



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE  
DU LOGEMENT,  
DE L'ÉGALITÉ  
DES TERRITOIRES  
ET DE LA RURALITÉ

n° hors-série

ÉTÉ - 2015

La résorption de l'habitat  
insalubre : retour sur une politique  
publique 1970-1984

# Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET  
DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ





n° hors-série  
ÉTÉ - 2015

La résorption de l'habitat  
insalubre : retour sur une politique  
publique 1970-1984

# Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET  
DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

**L**e **Comité d'histoire** a souhaité entreprendre en 2011 une recherche sur la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI). Elle est marquée par la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, plus connue sous le nom de « loi Vivien », du nom du secrétaire d'État au logement Robert-André Vivien. Elle s'inscrit dans un contexte où l'urbanisation de la France, centrée sur la construction neuve, laissait de côté le grave problème des bidonvilles en périphérie et le dépérissement du bâti ancien dans les centres-villes.

A l'origine de cette initiative se trouve Isabelle Massin, inspectrice générale de l'administration du développement durable, au ministère de l'Écologie, de l'Environnement et du Développement durable, qui avait été en charge de la mise en œuvre de cette politique de 1974 à 1976 en tant que déléguée du « groupe interministériel permanent », le GIP, groupe piloté par la direction de la Construction au ministère de l'Équipement. Elle souhaitait confronter son expérience passée aux politiques plus récentes de rénovation urbaine. Elle nous a accompagnés tout au long de cette recherche, pour nous guider dans les rencontres.

Ce projet s'est engagé en partenariat avec l'Agence nationale de l'Habitat, ex-Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), et avec la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL). Deux partenaires qui œuvrent dans la lutte contre le mal logement, l'habitat indigne.

Deux historiens spécialistes de l'histoire urbaine française dans le second vingtième siècle ont conduit cette recherche : Marie-Claude Blanc-Chaléard, professeur à

l'université de Paris-Ouest-Nanterre-La Défense, historienne de l'immigration, et auteur d'une recherche sur la politique de résorption des bidonvilles, et Thibault Tellier, maître de conférences à l'université de Lille III qui a travaillé sur la politique « Habitat et vie sociale ».

Le projet a été conçu d'emblée comme un espace d'échange et de confrontation entre les travaux de chercheurs spécialistes et les témoignages des anciens acteurs de la politique de RHI.

Un programme de recherche à deux échelles s'est imposé comme une évidence :

- ★ à l'échelle nationale où s'est construite cette politique et où elle a été conduite, selon un style centralisé et directif (on dirait « top-down » aujourd'hui)
- ★ à l'échelle des opérations de terrain qui est celle des pratiques et des effets concrets.

Quatre sites ont été retenus, à la fois du fait de leur importance, et pour leur valeur exemplaire. L'Alma-Gare à Roubaix et le quartier Très-Cloîtres à Grenoble ont donné lieu à des expérimentations novatrices qui ont marqué l'histoire urbaine ; le quartier de l'île à Martigues est un peu un cas d'école et le quartier Basilique à Saint-Denis s'inscrit dans un champ de grande complexité en banlieue parisienne.

Sur chaque site, un chercheur spécialiste devait faire la recherche historique, contacter les acteurs et guider nos travaux. Cette mission a été confiée à Cédric David, doctorant en histoire à l'université Paris-Ouest-Nanterre, pour Saint-Denis, à Nicole Girard, géographe à l'université d'Aix-Marseille, pour Martigues, à Janoë Vulbeau, sociologue, chargé d'études à Fors Recherche Sociale pour l'Alma-Gare, et à Pierre Waechter, doctorant en histoire à l'université de Grenoble 2, pour Très-Cloîtres.



Avec cette méthode, l'ensemble de l'équipe a eu le souci de veiller à croiser une analyse réalisée par les historiens, avec la mémoire de décideurs nationaux et d'acteurs locaux qui ont pris la parole pour évoquer leurs actions et leurs visions.

Cette recherche est donc le fruit d'un travail d'équipe auquel ont été associées la jeune chercheuse Clémence Léobal pour la documentation, et Anne-Marie Fribourg, ancienne responsable du GIP, qui avait pris la suite d'Isabelle Massin en 1976. Quatorze acteurs de cette politique ont aussi été interviewés (le choix en a été principalement guidé par Isabelle Massin) et une contribution écrite nous a été transmise par Jacques Jullien. L'ensemble des entretiens sont accessibles aux chercheurs : <http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr>

Cette recherche a duré deux années :

**La première année** a visé à expliquer ce que fut la loi Vivien, à rappeler le contexte de son élaboration et à présenter la première phase de la politique de la RHI, la « grande époque » celle entre 1970 et 1976. Elle a montré la mobilisation qui a présidé au lancement de cette politique en 1970, dans le contexte d'une urgence nouvelle autour de l'habitat insalubre après deux décennies de construction de logements. Un organisme interministériel, le GIP, conduit par une équipe dynamique et convaincue, dotée de moyens assez importants, a alors cherché à mobiliser les collectivités locales via les préfets. La politique a été particulièrement active durant six ans.

Cette première année s'est d'abord concrétisée par un colloque intitulé : « la résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique des années 1970 », qui s'est tenu le 29 juin 2012 à Paris, et dont les actes sont consultables sur Internet : <http://www.>

developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Hors\_serie\_habitat\_insalubleJanv2013.pdf  
 La première partie de cet ouvrage restitue quelques-unes des interventions, notamment celles des deux historiens chargés de cette recherche.

Quatre journées d'études ont été ensuite organisées par les chercheurs chargés des sites retenus, sur les lieux mêmes des opérations de RHI. Chaque journée a visé à rassembler les acteurs et anciens témoins de ces expériences autour d'une thématique choisie, afin de contribuer à l'explicitation des politiques locales, et à la compréhension de l'histoire des procédures et des pratiques d'intervention.

- ★ A l'Alma-Gare, le thème central était celui « des habitants comme acteurs de la rénovation urbaine »<sup>1</sup>.
- ★ A Très-Cloîtres, ce fut la politique emblématique de Grenoble « un laboratoire urbain ? Mythes et réalités »
- ★ A Martigues (quartier de l'Île), « de la lutte contre l'habitat insalubre à l'aménagement d'un centre ancien ».
- ★ A Saint-Denis (îlot Basilique), « la RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière ».

La deuxième partie de cet ouvrage rend compte de ces journées. Les caractéristiques des sites sont présentés ainsi que de larges extraits des tables rondes avec, à chaque fois, l'accent mis sur un ou deux acteurs emblématiques.

**La deuxième année** a ciblé un deuxième temps de la RHI, son évolution après la disparition du GIP en 1976. Les programmes lancés se sont alors poursuivis dans le cadre d'une nouvelle politique avec la création du fonds d'aménagement urbain (FAU) qui va coordonner l'ensemble du financement des interventions sur l'habitat



<sup>1</sup> Les intitulés de ces journées sont mis entre guillemets

ancien à partir de 1976. La décentralisation de 1982, qui prend effet en 1984, a été retenue comme date limite de cette étude. Avec la décentralisation, s'engage en effet le processus de marginalisation de la politique de RHI.

Cette deuxième année s'est achevée par un colloque le 10 décembre 2013 « résorber l'habitat insalubre 1970-1984, quels enseignements pour aujourd'hui ? » La troisième partie de cet ouvrage présente les actes de ce colloque.

Je vous invite à parcourir les différentes communications des chercheurs aussi bien nationales que locales, en espérant que l'objectif visé par le Comité d'histoire qui fut au long de ces deux années de faire comprendre, derrière l'histoire de la RHI, les enjeux d'une politique publique du logement, avec ses acteurs et ses réseaux à l'œuvre, et afin de tirer de la connaissance du passé un enseignement pour notre action d'aujourd'hui.

Je tiens à adresser mes plus vifs remerciements à Marie-Claude Blanc-Chaléard qui nous a accompagnés tout au long de ces deux années dans la conception, le déroulement et la valorisation de cette recherche, ainsi que Thibault Tellier.

Je remercie toute l'équipe et tous ceux qui ont apporté leurs témoignages.

**Patrick FEVRIER**

secrétaire délégué du comité d'Histoire 

# sommaire

---

## Présentation de la RHI

11

- ★ De la résorption des bidonvilles à la RHI - Enjeux et instruments d'une politique publique (1970-1976)  
Marie-Claude Blanc-Chaléard
- ★ La genèse de la politique de RHI : Le moment urbain des années 1970 - Les années Chalandon (1968-1972)  
Thibault Tellier

---

## Présentation des sites

31

- ★ Saint-Denis, « îlot Basilique » La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière  
Cédric David
- ★ L'Alma-Gare : les habitants acteurs de la rénovation urbaine  
Janoë Vulbeau
- ★ Le quartier de l'Île à Martigues : de la lutte contre l'habitat insalubre à l'aménagement d'un centre ancien  
Nicole Girard
- ★ Grenoble : un laboratoire urbain ? Mythes et réalités. La politique municipale des vieux quartiers  
Pierre Waechter

## Les actes du colloque

105

- ★ **Introduction scientifique**  
Marie-Claude Blanc-Chaléard

### La politique de RHI à l'échelle locale : quatre expériences emblématiques

- ★ **L'analyse des chercheurs**  
Débat animé par **Marie-Claude Blanc-Chaléard**  
avec les responsables des études locales : **Cédric David,**  
**Nicole Girard, Janoë Vulbeau et Pierre Waechter**
- ★ **Le regard des acteurs de l'époque**  
Débat animé par **Thibault Tellier**  
avec la participation d'acteurs de l'époque : **Jean-Louis Berthet,**  
**Albert Girard et Pierre Lemonier**

### La RHI à l'échelle nationale : bilan et enseignements

- ★ **La place de la RHI dans la définition d'une politique urbaine 1976 - 1984**  
**Thibault Tellier**
- ★ **Le bilan et l'héritage**  
**Marie-Claude Blanc-Chaléard**
- ★ **Une histoire en perspective**  
Débat animé par **Isabelle Massin**  
avec la participation de : **Michel Polge,**  
**Didier Bravaccini, Franck Caro et Anne-Marie Fribourg**

### Conclusion du colloque

## Conclusion

---

153

## Annexes

---

155

- ★ La campagne de témoignages
- ★ L'action de la SEMARG : Argenteuil Sartrouville Bezons (1971-1986)
- ★ Sigles
- ★ Présentation des intervenants
- ★ Bibliographie

## accueil & ouverture de la journée

8h30 **Accueil café**

9h00 **Ouverture,**

par **Christian Leyrit**, *vice-président du CGEDD*  
et **Isabelle Rougier**, *directrice générale de l'Anah*

& **Propos introductifs**, par **Loïc Vadelorge** (*université Paris nord 13*)

## matinée

9h30 **La genèse de la politique de RHI**, par :

**Thibaut Tellier** (*Université de Lille 3*) : *Le moment urbain des années 1970 - les années Chalandon (1968 - 1972)*

**Marie-Claude Blanc-Chaléard** (*Université de Paris-Ouest-Nanterre-La Défense*) : *L'héritage de la politique de résorption des bidonvilles et les instruments d'une politique innovante.*

10h45 **1<sup>ère</sup> table ronde**, avec les témoignages de :

**Pierre Dubois**, *directeur du Pact - Roubaix*,  
**Claude Fonrojet**, *conseiller auprès du secrétaire d'Etat au logement Robert-André Vivien*,  
**Sylvie Harburger**, *chargée de mission au SAE*,  
**Robert Lion** (*Sous réserve*), *directeur de la construction et président du «GIP insalubre»*,  
**Isabelle Massin**, *chargée de mission au «GIP insalubre»*

(*les titres des intervenants de la table ronde renvoient à la fonction occupée à l'époque de la RHI*)

## après-midi

14h00 **Enjeux territoriaux de la RHI**, présentée par les 4 chercheurs des sites d'opération :

**Cédric David**, *pour le site de Saint-Denis Basilique*,  
**Nicole Girard**, *pour le quartier de l'île à Martigues*,  
**Janoé Vulbeau**, *pour le site de Roubaix Alma-Gare*,  
**Pierre Waechter**, *pour le site de Grenoble Très-Cloîtres*,

15h30 **2<sup>nde</sup> table ronde**, avec les témoignages de :

**Gérard Blanc**, *sociologue, agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise*  
**Gérard Grass**, *aide technique à la population à Roubaix*,  
**Alain Paul**, *chargé d'opérations «Sonacotra» à Martigues*,  
**Françoise Salas**, *chef d'opérations «Sonacotra» à Saint-Denis.*

(*les titres des intervenants de la table ronde renvoient à la fonction occupée à l'époque de la RHI*)

## clôture de la journée

17h00 **Conclusion**,

par **Annie Fourcaut**, *historienne, professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

& **Clôture de la journée**, par **Alain Regnier**, *préfet, délégué interministériel DIHAL*

# Programme de la journée d'échanges du 29 juin 2012

**diHAL**  
Département de l'habitat  
Agence nationale de l'habitat  
Comité d'histoire  
Général directeur de l'enseignement et de l'équipement durable

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

sous la direction scientifique de  
**Marie-Claude Blanc-Chaléard** (ORF-Université de Paris Ouest Nanterre la Défense)  
& **Thibaut Tellier** (URF-Université de Lille 3)

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 (le cas de l'île à Martigues), 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'habitat 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.

