'État au logement (1969-1972)

Directeur administratif et financier de l'INSERM ;

Administrateur au Conseil économique et social ;

Sous-Directeur, puis chef de service à la direction de l'Action Sociale au ministère des Affaires Sociales ;

Directeur de Cabinet du Secrétaire d'État Chargé de la Sécurité Sociale (Adrien Zeller) ;

Délégué interministériel à l'Économie Sociale ;

Conseiller au cabinet de François Fillon, Ministère des Affaires Sociales.

## **Nicole Girard**

Nicole GIRARD, géographe, UMR Telemme, Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme, Aix-en-Provence. Étude du site de Martigues.

<sup>1</sup>Le parcours des intervenants a été transmis par les intervenants eux-mêmes

### **Sylvie Harburger**

Chargée d'études au Ministère de l'Équipement, au SAEI (1969 à 1982), puis à la direction de la Construction (bureau des études économiques et du Plan) ;

Chargée de mission puis secrétaire générale à la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers (CNDSQ), secrétaire générale du Conseil National des Villes (CNV), et ensuite responsable du programme « Quartiers » à la délégation interministérielle à la Ville (DIV), au moment de la création de la DIV (1982 à 1989) ;

Directeur de la Mission Ville Solidarité à la SCET (groupe CDC), de fin 89 à 1998 ;

Responsable du département ressources à la direction du Renouvellement urbain, CDC, de 99 à 2004 ;

DG Politique Régionale, Unité Développement urbain, cohésion territoriale, en tant qu'expert national détaché (END), de 2004 à 2008 ;

Conseillère Europe à la Caisse des Dépôts (2009 - 2011).

### **Isabelle Massin**

Chef d'opérations à la direction de l'aménagement urbain à la Sonacotra (1970-1974) ;

Chargée de mission au groupe interministériel pour la résorption de l'habitat insalubre (1974-1976) ;

Collaboratrice de Michel Rocard à la mairie de Conflans-Sainte-Honorine puis au ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire (1977-1982) ;

Conseiller général puis maire de Cergy et présidente de l'établissement public d'aménagement de Cergy-pontoise (1982-1996) ;

Déléguée interministérielle à la sécurité routière (1998-2003) ;

Inspectrice générale de l'environnement et du développement durable depuis 2003.

### **Françoise Salas**

A la Sonacotra de 1966 à 1989 comme chargée d'études, puis chargée d'opérations d'aménagement urbain (1966 à 1982), puis responsable de programmes immobiliers (1983 à 1987) et enfin chef du service marketing, programmes et développement pour les régions ouest et nord (1987 à 1989) ;

Directeur de programmes immobiliers Sofracim (groupe Eiffage) de 1990 à 1996 ;

Directrice SA d'HLM Sape, de 1997 à 1998.

### **Thibault Tellier**

Historien, Maître de conférences en histoire contemporaine, Université de Lille 3

Membre du conseil scientifique du comité d'histoire du ministère de l'Écologie. HDR sur les opérations Habitat et vie sociale.

Auteur de *Le temps des HLM, la saga urbaine des Trente Glorieuses* (Autrement, 2007).

### **Janoé Vulbeau**

Étudiant en Master 2 à l'IEP de Lille option Politique Économie et Société et à l'université Lille 1 option Sociologie et Anthropologie des enjeux urbains. Étude du site de l'Alma-Gare (Roubaix)

### **Pierre Waechter**

Doctorant en histoire contemporaine à l'université de Grenoble 2 (LARHRA). Thèse sur les «réseaux d'acteurs dans le secteur du logement social. Le cas du département de la Drôme de 1945 à nos jours». Sous la direction d'Anne-Marie Granet-Abisset. Étude du site de Grenoble.

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT  
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