**Programme de la  
journée d'échanges**

Élaboré & Édité par le Préfet de la Région Île-de-France  
Président honoraire  
Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement

# De la résorption des bidonvilles à la RHI

## Enjeux et instruments d'une politique publique (1970-1976)

**Marie-Claude Blanc-Chaléard**

Professeur d'histoire contemporaine,  
Université Paris Ouest Nanterre IDHE

*La question de la résorption de l'habitat insalubre a connu, avec la politique dite « de RHI » lancée en 1970, un moment unique. Ce fut alors une politique publique à part entière, engagée par l'une des figures principales du ministère de l'Équipement de l'époque : le jeune directeur de la Construction Robert Lion. Si, en tant que politique autonome, la RHI ne couvre que quelques années, de 1970 à 1976, elle a joué un rôle-clé dans une période où se trouvait relancée la réflexion sur la place des plus défavorisés dans l'espace urbain. Elle est venue à bout des bidonvilles qui proliféraient dans les périphéries des grandes villes depuis les années 1950. Elle a suscité des engagements autour des questions sociales qui se posent dans toute politique de renouvellement urbain. Certaines opérations de résorption sont devenues « mythiques », comme celle de l'Alma-Gare à Roubaix. Tout cela justifie l'intérêt d'un retour historique sur cet épisode qui appartient au passé du ministère de l'Équipement comme à celui de nombreuses villes de France métropolitaine et d'outre-mer.*

*Cette introduction vise à expliquer ce que fut la loi Vivien, à rappeler le contexte de son élaboration et à présenter la première phase de la politique de la RHI, sa « grande époque » entre 1970 et 1976.*



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

### La rénovation urbaine et sa remise en cause

La RHI s'inscrit dans une histoire longue de l'habitat insalubre, que l'on peut faire remonter à la loi Melun du 13 avril 1850. Depuis, la définition des problèmes et les dispositions législatives ont présenté beaucoup de récurrence. La lutte contre l'habitat insalubre lie la question sanitaire (identifier et éradiquer « les maisons qui tuent », celles où se propage notamment la tuberculose) à la question sociale du logement ouvrier. La définition juridique de l'insalubrité se réfère à tout ce qui met en péril la santé des occupants : de l'absence de réseau sanitaire, du manque d'air et de lumière au surpeuplement. Les interventions sont régies par le Code de santé publique<sup>1</sup>. Très tôt, sont introduites des dispositions comme la définition de « périmètres insalubres » (loi Melun), l'exécution d'office des travaux ou l'expropriation autoritaire (1902). L'histoire n'est pourtant pas moins récurrente en matière d'impuissance politique, que ce soit face aux « îlots insalubres » - définis en 1906 - ou au problème de la zone autour de Paris. Pour les maires comme pour l'État (qui prend en charge l'expropriation à partir de 1935), l'inertie reste préférable à l'intervention, dès lors qu'il faudrait affronter les problèmes liés à un droit

de propriété tout puissant en France, et expulser des habitants sans ressources, auxquels on n'a pas de logement à proposer<sup>2</sup>. La question de l'habitat insalubre n'est en effet longtemps qu'un aspect de la crise du logement. Celle-ci atteint des proportions gigantesques à la Libération. Laissé à l'abandon par des décennies de blocage des loyers, le patrimoine urbain des quartiers populaires est largement constitué de taudis. On en recense 450 000 en 1954.

A cette date, le contexte a radicalement changé sur un point : celui de l'engagement de la puissance publique dans une politique massive du logement. Le choix est celui de la construction neuve de grands ensembles en périphérie. L'action sur l'habitat ancien reste au second plan. Le mouvement des PACT, « centres de propagande et d'action contre le taudis » nés en 1951 en vue de réhabiliter les vieux immeubles, demeure longtemps très marginal et le Fonds national pour l'amélioration de l'habitat (FNAH) n'a qu'un rôle assistanciel. Pourtant, en 1958, le premier « ministre de la Construction » de la 5<sup>e</sup> République, Pierre Sudreau, annonce à la télévision une politique d'envergure pour faire la guerre aux taudis<sup>3</sup>. Ce sera la politique de rénovation urbaine, la « RU »<sup>4</sup>. 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. L'idée que l'urbanisme moderne, par sa qualité, va venir à bout des problèmes sociaux est générale à l'époque : le remplacement des rues sombres de la ville ancienne par des quartiers aérés où circulent l'air et la lumière constitue en effet l'aboutissement de l'idéal hygiéniste qui sous-tend toute l'histoire de l'habitat insalubre depuis ses débuts (et qui fonde les principes du mouvement moderne d'architecture). En même temps, la RU, confiée à la DAFU « direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme », répond aussi à un idéal d'aménagement qui fait rêver bien des édiles de l'époque, bien plus que le relogement des habitants de l'insalubre. Confortés par les largesses de l'État qui prend en charge le déficit des opérations, des projets de RU, souvent de grande ampleur, sont lancés dans de nombreuses villes (à Paris, par exemple, le quartier Montparnasse ou les Hauts de Belleville). Mais à la fin des années 1960, cette politique est dans une impasse. Ce mode d'intervention dans l'habitat ancien aboutit à un endettement considérable et se révèle long et complexe. Dans un moment où l'on débat de la rationalisation de l'action publique, les coûts apparaissent exorbitants. Parallèlement, on dénonce le traumatisme urbain et social. Sur

<sup>1</sup> Voir l'additif 2 : la chronologie p.23

<sup>2</sup> Même le régime de Vichy, pourtant fort de ses interventions autoritaires qui viennent à peu près à bout de la zone, doit cesser les expulsions devant les protestations populaires.

<sup>3</sup> Cf émissions de TV en accès libre sur le site de l'INA

<sup>4</sup> en 1956 avaient émergé les premières circulaires sur l'aménagement des îlots défectueux (cf chronologie)

le plan urbain, la loi Malraux, de 1962, cherche à préserver le patrimoine historique en créant les secteurs sauvegardés. Et socialement, les dénonciations se multiplient à propos des « rénovations-déportations », tandis que le livre du sociologue Henri Coing sur la rénovation de l'îlot 4 en 1966 marque les esprits, en montrant que les gens sont déstabilisés et perdent leurs pères.

### **Tournant social et scandale des bidonvilles**

En même temps, la pensée urbaine évolue et se soucie davantage de cadre de vie et d'égalité sociale. Au lendemain de mai 68, les travaux du VI<sup>e</sup> plan - notamment ceux du groupe « mal logés » - dénoncent la persistance d'un nombre considérable de mal logés, catégories oubliées de la croissance quantitative et listées comme « handicapés sociaux » : jeunes travailleurs, travailleurs étrangers, jeunes ménages, familles nombreuses et personnes âgées. Pour des raisons de coût autant que pour lutter contre ces inégalités, le gouvernement voudrait renvoyer les HLM à leur rôle social et les ouvrir davantage aux locataires pauvres. Par ailleurs, on voit, chez certains responsables, enfler une inquiétude autour du pourrissement des centres-villes, et d'une dérive vers des ghettos à l'américaine. Le contexte est favorable à une écoute des éduqués de Roubaix qui ne cessent de solliciter une application des « subventions bidonvilles » au problème des courées. Le groupe de pression que constituent alors ces acteurs urbains jouera son rôle dans l'élaboration de la loi Vivien (colloque de

Roubaix et naissance de l'ORSUCOMN, « Organisme pour la suppression des courées de la Métropole Nord » en 1969.

Si le dépérissement de l'habitat ancien inquiète autant, c'est que le nombre d'immigrés ne cesse d'y croître. La question de l'insalubre croise en effet celle du logement des immigrés, dont le nombre augmente au gré des besoins de la croissance. Ils sont plus de deux millions et demi en métropole (1968) et vivent dans des conditions indignes, le plus visible étant la multiplication des bidonvilles. Apparus dès les années 1950 autour des grandes agglomérations, ces bidonvilles sont peuplés surtout d'Algériens, puis de Portugais. En 1965, 75 000 habitants y sont recensés en France métropolitaine et ce chiffre ne diminue pas malgré la loi Debré votée 12 décembre 1964 et qui reste peu efficace. Ces bidonvilles font scandale, surtout après mai 68, et ce scandale est élargi aux agissements des « marchands de sommeil », qui louent dans l'habitat existant des locaux impropres à l'habitation et/ou insalubres. A l'époque, le mot couvre un peu tout ce qu'on désigne aujourd'hui par « habitat indigne », même si juridiquement, l'insalubrité n'est ni la menace de ruine<sup>5</sup>, ni le logement inconfortable. 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, dénoncée sur le mode néo-marxiste par l'extrême gauche d'alors, fait écho au sentiment grandissant d'injustice urbaine. Claude Cornuau, qui s'est occupé de la question de la RHI au cabinet de Jacques Chaban-

Delmas, nous a expliqué que la classe politique était sensibilisée à ces discours, avec des « hauts fonctionnaires idéologisés par 68 » au sein du ministère de l'Équipement<sup>6</sup>. Dans les cabinets d'étude travaillant pour le ministère (GRECOH, SAEI<sup>7</sup>) se trouvaient des sociologues issus de l'atelier d'Henri Lefebvre, le Centre de Sociologie Urbaine de Nanterre. Tout cela avait une place au sein même du cabinet du Premier ministre, avec des hommes comme Jacques Delors ou Claude Cornuau. Mais l'insalubre étant une question difficile, il fallait un événement fort pour faire accepter une politique efficace.

### **Le drame d'Aubervilliers**

L'occasion se présente à l'hiver 1970, avec le « drame d'Aubervilliers ». Dans la nuit de la Saint-Sylvestre, le 1<sup>er</sup> janvier 1970, cinq travailleurs africains meurent asphyxiés dans un taudis d'Aubervilliers. L'événement est mis en scène par l'extrême gauche, qui en fait un symbole de l'exploitation des ouvriers immigrés. Le siège du CNPF « Conseil national du patronat Français » (le Medef de l'époque) est mis à sac, Jean-Paul Sartre et Michel Rocard, entre autres, assistent à l'enterrement des victimes. Le cabinet de Jacques Chaban-Delmas saisit l'occasion pour entrer en croisade

<sup>5</sup> Les « immeubles menaçant ruine » relèvent de la police municipale, alors que l'habitat insalubre est du ressort départemental (conseil départemental d'hygiène et préfect).

<sup>6</sup> Témoignage de Claude Cornuau

<sup>7</sup> « Groupe de recherche et d'études sur la construction et l'habitation » ; « Service des affaires économiques et internationales »

contre les taudis et l'insalubre. 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 »<sup>8</sup>. Tandis que l'on s'enquiert d'une nouvelle politique d'immigration<sup>9</sup>, commande est transmise au ministère de l'Équipement pour préparer une loi et une politique sur la question de l'insalubre et des marchands de sommeil. D'emblée, l'enjeu social est mis en avant. Il revient à Robert-André Vivien, secrétaire d'État au logement et à son directeur de la Construction, Robert Lion, de se charger du dossier.

## De la loi Debré à la loi Vivien

La loi est préparée rapidement et votée en procédure d'urgence le 10 juillet 1970. Elle étend à l'insalubre en dur les dispositions prises pour la résorption des bidonvilles et constitue donc un « mixte » entre le Code de santé publique et la loi Debré. Un détour par cette dernière est utile, d'autant qu'elle est reprise à peu près telle quelle dans la loi Vivien et qu'elle annonce les instruments à venir de la politique de RHI.

### La loi Debré et la résorption des bidonvilles

La loi Debré qui, selon son titre, « vise à l'expropriation des terrains sur lesquels ont été édifiés des locaux impropres

à l'habitation communément appelés bidonvilles » 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. Il s'agit toujours du terrain nu.

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. Dans les termes, elle est en effet contraignante et le sera plus encore après les amendements de la loi Nungesser en 1966. Dans les faits, elle fut peu utilisée et les bidonvilles « s'enlisaient »<sup>10</sup>. Il manquait une volonté politique capable de vaincre les résistances.

On voit néanmoins se faire jour une ébauche de politique qui annonce celle de la RHI :

- ★ mise en place d'un groupe interministériel piloté par le secrétariat au logement (Roland Nungesser) et par le directeur de la population et des migrations, en charge des immigrés aux affaires sociales (Michel Massenet) ;
- ★ ouverture d'une ligne de crédit dite « 65-30 » pour les résorptions (les crédits ont diminué entre 1964 et 1969) ;
- ★ 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. Les crédits de ce « programme social de

relogement » n'ont pas été épuisés. Les organismes HLM montraient en effet peu d'intérêt à l'égard de ce type de logement en faveur des étrangers.

*Un schéma de relogement* existait depuis la fin des années 1950, époque où les bidonvilles étaient peuplés presque exclusivement de migrants algériens (alors désignés comme « FMA » : Français musulmans d'Algérie) et de leurs familles. Ce plan, conçu en partenariat avec la SONACOTRA<sup>11</sup>, société d'économie mixte créée en 1956 pour construire des foyers pour les travailleurs algériens, comportait 3 niveaux. Les foyers devaient accueillir les travailleurs isolés ; les familles considérées comme « inadaptées » au logement moderne HLM, devaient faire un stage en cités de transit avec un accompagnement social tandis que les familles dites « adaptées » seraient relogées dans des HLM, avec un maximum de 15% des foyers étrangers par résidence pour éviter les ghettos. Cette vision ethno-sociale, autant que post-coloniale, fut validée par les plans de résorption ultérieurs. Pour autant, le schéma fonctionnait très mal, les places

<sup>8</sup> Titre de Combat, 13 février 1970. On peut aussi citer L'Humanité ou Le Monde

<sup>9</sup> Parallèlement, les ministères de l'Intérieur et des Affaires sociales recherchent les moyens d'un retour à une immigration contrôlée. Il en sortira les circulaires dites « Marcellin-Fontanet » en 1972, objets d'une intense politisation de l'immigration. Cf P. Weil, La France et ses étrangers, Gallimard-Folio éd. 2004, page 98 et sq.

<sup>10</sup> Allusion au livre de Monique Hervo et Marie-Ange Charras, Bidonvilles, l'enlèvement, paru chez Maspéro en 1971.

<sup>11</sup> « Société nationale de construction de logement pour les travailleurs algériens », étendue en 1963 à tous les étrangers, avec le nouveau nom de « Société nationale de construction de logement pour les travailleurs » (SONACOTRA)

en cité de transit étant insuffisantes, et au-delà les «logements d'aval», les sociétés HLM et les municipalités refusant de reloger les familles immigrées.

Il reste que la SONACOTRA financée par l'État via le FAS (Fonds d'action sociale), se fait une réputation comme spécialiste de la résorption et du logement des immigrés. D'emblée, la société ne s'entend pas à la construction des foyers pour travailleurs provisoires. Présidée par Eugène Claudius-Petit, dont le prestige reste très grand jusqu'à la fin des années 1970, elle développe l'idée de faire accéder les familles immigrées aux HLM. C'était d'ailleurs un moyen de trouver des terrains pour les foyers. Pour cela, la SONACOTRA devient un groupe comptant des filiales HLM, les «Logis», Logirep en région parisienne, LOGIREM à Marseille... Sous l'influence de Guy Pellennec, elle se dote aussi d'un service d'aménagement urbain, la DAMUR («Direction de l'aménagement urbain»), qui lui ouvre les opérations de Rénovation urbaine. Il s'agit en quelque sorte de jouer le jeu de la RU au service des plus pauvres. Gênés par le déclin des financements, les services de Guy Pellennec ont fait pression pour la mise en place de la RHI.

Enfin, pour lutter contre la résistance des organismes HLM dans le relogement des expulsés des bidonvilles et de la RU, un arrêté a été pris en région parisienne le 1<sup>er</sup> octobre 1968, sous l'influence de Robert Lion : il instaurait la réservation préfectorale, en imposant aux organismes HLM d'accueillir un

pourcentage d'anciens habitants de l'insalubre dans les opérations neuves et anciennes. Le dispositif ne fonctionne pas immédiatement. La RHI va permettre de l'activer et de l'étendre aux villes de plus 100 000 habitants (1971).

### **La loi Vivien et l'insalubre en dur**

Si la loi Vivien ne change pas grand-chose au dispositif juridique de la loi Debré-Nungesser pour la résorption des bidonvilles, l'élargissement de ce dispositif au code de santé publique durcit de façon sensible la lutte contre l'habitat insalubre en centre-ville. Nous insistons ici sur quelques points essentiels<sup>12</sup>.

#### **Une loi répressive et expéditive**

Conformément au code de santé publique, le premier geste juridique demeure la déclaration d'insalubrité par arrêté préfectoral après avis du conseil départemental d'hygiène. Cependant :

★ l'arrêté préfectoral vaut déclaration d'utilité publique sans enquête préalable, ce qui est dérogoratoire aux règles relatives à l'expropriation (ordonnance de 1958). La prise de possession peut intervenir avant l'expropriation si l'indemnité provisionnelle, calculée de façon globale, a été versée ;

★ pour les propriétaires non occupants, la limite de l'indemnité de l'expropriation est fixée à la valeur du terrain nu, moins les frais de démolition. Sont également retranchés les revenus tirés des locaux impropres à l'habitation. En sus, des pénalités extrêmement lourdes sont envisagées pour les marchands de sommeil. Pour les propriétaires

occupants (avant le 1<sup>er</sup> juin 1971, année de la circulaire d'application), la valeur d'usage du bien est prise en compte, selon l'estimation des domaines ;

★ l'article 8 de la loi Vivien modifie l'article L. 42 du Code de santé publique. Il autorise la définition de «périmètres d'insalubrité». Avec ce type de déclaration, tous les immeubles à l'intérieur du périmètre, y compris salubres, sont susceptibles d'être saisis, expropriés et démolis. La loi Vivien fixe à 60 % la part d'insalubrité du périmètre, ce qui laisse potentiellement 40 % d'immeubles salubres dans le même périmètre.

Plusieurs de ces mesures sont exorbitantes du droit commun. La dimension répressive et expéditive se veut une réponse au scandale et à l'urgence sociale. Inversant une tendance historique, la loi penche du côté des locataires, qu'elle pose a priori en victimes. Il s'agit de punir les marchands de sommeil et de forcer les propriétaires à intervenir sur leur bien. Robert-André Vivien, au cours des débats sur la loi à l'Assemblée nationale, indique qu'il « faut empêcher l'exploitation de l'homme et punir ceux qui profitent de la misère ».

#### **L'imbrication des enjeux sociaux et urbains**

Une déclaration d'insalubrité ne vaut pas forcément prise de possession, mais une pression inédite va désormais peser sur les propriétaires. Et si l'insalubrité peut être aussi être déclarée «remédiable», la circulaire d'application de la loi du 27 août 1971, précise les critères

<sup>12</sup> Voir l'additif p.20 pour plus de détails

d'insalubrité, affirme clairement que la préférence va aux destructions : « les destructions systématiques constituent le moyen essentiel de l'action à entreprendre ». Le décompte des points sur la fiche d'insalubrité, comme l'insistance sur le rôle-clé des « périmètres d'insalubrité » ne laissent que peu de place aux « curetages » ponctuels<sup>13</sup>.

Question d'époque, le remède au mal urbain passe par le neuf et le processus « destruction-reconstruction ». La RHI rejoint ici la Rénovation urbaine. La Dafu ne le voit pas autrement, et considère que la direction de la Construction aspire des crédits qui auraient dû lui revenir. Et pour les collectivités locales, la RHI est souvent considérée comme un nouveau guichet pour sortir de l'impasse liée à l'assèchement des crédits RU.

De fait, la RHI donne accès à de nouveaux financements. Comme pour la RU, il s'agit de financer les déficits des opérations. Cette fois, les collectivités locales doivent participer, mais la subvention reste importante : 70% des déficits, augmenté à 80% lorsqu'il y a plus de 8% d'immigrés dans la commune, la résorption des bidonvilles restant prise en charge à 100%. La ligne de crédit ouverte au ministère de l'Équipement avec la loi Debré est étendue à l'ensemble de la RHI. Le « 65-30 » qui devient « 65-53 » en 1974 est largement abondé jusqu'en 1976<sup>14</sup>.

### Une loi sociale

Il reste que le soutien juridique et financier de l'État est accompagné d'une

contrepartie sociale qui fait l'originalité de cette politique. La circulaire de 1971 précise que l'objectif premier est de supprimer l'insalubre, et non de remodeler un quartier : « La finalité sociale des opérations doit être très marquée. Le relogement des populations concernées constitue un objectif essentiel de l'action entreprise ». Robert Lion ajoute dans le Bulletin du GIP : le Groupe Interministériel Permanent pour la résorption de l'habitat insalubre est « 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. »

Pour cela, trois dispositifs sont prévus :

★ tout d'abord, il doit y avoir un plan de relogement dans le dossier de demande de financement. Le descriptif doit être détaillé. Ce plan de relogement peut proposer des offres dans le parc immobilier HLM, le parc ancien de la commune, ou des constructions neuves. Le relogement n'a pas nécessairement lieu sur place, mais l'idée est de ne pas trop éloigner les habitants, ce à quoi vont veiller ceux qui vérifient les dossiers et distribuent les crédits. Le décret sur la réservation préfectorale est élargi en 1971 aux agglomérations de plus de 100 000 habitants ;

★ le second dispositif concerne le financement de constructions accessibles aux plus pauvres, y compris en centre-ville. Les programmes de résorption de l'habitat insalubre (PRI) sont basés sur des prêts à 1 % sur 45 ans. Le PRI est très utilisé pour la construction de cités de transit où sont logées les familles

immigrées. Le principe des cités de transit est maintenu et on peut même voir dans la circulaire du 19 avril 1972 visant à améliorer l'efficacité sociale de ces cités, le maintien d'une certaine foi dans les vertus du « transit éducatif ». Les cités de transit se multiplient entre 1970 et 1976. Mais le PRI sert aussi pour d'autres programmes similaires, à côté des Programme de logement à loyer réduit. Cet instrument financier est particulièrement intéressant, il permet des constructions proches des centres et pour les sociétés HLM, il est hors dotation départementale ;

★ le troisième dispositif est l'accompagnement social : enquête préalable, aide au relogement, soutien financier au paiement des loyers. Ce volant social doit figurer dans le bilan. Il formate en quelque sorte la future rénovation.

Ce recours à l'accompagnement social était vu comme une politique d'avenir. Robert Lion précise en 1973 dans le bulletin du GIP 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 désenclaver ».

Il apparaît ainsi que, par rapport à la RU, la RHI constitue un recentrage sur

<sup>13</sup> Voir le témoignage d'Anne-Marie Fribourg qui a constaté en arrivant en GIP que les déclarations d'insalubrité remédiable étaient quasiment absentes (document).

<sup>14</sup> Voir tableau « Evolution de la salubrité en France » dans mon autre article sur le bilan et héritage de la RHI.

le logement et porte davantage d'attention aux problèmes de peuplement qu'aux questions d'aménagement. Dans les opérations de terrain, on voit comment ces questions de logement et de peuplement conduisent à repenser les enjeux de morphologie et d'aménagement urbains.

## La RHI entre 1970 et 1976 : guerre à l'insalubre

### Le GIP : instrument d'une politique volontariste

L'originalité de la loi Vivien est d'avoir été accompagnée d'une politique volontariste, où se mêlaient engagement et prétention à l'efficacité. Elle fut conduite par un Groupe interministériel permanent (GIP), installé le 23 octobre 1970. Il s'agit d'une administration de mission, dirigée au sommet 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, la santé, la réglementation (au ministère de l'Intérieur) et le budget. Mais l'action au quotidien repose sur un groupe restreint, animé par un secrétaire général dont la personnalité a joué un rôle décisif. Ce fut d'abord Guy Houist jusqu'à sa mort en 1974, puis Yves Chaigneau. Le groupe réunissait des chargés de mission, dont Isabelle Massin ou Jacques Baschwitz. Il fonctionnait

avec des réunions régulières, avec un souci inédit d'information et une volonté d'incitation (Bulletin du GIP, stages en région,...) et un intense travail de terrain. Les chargés de mission avaient rôle incitatif auprès des préfets et des collectivités locales. Le corps préfectoral jouait 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 par le sous-préfet, qui portait le titre de délégué du GIP. Il devait, entre autres, conduire les recensements et mettre en contact les partenaires des futures opérations.

### Les opérations locales

Outre les préfets et les services déconcentrés de l'État (DDE), les recherches sur les opérations locales invitent à mettre l'accent sur trois types d'acteurs.

Les premiers sont les opérateurs d'aménagement qui élaborent les dossiers et reçoivent les financements. L'exploration des archives montre que deux d'entre eux ont joué un rôle exceptionnel dans cette politique de RHI. Ils ont reçu la majorité des subventions délivrées en France métropolitaine jusqu'en 1975. Il s'agit de :

★ l'ORSUCOMN qui a été fondé en 1969 sous l'influence des Comités interprofessionnels du logement (CIL) de Roubaix. Le patronat constructeur

souhaitait résorber l'habitat insalubre en vue d'optimiser l'usage du foncier, avec l'idée d'étendre aux courées la politique des bidonvilles. Les responsables étaient, on l'a dit, très liés à R-A Vivien. Dans les débuts de la RHI, l'organisme a drainé une part non négligeable des subventions pour des opérations sur Roubaix-Tourcoing.

★ la SONACOTRA, considérée comme l'opérateur spécialiste de la construction pour les immigrés fut très active sur le terrain de la RHI, autant du côté des bidonvilles que des opérations en dur. Par ses Logis, elle était présente dans l'ensemble du territoire, en particulier dans le quart sud-est et en région parisienne. Presque toutes les opérations en PACA ont été menées avec la SONACOTRA (LOGIREM).

Dans les années 1980, d'autres opérateurs sont importants en Île-de-France comme la SODEDAT (Seine-Saint-Denis) ou la SEMARG (Argenteuil).

L'approche des collectivités locales est variable. Pour la plupart, elles répugnent à recourir à cette politique difficile et peu populaire, violente pour les propriétaires électeurs. Mais l'État veut les impliquer. Les délégués départementaux du GIP sont chargés de les inciter à lancer des opérations. Au contraire, dans certaines municipalités, la fin des crédits RU ou l'extension insupportable de l'habitat dégradé en centre-ville ont créé une situation d'attente. Parmi elles, plusieurs ont une vision d'urbanisme pour leur commune (Grenoble), ont développé des services *ad hoc* (Saint-Denis), voire participé à la création d'une SEM

locale (Martigues). Elles accueillent favorablement les instruments de la loi et le soutien financier et juridique de l'État.

Enfin, la RHI fait surgir, à la fois contre elle et avec elle, des acteurs de terrain non orthodoxes. Il faut replacer cette politique dans son époque, celle d'après mai 68, de la contestation sociale aiguë, des expérimentations de luttes nouvelles. Dans ce cadre, les opérations RHI importantes sont tout sauf des situations pacifiées. C'est l'occasion de questionnements radicaux, comme celui de la place des immigrés dans la ville (Grenoble-Très Cloîtres) ou celui de la participation des habitants, de leur place dans les choix urbains, on dirait aujourd'hui de leur « capacité d'agir » (empowerment) : c'est le cas de l'Alma-Gare, où un « Atelier Populaire d'Urbanisme » s'impose à l'aménageur et conduit le projet avec les habitants et des « experts » militants. Cette expérience en fait en quelque sorte le « Larzac » de l'histoire urbaine.

D'autres intervenants, institutionnels ceux-là, apparaissent au hasard des opérations, comme le District en région parisienne (cas de Saint-Denis) ou la commission des abords (Martigues et Saint-Denis). La diversité des cas interdit de tout prendre en compte à l'échelle globale. Mais on ne saurait trop insister sur la complexité des opérations qui contraste avec le côté parfois simplificateur du volontarisme au sommet de l'État et qui impose une durée de mise en œuvre en décalage avec le temps des politiques nationales.

### L'évolution 1970-1976

Ce décalage se lit précisément entre le moment de lancement des opérations de RHI dans nos sites témoins et la période qui constitue le cœur de cette politique, entre 1970 et 1976. On pourra se reporter à la chronologie mise en additif de ce texte. Quand le GIP est supprimé, par le décret du 24 août 1976, seules les transformations de Très-Cloîtres ont vraiment commencé.

Pour la politique nationale, on peut dire qu'en 1971-1972 se produit une véritable effervescence. C'est le moment où sont produites les principales circulaires : 24 mai 1971 sur l'extension de la réservation préfectorale aux agglomérations de plus de 100 000 habitants, 27 août 1971 application de la RHI, 19 avril 1972, sur les cités de transit.

Robert Lion intervient activement pour expliquer les enjeux, circule en région et s'exprime beaucoup dans le bulletin du GIP dont le premier numéro sort en juin 1971. Celui-ci rend compte d'expérimentations qui semblent aussi innovantes que multiples.

Sur le terrain, ces années sont surtout marquées par la résorption des bidonvilles. Guy Houist a mis en œuvre un plan de deux ans qu'il suit personnellement. Telle est la volonté du Premier ministre : il a annoncé la disparition des bidonvilles d'ici 1972 et tous les moyens sont bons pour y parvenir. Cette hâte suscite bien des protestations. Il y a beaucoup d'opérations difficiles, avec une agitation

liée soit aux pratiques policières, soit aux oppositions des associations militantes. Le témoignage de Françoise Salas sur la résorption du bidonville Franc Moisin à Saint-Denis, montre néanmoins les efforts qui sont faits alors pour humaniser les résorptions. Les succès sont médiatisés, comme la séquence de Jacques Chaban-Delmas arpentant, entouré d'enfants, la cité de transit Gutenberg après la résorption finale du bidonville de la Folie à Nanterre en 1971 ; deux ans plus tard, la fin du bidonville du Franc Moisin à Saint-Denis est saluée comme une victoire nationale. En 1976 sera résorbé le dernier grand bidonville du pays, la Digue des Français à Nice.

Moins médiatisé, le succès est aussi significatif dans le domaine des constructions provisoires. Plus de 100 000 personnes sont relogées entre 1970 et 1976, et le problème tend vers sa fin. Le GIP intervient également pour prévenir la constitution de nouveaux bidonvilles : c'est le cas sur le site de Fos-sur-Mer où sont installées des cités provisoires pour les travailleurs.

Restent les opérations en centre-ville. Beaucoup sont engagées à partir de 1970<sup>15</sup>, à Roubaix d'abord, à Bordeaux, mais aussi dans la région Rhône-Alpes (Saint-Etienne, Grenoble) et dans la Basse-Seine. Sans doute, en dépit du caractère expéditif de la loi, les situations se révèlent-elles singulièrement complexes et les premiers rapports

<sup>15</sup> D'après les dossiers conservés aux archives nationales, près de 200 demandes de financement sont faites entre 1970 et 1976 (AN/19890284 et 19980440).

montrent que les acteurs locaux ont du mal à se familiariser avec des procédures dont l'articulation avec les anciennes n'est pas lisible et que la brutalité est souvent plus sensible que le caractère social<sup>16</sup>. Mais une dynamique est à l'œuvre et les propriétaires sentent le poids de la volonté publique, ce qui facilite les accords amiables<sup>17</sup>.

Parallèlement l'engagement s'avère très fort non seulement du côté du ministère de l'Intérieur mais aussi du côté du Budget. L'importance donnée à une politique se voit aux dotations accordées. Les programmes de RHI bénéficiaient de l'orientation politique définie par Albin Chalandon, visant à concentrer les subventions sur les logements les plus sociaux. 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. On peut ajouter que c'était aussi l'époque où, enfin, une certaine détente existait sur le marché du logement, condition qui avait fait défaut dans le passé.

La dynamique de cette politique résiste au départ de Jacques Chaban-Delmas en juillet 1972, mais on sent un fléchissement dès 1974 (à la lecture du Bulletin du GIP par exemple).

En 1974, Robert Lion quitte la direction de la Construction pour rejoindre l'Union des HLM, peu après le décès de

Guy Houist. L'équipe du GIP demeure active et motivée, mais le « logiciel » de la politique du logement et de l'urbanisme est en train de changer.

En 1976, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing (Robert Galley, puis Jean-Pierre Fourcade se succèdent comme ministres de l'Équipement, Jacques Barrot est secrétaire d'État au logement), le changement aboutit à la disparition du GIP et à l'intégration de la RHI au sein d'une politique plus globale de l'habitat ancien, dirigée par le Fonds d'aménagement urbain (FAU). Dans les concurrences internes du ministère, il s'agit d'une revanche de la DAFU, puisque le FAU est piloté par cette direction. Mais il y a plus que cela.

La RHI suscitait un certain nombre de critiques sur lesquelles nous reviendrons dans un bilan ultérieur<sup>18</sup> et alors que se profilait le retournement de conjoncture, une autre politique urbaine était en marche : une politique plus soucieuse de réhabilitation que de rénovation, refusant les grands ensembles et cherchant dans la fin de l'aide à la pierre une limitation aux subventions trop coûteuses pour l'État. Cela n'empêchera pas les opérations de RHI de se poursuivre, avec les mêmes exigences en matière de relogement des habitants, mais avec une attention accrue aux « coutures » avec l'environnement. Sur ce point, on verra d'ailleurs en étudiant les sites témoins que l'urbanisme de la RHI était souvent attentif à produire une architecture à l'écoute des habitants, cherchant parfois une voie pionnière vers la réhabilitation (Grenoble).

Robert Lion n'affirmait-il pas, dans un rapport présentant le GIP en 1974 qu'il fallait « 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 » ?



<sup>16</sup> Cf Étude sur la mise en œuvre de la politique de RHI au niveau départemental et propositions de réforme, réalisée pour le ministère de l'équipement par le Bureau ICS (Innovations, communication structure), février 1973.

<sup>17</sup> Se reporter au compte-rendu de la table ronde de la journée de Martigues

<sup>18</sup> Cf. mon article p.135 sur le bilan et l'héritage de la RHI

## ADDITIF 1

# La loi du 10 juillet 1970 dite loi Vivien

réalisée par **Clémence Léobal**

À la suite de l'incendie d'un garni à Aubervilliers en janvier 1970, le Secrétaire d'État au logement, Robert-André 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.

### 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 (art. 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 (art. 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 (art. 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 (art. 11-12).

■ instaure une nouvelle définition de l'insalubrité en dur :

le « périmètre insalubre » (art. 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.

■ l'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.

■ la 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 (art. 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 (art. 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 (art. 14) ;
- ★ des terrains sont affectés à des constructions provisoires pour le relogement (art. 15) ;
- ★ des terrains nus nécessaires à des constructions provisoires ou équipements annexes peuvent être réquisitionnés par le préfet « après avis du maire » (art. 21).
- ★ l'obligation de proposer aux occupants un relogement dans un périmètre de 10 kilomètres (art. 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 100 000 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 (art. 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. ★

## ADDITIF 2

# La lutte contre l'habitat insalubre : chronologie des mesures législatives

réalisée par **Marie-Claude Blanc-Chaléard**

1850- 13 avril	<b>Loi Melun relative à l'assainissement des logements insalubres</b> La définition de l'insalubrité et les stratégies de luttes relèvent des autorités locales. En cas d'insalubrité reconnue, il y a possibilité de détruire tout un bâtiment voire un périmètre. La loi recommande, mais n'impose pas
1852	Décret-loi sur les rues de Paris (Haussmann). Facilite les expropriations (indemnisées)
<i>3<sup>e</sup> République</i>	<i>Législation hygiéniste-Îlots insalubres</i>
1882	Obligation de raccorder immeubles au tout à l'égout : notion d'insalubrité intègre question réseau sanitaire
1894	Casier sanitaire des maisons de Paris (Paul Juillerat): définition statistique des immeubles dangereux, selon le nombre de décès par maladie transmissible (tuberculose). Accusés : l'absence d'air et de lumière, la densité du bâti
1902- 19 février	<b>Loi sur la protection de la santé publique dans le Code de la santé publique, responsabilité du maire avec :</b> -la police municipale de salubrité : définition d'un règlement sanitaire, prescription de travaux, exécution d'office, expropriation, interdiction d'habiter. -le permis construire délivré par le maire (pour certaines communes) -les bureaux sanitaires obligatoires dans les communes > 20 000 habitants, service départemental d'hygiène publique
1906	L'enquête Juillerat aboutit à la définition de 6 « îlots insalubres », où la mortalité par tuberculose est le double de la moyenne parisienne (« maisons mortifères »)
1921	17 îlots classés insalubres à Paris : 2 îlots seront détruits dans l'entre-deux-guerres (n°1 St Merri et n°9 Porte de Clignancourt)
<i>Années 30-Vichy</i>	<i>Vers une prise en main par l'État</i>
1935- 8 août	L'Etat prend en charge la question de l'habitat insalubre. Possibilité d'étendre à l'habitat insalubre l'expropriation pour cause d'utilité publique
1938-mai	Décret-loi : en cas d'immeuble déclaré totalement insalubre, le calcul des indemnités se fait en fonction du terrain nu
1940 -11 octobre 1941-21 sept.	Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, immeubles insalubres, zone, enceinte autour de Paris (insalubrité prononcée de façon globale). Programme de destruction des taudis. Le préfet de la Seine a le droit de réquisition des terrains insalubres. Résorptions brutales à Marseille (Panier) et Paris (îlot 16)
1942	Création du premier centre PACT (Propagande et action contre les taudis) à Lyon (Jean Pila) : réhabilitation sommaire de logements mis à disposition des mal logés
1943 -15 juin	Généralisation du permis de construire. Délivré par l'État

<i>4<sup>e</sup> République</i>	<i>Enquêtes et cadre législatif, mais pas d'application</i>
1944	Résorption des taudis incluse dans les plans de reconstruction et d'aménagement des villes détruites (PRA). Mais sans effet car il y a crise du logement
1945-24 octobre	Création du fonds national pour l'amélioration de l'habitat (FNAH)
1948	Notion d'« habitat défectueux » (Centres d'études générales du MRU : enquêtes de Robert Auzelle)
1951- 24 mai	L'État accorde prêts aux HLM pour logements d'attente pour expulsés de l'insalubre
1951	Fédération des PACT
1953	Instauration d'un règlement sanitaire départemental qui se substitue au municipal de 1902
1956 - 24 janvier	Circulaire relative à l'aménagement des îlots urbains défectueux et au relogement des habitants des taudis : -enquête sociale préalable -possibilité de curetage plutôt que destructions -expropriation liée à projet d'aménagement, pas seulement de logement. C'est déjà l'idée de « rénovation », renforcée par loi-cadre d'août 1957 sur la réalisation d'équipements connexes à la construction de logement
<i>5<sup>e</sup> République</i>	<i>Rénovation urbaine, secteurs sauvegardés, lois anti-bidonvilles</i>
1958-31 décembre	<b>Décrets et ordonnances fixant le cadre de la Rénovation urbaine (RU)</b> : conduite par les communes, ou des associations syndicales de propriétaires, ou des organismes publics et privés (dont HLM). L'organisme acquiert terrains et bâtiments, relogé les habitants, met au point les programmes d'équipement, de construction, de réalisation. Aménagement par plan urbanisme de détail. Arrêté du préfet pour accord. Subvention du déficit par l'Etat
1959-mai et nov	Décrets favorisant la prise en charge de la RU par les sociétés d'économie mixte (avec limitation de la part des collectivités locales au capital des SEM) et limitant le recours au curetage. RU : destruction et réaménagement radical
1961	PSR (programmes sociaux de relogement) : HLM à loyer réduit pour accueillir rescapés opérations RU
1962-4 août	<b>Loi Malraux : création des « secteurs sauvegardés » et des « Périmètres de restauration immobilières »</b> (PRI : décret de 1964)
1964 décembre	<b>Loi Debré visant « à l'expropriation des terrains sur lesquels ont été édifiés des locaux impropres à l'habitation communément appelés bidonvilles »</b> : DUP et expropriation des terrains sans transfert de propriété. Indemnités évaluées sur la base du terrain nu, moins les profits tirés d'une éventuelle location
1966	<b>Loi Nungesser</b> : rend la loi Debré plus opérationnelle
1969-mai	Délégation au préfet pour création de ZAC. Exclut les opérations de RU, les dossiers deviennent plus complexes à monter. Épuisement des crédits de RU
<i>1970-1981</i>	<i>Loi Vivien, RHI - Fonds d'aménagement urbain, OPAH</i>
<b>1970-10 juillet</b>	<b>Loi Vivien tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.</b> Renforcement du code de santé publique par la loi Debré Septembre : mise en place d'une politique interministérielle de RHI, pilotée par le GIP et dirigée par la direction de la construction (Robert Lion). Intervention sur le bâti insalubre (prise de possession, destruction, reconstruction) et sur le relogement/ accompagnement social. Financement d'État.
1971-août	Circulaire d'application de la loi Vivien. Critères pour établir la « cote d'insalubrité »

1971-21 sept	Création de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ancien (ANAH)
1975	Rapport Nora-Eveno sur l'amélioration de l'habitat ancien Rapport Barre sur la réforme du financement du logement (aide à la personne, APL)
<b>1976</b>	<b>Mise en place du Fonds d'aménagement urbain (FAU). Fin du GIP.</b> Le FAU coordonne le financement des interventions sur l'habitat ancien, dont la RHI. Privilégie la réhabilitation : développement des OPAH (opérations programmées de l'habitat-circulaire 1977), dans le cadre de « plans de référence » communaux. contrats Etat-villes moyennes
1979	Arrêté sur la remédiabilité de l'insalubrité. Circulaire 1980 : soutien aux propriétaires pour financer des travaux de sortie d'insalubrité sans destruction.
1981- 2009	<i>Décentralisation, habitat indigne, ANRU</i>
1981	Rapport Dubebout et lancement des « politiques de la ville » donnant priorité aux programmes d'amélioration de l'habitat en banlieue (problèmes des ZUP, HVS)
<b>1983-7 janvier</b>	<b>Décentralisation : loi répartissant compétences entre État et communes.</b> Collectivités locales deviennent responsables de l'urbanisme, aménagement urbain et action foncière => Fort déclin des opérations RHI
1998-novembre	Remise du rapport de Nancy Bouché relatif aux édifices et immeubles menaçant ruine et îlots insalubres (plusieurs incendies, problème du saturnisme) Regain d'intérêt pour l'habitat insalubre
2000-décembre	Loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU)
2002-novembre	Circulaire définissant des « OPAH-RU »
2002	Création d'un pôle national de lutte contre l'habitat indigne (N. Bouché). Sur la base de la notion de « dignité humaine » introduite dans droit français en 1995, le concept d'habitat indigne inclut entre autre l'habitat insalubre et les immeubles menaçant ruine. La loi Vivien est toilettée par la circulaire du mois de mai (infra)
<b>2002-mai</b>	<b>Circulaire relative à application loi SRU concernant la RHI.</b> Précise les conditions de déclaration de l'insalubrité en limitant l'application de l'art 42 sur les périmètres insalubres, insiste sur le découplage insalubrité irrémédiable et remédiable, et redéfinit les critères d'insalubrité (révision de la cote d'insalubrité de la circulaire de 1971). Étend l'interdiction d'habiter aux immeubles insalubres vacants.
2003-1 <sup>er</sup> août	Loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Création de l'agence : ANRU (agence nationale de rénovation urbaine). Destruction et rénovation des quartiers de types ZUP en banlieue
2005-décembre	Ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre et dangereux (loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005) : introduction de procédures d'urgence mobilisables par les maires en cas d'insalubrité grave et d'immeubles menaçant ruine
<b>2009-mars</b>	<b>Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MLE) : RHI passe sous la direction de l'ANAH</b> <b>Naissance du PNRQAD : intervention ANRU sur centres anciens.</b>
2009-Décembre	Décret loi MLE sur financement RHI et du nouveau dispositif Thirori (=traitement de l'habitat insalubre remédiable et des opérations de restauration immobilière) ★

# 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 notre travail sur l'histoire de la RHI. Cette histoire s'inscrit dans une temporalité relativement longue. Nous avons voulu évoquer ce « moment Chalandon-Vivien », ce début des années 1970, lorsque se met officiellement en place la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI). 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 Marilhac 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 RHI

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.

Édgar 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>e</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 directeur 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 urbaines et expliquant en partie la lutte contre

l'habitat insalubre dans les centres-villes. Cette politique sera confirmée par Olivier Guichard qui succédera 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 GIP et la gouvernance de cette politique

Entre 1970 et 1974, le ministère de l'Équipement connaît de grandes évolutions. Cette politique de RHI a

<sup>1</sup>Groupe interministériel permanent

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'organiser 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. ★



# Saint-Denis, « îlot Basilique »

## La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière

**Cédric David**, Doctorant en histoire, Université Paris Ouest Nanterre, IDHES.



*Les travaux dont nous rendons compte ont été présentés lors d'une journée d'étude tenue à Saint-Denis, le 24 juin 2013 (programme ci-contre), dans le cadre de la recherche sur « La résorption de l'habitat insalubre :*

*retour sur une politique publique des années 1970 ». Ils reposent sur la consultation d'archives municipales, et en ce qui concerne la contribution apportée par Sébastien Radouan sur un travail de recherche élargi à d'autres fonds d'archives dans le cadre d'un doctorat en cours sur la rénovation du centre-ville de Saint-Denis. Ces recherches ont été enrichies par les contributions d'acteurs qui ont participé à différents titres à la phase opérationnelle de la ZAC Basilique, ou qui ont poursuivi jusqu'à aujourd'hui l'action locale contre l'habitat insalubre.*

### RHI et politiques urbaines à Saint-Denis : cadrage historique

- Introduction de la journée  
**Marie-Claude Blanc-Chaléard** (Université Paris Ouest – IDHE Nanterre)
- La RHI au centre de Saint-Denis : rénovation urbaine et modalités d'intervention contre l'habitat insalubre (années 1970-1980)  
**Cédric David** (Université Paris Ouest – IDHE Nanterre)
- Rénovation urbaine et patrimoine : enjeux et acteurs aux abords de la Basilique  
**Sébastien Radouan** (Université Paris 4 / chargé de mission « Ville d'art et d'histoire » Saint-Denis)

### Promenade urbaine

Conduite par **Sébastien Radouan**

### Témoignages et débats

- **La RHI vue par les acteurs de l'opération « Basilique », années 1970-1980**  
Table-ronde animée par **Emmanuel Bellanger** (CNRS – CHS XX<sup>e</sup> siècle)
  - **Françoise Douzenel** [sous réserve], Bureau du Plan - Ville de Saint-Denis
  - **Yves Cousquer**, Direction de l'urbanisme opérationnel - DDE 93
  - **Anne-Marie Fribourg**, Groupe d'Etude et de Programmation - DDE 93 / GIP RHI / FAU
  - **Michel Perrot**, BERIM / SOEDAT 93 / SEM Le Logement dionysien
  - **Denise Hoba**, Direction de l'Urbanisme, puis Secrétariat général - Ville de Saint-Denis
  - **Eliane Robert** [sous réserve], Bureau de l'urbanisme opérationnel - Ville de Saint-Denis
- **De la RHI au PNRQAD : enjeux contemporains de l'articulation entre rénovation urbaine et lutte contre l'habitat insalubre**
  - Avec le témoignage de,
    - **Denise Hoba**, Secrétariat général - Ville de Saint-Denis
    - **Martine Julien**, Maison de l'habitat - Ville de Saint-Denis

Et la participation de,

- **Stéphane Peu**, Maire-adjoint, Président de Plaine Commune Habitat

### Conclusions

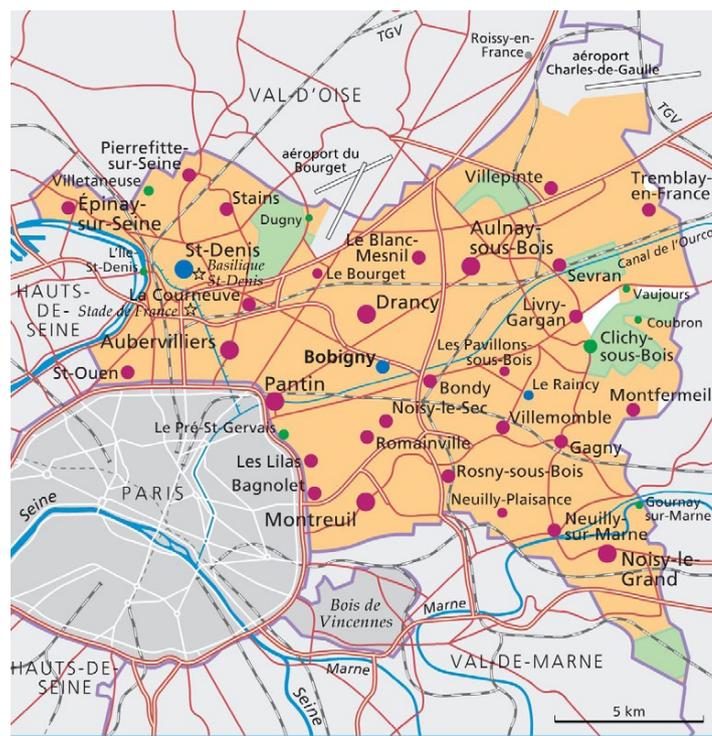
**Thibault Tellier** (Université Lille III – IRHIS)

L'«îlot Basilique» se situe au cœur du site d'urbanisation initial de Saint-Denis. À ce titre, c'est un espace important de l'identité locale. La présence d'un monument historique tel que la Basilique, église de l'abbaye royale de Saint-Denis, renforce sa singularité par rapport aux trois autres opérations étudiées au cours de notre programme de recherche, mais aussi par rapport à la plupart des centres suburbains de la banlieue parisienne. Une autre particularité du cas dionysien est de s'inscrire dans cette agglomération parisienne dont les grandes options d'aménage-

ment sont repensées durant les «trente glorieuses». Profondément marqué par une longue histoire ouvrière, l'«îlot Basilique» est un lieu où, à l'articulation des enjeux de résorption de l'habitat insalubre, se posent pendant de longues années des problématiques sociales, économiques, fonctionnelles, architecturales et patrimoniales complexes<sup>1</sup>.

A l'échelle dionysienne, dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'industrialisation puissante de la banlieue nord de Paris produit un déversement urbain hors des remparts médiévaux et fait -

paradoxalement - de l'«îlot Basilique», un quartier demeuré en marge des artères les plus dynamiques du centre de la «ville rouge». Au XX<sup>e</sup> siècle, alors que l'insalubrité des abords de la Basilique s'aggrave, des lotissements de modestes pavillons, puis les différentes cités HLM bâties en grande partie par l'Office public de la Ville, achèvent l'urbanisation résidentielle des périphéries nord et est de la commune. L'aménagement du quartier de la Basilique a constitué une véritable épreuve pour une municipalité communiste confrontée par ailleurs à un long processus de désindustrialisation,



### Seine-Saint-Denis

- plus de 50 000 h.
- de 20 000 à 50 000 h.
- de 10 000 à 20 000 h.
- moins de 10 000 h.
- ch.-l. d'arrondissement
- ch.-l. de canton
- commune
- autoroute
- route
- voie ferrée



● Le quartier de la Basilique avant rénovation, 1975 © Archives municipales de Saint-Denis, 551 W 53/190

● Saint-Denis, banlieue nord de Paris et département de la Seine-Saint-Denis (Carte IAU-IdF)

<sup>1</sup> Marie-Hélène Bacqué et Sylvie Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, Paris, L'Harmattan, 1997.

qui débouche sur une phase de repli démographique, des années 1970 à la fin des années 1990.

L'opération de rénovation projetée par la municipalité depuis le milieu des années 1950, n'est amorcée concrètement qu'en 1972. Les premières réalisations sortent de terre en 1983. La livraison des immeubles d'habitation, des surfaces commerciales, des bureaux et des équipements publics – dont l'extension de l'Hôtel de Ville – s'échelonne jusqu'en 1994, et même 1998 pour le Jardin Pierre-de-Montreuil aux abords immédiats de la Basilique. Le traitement opérationnel de l'«îlot Basilique» s'étend donc sur plus de 25 ans.

## L'expérience de l'impuissance municipale dans le centre ancien (1944-1964)

Il faut remonter à la Libération pour observer les premières tentatives d'articuler rénovation urbaine et lutte contre l'habitat insalubre. Dès 1946, le Bureau municipal d'hygiène se saisit de la question du principal «îlot insalubre» de la commune, identifié en 1943 par les services du département de la Seine aux abords de la Basilique, abritant plus de 1500 familles. Mais, en l'absence de perspectives assurées de construction neuve, et en anticipation des complications liées à l'expropriation,



Travaux de curage du Crout, octobre 1948 © Archives municipales de Saint-Denis, 13 Fi 3514

le service communal ne peut que se prononcer contre la déclaration d'insalubrité.

### Un «îlot insalubre» dans une ville ouvrière en cours de modernisation

L'après-guerre constitue pourtant un moment d'investissement très important dans l'urbanisme de la part de la municipalité communiste d'Auguste Gillot, qui souhaite faire de Saint-Denis libéré et modernisé une vitrine de la gestion communiste, en opposition à celle du PPF de Jacques Doriot, avant-guerre, accusée d'avoir fait de la commune la «capitale des taudis». Le nouveau pouvoir municipal réactive l'office HLM et fait appel à l'architecte moderne de renom André Lurçat, qui travaille à la réalisation de plusieurs équipements publics et ensembles de

logement sociaux<sup>2</sup>. Fernand Roussel, le secrétaire général de la Ville de l'époque est un ancien collaborateur d'Henri Sellier, et s'implique fortement dans les questions d'urbanisme social.

La dimension sanitaire est un trait majeur du projet urbain élaboré. Elle transparaît notamment dans la volonté de séparer les fonctions résidentielles – au nord et à l'est de la commune –, des fonctions industrielles – au sud du Canal Saint-Denis. L'ambition est de créer pour les ouvriers de la grande industrie dionysienne, une «cité jardin» d'un nouveau type, au caractère urbain plus affirmé, mais plaçant toujours au premier rang de ses préoccupations la salubrité urbaine. Au centre-ville, le ressenti de

<sup>2</sup> Nathalie Simonnot, Jean-Bernard Vialles et Diane Bétored, *L'œuvre d'André Lurçat en Seine-Saint-Denis (1945-1970)*, Paris, Somogy, 2008.

l'insalubrité est d'autant plus important qu'existe encore à l'époque un système de rivières canalisées ancien, devenu un véritable réseau d'égout à ciel ouvert. On compte parmi les premières actions municipales d'après-guerre, le curage de ces cours d'eau, dont certains, comme le Croult, s'écoulent au cœur même du quartier Basilique. Il faut toutefois attendre la fin des années 1950 pour que progressent les différents travaux de canalisation et d'enfouissement menés à travers la commune.

Dès ce moment, l'étude d'un géographe souligne le contraste entre «une vieille ville pour partie insalubre, souvent en état de péril et des ensembles récents, aérés, de ligne moderne<sup>3</sup>». Le recensement de la population de 1954 confirme les particularités de l'«îlot Basilique», habité par près de 80% d'ouvriers et d'employés, dont 37% de manœuvres et ouvriers



▲ Immeubles d'habitation et hôtels de la rue Albert Walter, 1971 ©Archives municipales de Saint-Denis, 14 AC 18/39

▼ Habitations et ateliers sur cour au 30, rue de Strasbourg, 1971 ©Archives municipales de Saint-Denis, 14 AC 18/230



spécialisés ; soit des chiffres légèrement au-dessus de la moyenne locale. La quasi-totalité des résidences recensées en 1954 ont été construites avant 1914, 63% avant 1871. Les nombreux petits commerces et activités artisanales (193 sont recensés en 1972), de même que les hôtels meublés (17 sont recensés en 1972, abritant 700 à 800 résidents en majorité «nord-africains»), donnent aux abords de la Basilique le caractère d'un quartier ouvrier «traditionnel», voire pittoresque. Une urbanisation par densification progressive d'un parcellaire très découpé auparavant occupé de façon assez lâche, a produit un quartier hétérogène sur le plan architectural, enserrant par exemple un ancien corps de ferme, un hôtel-restaurant de tourisme renommé ou des ateliers de teinture. Les deux tiers des logements comportent moins de trois pièces. Au sein d'immeubles de piètre qualité, souvent distribués autour de petites cours, ils sont ordinairement sur-occupés et dépourvus du confort minimal en voie de devenir la norme. Plus de 40% des logements sont considérés en situation de surpeuplement, tandis que 60% n'ont pas d'alimentation en eau.

Le bâti est dans un état de dégradation avancé à la fin des années 1960. La faiblesse de l'investissement immobilier y est ancienne. En effet, au début du XX<sup>e</sup> siècle, comme avant la Seconde guerre mondiale, c'est un quartier où l'on observe les valeurs locatives

<sup>3</sup> Charles Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, Diplôme d'études supérieures de géographie, Pierre George (dir.), Université de Paris, mai 1959, 86 p.

<sup>4</sup> Jean-Paul Brunet, *Saint-Denis la ville rouge: socialisme et communisme en banlieue ouvrière: 1890-1939*, Paris, Hachette, 1980, 462 p.

non seulement les plus faibles de la ville, mais aussi parmi les plus basses du département de la Seine<sup>4</sup>. Dès 1955, le Bureau d'hygiène municipal constate que les travaux de sauvegarde demandés n'apportent pas de véritables améliorations ou ne sont pas réalisés dans la mesure où ils dépassent souvent la valeur du bien immobilier. Les déclarations de péril s'accumulent et des interventions en urgence sont souvent nécessaires. Françoise Douzenel, qui résidait dans la seconde moitié des années 1960 à proximité, et qui a fait alors son entrée au Bureau municipal du Plan, a rappelé « *qu'à cette époque [...] un péril survenait chaque semaine dans ces îlots* ». Cette situation critique du bâti a été soulignée aussi bien par Anne-Marie Fribourg que par Denise Hoba, rappelant notamment que « ce bâti était déjà pauvre à l'origine », peu à même d'être réhabilité, et qu'« *il avait été construit pour des populations ouvrières, Saint-Denis étant une ville d'immigration de la province et de l'étranger* ». Selon Eliane Robert, un phénomène de revente de propriétaires bailleurs à des propriétaires occupants très modestes aurait aggravé ce processus de dégradation.

### **Lutte contre les taudis vs aménagement régional : une opération de rénovation en suspens**

Faute de pouvoir intervenir directement sur l'îlot Basilique, la municipalité a conduit une politique active d'acquisition de terrains rachetés aux industries qui quittaient le nord de la commune, et de terrains militaires libérés par le démantèlement du

glacis de forts suburbains de la capitale. Denise Hoba a souligné l'importance ultérieure de ces réserves foncières. Au sujet de l'îlot Basilique lui-même, dès le milieu des années 1950, les services municipaux n'envisageaient pas d'autre solution qu'une démolition totale des immeubles. Au printemps 1955, le Conseil municipal engage cette opération en décidant l'acquisition progressive d'immeubles insalubres, au besoin par voie d'expropriation.

Sébastien Radouan a présenté les premiers projets de rénovation qui émergent dans ce contexte. Il a notamment évoqué le plan masse élaboré par André Lurçat en collaboration avec Jules Formigé, inspecteur général des monuments historiques, en vue de constituer un dossier de demande de subvention auprès du Fonds national d'aménagement du territoire (FNAT). Le projet reçoit le soutien de Pierre Sudreau, alors commissaire à la Construction et à l'Urbanisme de la région parisienne, qui cherche à relancer ce type d'opération en application de la circulaire du 24 janvier 1956 « relative à l'aménagement des îlots défectueux et au relogement des habitants des taudis ». Des enquêtes sociales sont conduites de manière coordonnée entre fonctionnaires du ministère de la Reconstruction et du Logement et assistantes sociales municipales pour évaluer de manière plus précise les besoins. Puis une étude d'ensemble de l'opération est conduite avec le renfort du BERIM, le bureau d'études créé par Raymond Aubrac et quelques associés proches du Parti communiste.



▲ La dégradation du bâti rue Jean ©Archives municipales de Saint-Denis

▼ ©Pierre Douzenel, 1967

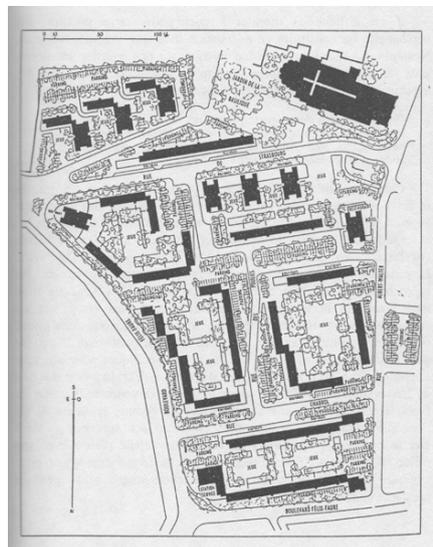




Visite du quartier autour du maire, Auguste Gillot, 1957 ©Archives municipales de Saint-Denis, 2 Fi 5/103

Pour la partie située au nord de la Basilique, élargie jusqu'au cimetière, un plan plus détaillé est esquissé par André Lurçat en 1960. Toutefois, comme l'a indiqué Sébastien Radouan, l'opération repose encore sur des bases indéfinies. Étant donné les préconisations du service des monuments historiques (dégagement des abords immédiats et des perspectives, plafonnement des hauteurs), on n'envisage pas de construire plus de 850 logements à la place des 1500 à démolir. Ce constat conforte la municipalité dans la politique de construction qu'elle conduit via son Office HLM. Mais on constate dès la fin des années 1950 que les « opération-

naires » ne suffiront pas à équilibrer financièrement l'opération. Suivant une demande du ministère de la Construction, élus et services municipaux engagent des discussions sur la possibilité de bâtir à proximité de la Basilique des logements de « standing » destinés à la vente ou à la location. La reprise de la totalité des terrains par la Caisse des dépôts et des consignations est évoquée. L'allant affiché par les élus s'accompagne d'une gêne politique, lisible dans les documents municipaux, quant à « la question de la vente de logements dans le centre de Saint-Denis ». On envisage notamment de demander, en contrepartie, la réservation des logements construits hors des normes HLM pour les « gens de Saint-Denis ».



Projet de rénovation d'André Lurçat pour l'îlot Basilique, juin 1960, (Fonds Lurçat - Institut français d'architecture, 200 Ifa 510)

Malgré la nouvelle procédure de rénovation urbaine mise en place fin

1958, l'opération demeure en suspens au début des années 1960, en l'attente de décisions qui dépassent le pouvoir local. L'Office HLM est bien désigné organisme rénovateur par le Conseil municipal en septembre 1960 ; décision qui suscite quelques oppositions dans les services de l'État, liées à la situation financière de l'Office ou à leur préférence pour une SEM. Il semble toutefois que ces enjeux aient été secondaires. De même, Sébastien Radouan a signalé dans son intervention les considérations probablement tactiques qui incitaient le ministère de la Construction à mettre en avant les délais liés à l'évaluation patrimoniale et architecturale du dossier. Les véritables raisons de la mise en suspens de l'opération jusqu'au milieu des années 1960, sont à chercher dans l'étude d'ensemble de l'aménagement de la banlieue nord initiée par le District de la région de Paris dans le cadre du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

Sébastien Radouan a décrit les ambitions qui s'exprimaient dans les études de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU), suscitant une ferme opposition municipale :

*L'IAU prévoit la constitution d'un pôle urbain à partir de trois secteurs du territoire dionysien, qui auraient chacun leur fonction : la zone des Tartres [au nord, à cheval sur les communes de Pierrefitte et Stains], où verrait s'implanter, en complément du grand ensemble [intercommunal], un centre commercial d'intérêt régional de 80 000 mètres carrés ; la zone du Cornillon,*

plus au sud, devait être, selon le souhait de l'État, désindustrialisée au profit d'activités tertiaires et d'habitations ; le centre-ville était destiné à une fonction exclusivement culturelle et touristique. Il ferait l'objet d'une restauration, et non plus d'une rénovation urbaine. A l'opposé du projet présenté par la ville, l'organisation du bourg traditionnel serait conservée. La Maison de Légion d'honneur serait transformée en musée de l'expansion industrielle et de la condition ouvrière. Les murs de clôture de l'ancienne abbaye disparaîtraient au profit d'un accès au parc pour les habitants. Quelques années plus tôt, Jules Formigé avait évoqué la transformation de la Maison de la Légion d'honneur en annexe du Louvre. De nouvelles infrastructures de transport, telles que le RER, relieraient les trois secteurs entre eux. La construction d'un axe routier entre le centre-ville et les Tartres est également prévue et entraînerait le déplacement du cimetière de Saint-Denis. (...) Tant que l'IAU n'a pas définitivement statué par rapport à l'urbanisation intercommunale, tous les projets sont bloqués dans ces trois secteurs. (...)

Un bras de fer s'engage. Le projet de centre commercial d'intérêt régional dans le secteur des Tartres est considéré comme une sérieuse menace pour l'attractivité économique du centre-ville. La municipalité refuse de se prononcer sur le plan d'urbanisme de détail des Tartres proposé par l'État et envisage de récupérer les terrains communaux pour y construire des logements. En centre-ville, elle réclame le prolongement du

métro et propose de réutiliser la caserne des Suisses et ses terrains pour accueillir de nouvelles activités.

Dès lors que la réforme administrative de la région parisienne créant le département de la Seine-Saint-Denis est adoptée (1964) et se prépare à entrer dans les faits, des voies de compromis sont ainsi recherchées entre la Ville et les autorités préfectorales en charge de la préfiguration du nouveau département<sup>5</sup>.

## Une impulsion nouvelle : entre résorption des bidonvilles, procédure RHI et rénovation urbaine réformée (1965-1972)

Depuis la Libération, les instruments et les opportunités de la politique urbaine conduite à Saint-Denis n'autorisaient qu'une articulation assez lâche de la lutte contre les taudis et de la modernisation urbaine par la construction neuve. Dans le temps comme dans l'espace, les relogements effectués par l'Office HLM municipal étaient réalisés sans qu'une coordination étroite n'existe avec le traitement du logement insalubre, en l'absence d'action programmée. À la fin des années 1960, l'articulation entre lutte contre l'insalubrité et rénovation urbaine s'établit sur de nouvelles

bases, grâce à de nouveaux outils qui permettent de conduire les deux actions de façon plus intégrée.

### Une nouvelle donne pour la politique urbaine locale

Du côté municipal, les équipes en charge des questions urbaines évoluent. Si le bureau du plan, créé en 1965, n'a pas participé très directement à la rénovation de l'îlot Basilique, comme nous l'a dit Françoise Douzenel, sa mise en place témoigne toutefois du renouvellement des ambitions communales en ce qui concerne la maîtrise de l'aménagement local. Autour d'un nouvel adjoint à l'urbanisme, Robert Dumay, la Ville fait appel à de jeunes architectes communistes, Serge Magnien et Serge Lana pour relancer l'élaboration du dossier de rénovation urbaine. En 1967, une exposition d'urbanisme et une publication locale, intitulées « Saint-Denis, hier, aujourd'hui, demain », veulent rendre publique cette nouvelle impulsion suscitée par la contestation des projets du District.

Les équipes changent aussi dans les services déconcentrés de l'État. Yves Cousquer a indiqué à ce sujet que « *la DDE de Seine-Saint-Denis était toute jeune. Elle avait été mise en place en 1967. La moyenne d'âge au sein de la DDE était de 29 ans* ». Anne-Marie Fribourg y a occupé son premier poste

<sup>5</sup> Emmanuel Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3: de la Seine et de la Seine-et-Oise à la Seine-Saint-Denis, une histoire de l'État au XXe siècle*, Paris, Préfecture de Seine-Saint-Denis (La Documentation française), 2005, 192 p.

à partir de 1968. Si la discussion avec les témoins a montré que le processus de décision demeurait très centralisé, de nouveaux rapports s'établissent néanmoins entre collectivité locale et services de l'État. Yves Cousquer a insisté sur ce point en évoquant le rôle du Préfet Pierre Bolotte (1969-1975) « dans la manière d'enclencher cette ZAC en bonne intelligence avec les collectivités. A l'époque, l'État était UNR, et Pierre Bolotte avait l'habitude de dire qu'il était plus facile de vivre dans un département d'opposition que dans un département de majorité. Les pressions politiques ne s'y exercent pas de la même manière : elles sont franches, et non insidieuses. Pour les jeunes fonctionnaires que nous étions, c'était un grand confort ».

Une autre réalité a incité à coordonner davantage l'action de l'État et de la municipalité depuis le milieu des années 1960 : l'irruption et le développement d'importants bidonvilles sur le territoire de la commune, notamment celui du Franc-Moisin qui abrite plus de 4 000 habitants à la fin de la décennie. La négociation et la mise en œuvre, de 1968 à 1974, d'un programme de résorption de ces bidonvilles a été la première occasion d'envisager dans son ensemble un « problème général de construction » désormais reconnu par les services de l'Équipement<sup>6</sup>. Avec son service de l'aménagement urbain et sa filiale HLM Logirep, la SONACOTRA est devenue par ce biais un partenaire important de la municipalité. Elle se voit confier la coordination des opérations de résorption de bidonvilles, et participe avec l'Office HLM municipal

à un programme de construction de près de 4 500 logements qui seront amplement sollicités pour procéder au relogement des habitants de l'îlot Basilique.

En 1969, le Conseil municipal reprend le dossier du quartier Basilique et désigne par ailleurs la SONACOTRA comme organisme rénovateur, en vue d'accélérer les acquisitions foncières. Le nouveau projet élaboré doit composer avec des contraintes de plus en plus complexes car, à la lutte contre l'insalubrité et aux dimensions patrimoniales, s'ajoutent désormais des enjeux économiques importants autour de l'urbanisme commercial, des infrastructures de transport et de la localisation d'emplois tertiaires. Une nouvelle extension du périmètre de rénovation est alors actée par-delà la rue Albert Walter, vers l'est, englobant par exemple la halle du marché qu'on envisage de détruire comme une majeure partie des habitations. En 1970, le projet comprend 1 250 logements dont 450 HLM, 550 avec le concours du crédit foncier et l'attribution de primes à la construction, et 250 logements de standing ; mais aussi 30 000 m<sup>2</sup> de commerce, 40 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 3 000 places de parking construites en bonne partie en hauteur pour en limiter le coût, étant donné la présence de nappes phréatiques quatre mètres sous le sol par endroits.

### **Le lancement de l'opération de rénovation : RHI et autres innovations**

Une demande de subvention d'équilibre indispensable au lancement de l'opération est présentée en 1970 devant le

Groupe interministériel foncier. Rejeté, le dossier doit être repris pour tenir compte de l'entrée en application de la procédure de ZAC créée par la loi foncière de 1967. Comme l'a indiqué Yves Cousquer en évoquant l'étude de rationalisation des choix budgétaires qu'il avait pilotée en 1969-1970 à la direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme (DAFU), on est alors en pleine réévaluation de la politique de rénovation urbaine et de ses modalités d'intervention<sup>7</sup>. Le lancement de nouvelles opérations est très contraint et, en réaction à la dérive du bilan financier des opérations en cours, une étude plus serrée des financements et de leurs justifications est préconisée. Dans ce contexte, les subventions accordées dans le cadre de la politique de RHI apparaissent comme un élément parmi d'autres innovations en cours d'élaboration, qu'il s'agisse des procédures elles-mêmes ou des objectifs qualitatifs qu'elles ciblent de plus en plus.

La question commerciale avait émergé comme un enjeu majeur dans la confrontation avec le District. Les archives comme les témoignages recueillis montrent qu'appuyés par la municipalité, les commerçants du centre-ville ont

<sup>6</sup> Cédric David, « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine et redéfinition de la place des immigrants dans la ville (années 1960-1970) », *Histoire urbaine*, avril 2010, n° 27, p. 121-142. Voir également une présentation plus détaillée de la question et le témoignage de Françoise Salas (SONACOTRA) dans : *La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique des années 1970*, Paris, « Pour mémoire », hors-série, Comité d'Histoire du Ministère du Développement durable, 2013.

<sup>7</sup> Voir aussi : Isabelle Backouche, *Aménager la ville : Les centres urbains français entre conservation et rénovation (de 1943 à nos jours)*, Paris, Armand Colin, 2013, chap. 5.

été le groupe local le plus impliqué dans l'élaboration de l'opération. Anne-Marie Fribourg a le souvenir de leur forte mobilisation lors des nombreuses réunions organisées, notamment au cours de l'année 1970, alors qu'on cherchait à consolider le bilan prévisionnel de l'opération. Un moyen trouvé pour dépasser ces difficultés a été d'impliquer les commerçants dans la programmation des surfaces commerciales, conjointement à l'implantation de commerces de grandes surfaces, comprenant un temps le projet d'implantation d'une franchise des Galeries Lafayette. Les inquiétudes exprimées semblent avoir été dépassées en associant au projet les commerçants ayant pignon sur rue comme les forains, organisés en deux groupements d'intérêt économique. Le dossier est passé en 1974 devant la Commission départementale d'urbanisme commercial qui, d'après Michel Perrot, s'est prononcée pour la première fois à l'unanimité, en faveur d'un projet qui rompait avec la norme des grandes surfaces alors souvent aménagées à distance des centres-villes.

Parallèlement, l'arrivée de la ligne 13 du métro a soulevé des questionnements sur la présence probable d'un patrimoine sous-terrain au-delà de celui visible de la Basilique. Michel Perrot a souligné l'innovation qu'ont constituée alors l'anticipation, puis la prise en charge des fouilles archéologiques par une équipe intégrée à l'organisme rénovateur, préfigurant l'Unité d'archéologie municipale créée en 1982<sup>8</sup>. Yves Cousquer a relevé lui aussi l'importance de cette dimension. Son attention avait été portée sur ces enjeux souterrains

(sépultures des rois de France) au moment des futurs travaux du métro :

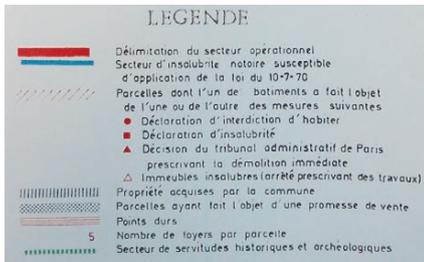
*Je me suis souvenu d'autres opérations de rénovation et de discussions que j'avais eues avec le directeur de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme de l'époque, Raoul Rudeau, qui avait été en poste à Marseille, où il avait connu les problèmes de rénovation de la Bourse avec la découverte du port antique, qui avait suspendu les travaux. J'ai ainsi proposé à Pierre Hervio [directeur départemental de l'Équipement] et au préfet Bolotte de traiter ce problème sous forme de réserve foncière. Cela permettait d'éviter la hausse-trappe d'une rénovation urbaine.*

La volonté de renouveler les modalités des opérations de rénovation urbaine pour mieux en contrôler les implications budgétaires, conduisait à porter une attention accrue aux divers enjeux se surimposant aux questions d'expropriation et de relogement. La procédure RHI se combine ainsi à une série d'outils fonciers et d'aménagement urbain. Dans cet ordre d'idées, une spécificité de la ZAC Basilique a été d'associer aux acquisitions foncières obtenues de la RATP pour les emprises du métro, et de l'État pour les abords de la Basilique, les subventions d'équilibre relevant des chapitres budgétaires 65-30 (RHI) et 65-42 (RU). On peut y voir une forme de préfiguration locale du mode opératoire institué en 1976 avec la création du Fonds d'Aménagement Urbain. Selon Anne-Marie Fribourg, qui a rejoint cette institution après un passage au GIP RHI, « *le fait d'avoir marié les deux procédures rele-*

*vait d'un exploit, puisque la responsabilité des crédits relevait de deux directions différentes de l'administration centrale, et des directions qui étaient en guerre larvée jusqu'à la création du FAU. La DAFU [étant] jalouse de la direction de la Construction, cette dernière disposant de tous les crédits du logement [et de la RHI]* ». L'idée de contribuer à une « opération pilote », qui revient plusieurs fois dans les archives, a peut-être pesé dans l'élaboration de ce montage.

Quoi qu'il en soit, on peut souligner le rôle important joué par la procédure RHI du point de vue des volumes de financement et de leur modalité d'intervention. C'est au début de l'année 1971, que les élus dionysiens rencontrent Guy Houist, secrétaire général du GIP RHI qui confirme la possibilité d'engager une opération RHI. Dès le second semestre 1971, les enquêtes d'insalubrité réalisées par le BERIM présentées en Commission d'hygiène recensent près de 80% d'immeubles insalubres, dont 65% dans un état irrémédiable. L'option de la démolition se confirme donc, mais contrairement à ce qui avait été envisagé initialement, et à ce qu'on observe à Martigues, la municipalité est incitée à renoncer à l'intervention de la SONACOTRA et à poursuivre l'opération en régie directe. Une ZAC de rénovation urbaine de 13,4 ha, comprenant environ 2000 logements et près de 5500 habitants, est créée le 4 juillet 1972. Le périmètre d'insalubrité

<sup>8</sup> Michaël Wyss et Nicole Meyer-Rodrigues, *Atlas historique de Saint-Denis: des origines au XVIIIe siècle*, Paris, France, Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 1996, vol. 1/, 444 p.



Des périmètres d'intervention emboîtés : ZAC de Rénovation urbaine, périmètre insalubre et réserves foncières, 1972 ©Archives municipales de Saint-Denis, 101 ACW 20



fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique dans la foulée.

Dans le cadre défini par le décret du 10 mars 1972 sur les subventions accordées par l'État, on conçoit la mobilisation conjointe des différents financements sur la base d'un forfait par logement versé en fonction de l'avancée de l'opération de résorption de l'habitat insalubre. Pour sortir de la logique de subventions d'équilibre versées en fonction du déficit

final des opérations, 80% de la subvention prévisionnelle, permettant de disposer d'une trésorerie de départ, doit être perçue au moment de l'acquisition, le reste devant intervenir sur justification des relogements. De même, on cible des objectifs qualitatifs comme le respect des abords de la Basilique ou la construction d'HLM en centre-ville. Les financements RHI et RU étaient initialement estimés à deux enveloppes d'environ 10 millions de francs. Un premier versement de près de 3

millions de francs est accordé en 1974, un second de 12,5 millions de francs en 1975. L'objectif initial de maîtrise financière n'a toutefois pas été atteint, dans la mesure où une subvention complémentaire de plus de 40 millions de francs, provenant en majorité de financements RHI, dut être versée par la suite par le FAU.

## Un laboratoire urbain sur une (quasi) table rase

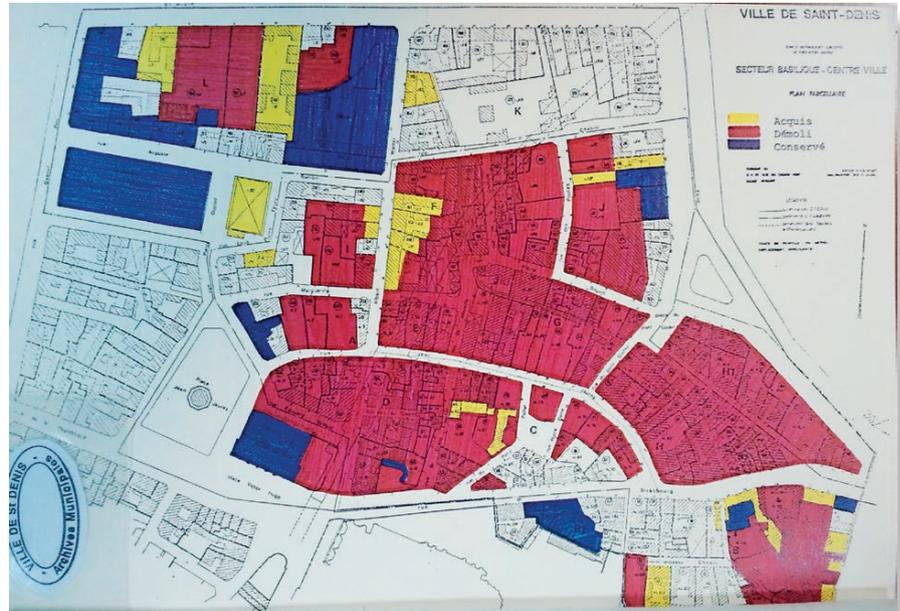
Malgré l'efficacité des nouveaux dispositifs imaginés, la complexité de l'opération engagée rendait difficile une estimation fiable du bilan final. Du fait des révisions à la hausse des estimations foncières, tout retard renchérisait son coût total. Or, au-delà des délais ordinairement constatés dans toute opération de cette ampleur, la rénovation du quartier Basilique a été de nouveau révisée de fond en comble. Suivant l'expression de plusieurs intervenants, elle devient un véritable laboratoire urbain, dans le contexte de la mutation des pratiques architecturales post-68, mais aussi de la réforme du financement du logement de 1977.

### Interrogations patrimoniales, efficacité de la RHI (1973-1976)

Un tournant est pris autour du passage du projet de rénovation devant la Commission des abords (CA), appelée à statuer sur toute opération située à proximité de monuments historiques classés ou inscrits<sup>9</sup>. Sébastien Radouan a évoqué le travail d'adaptation réalisé par

Serge Lana et Serge Magnien en amont de l'examen par la Commission des abords. Le plan de protection et d'aménagement dressé à la demande de la DAFU par André Donzet, architecte en chef des monuments historiques, les conduit à mieux respecter le parcellaire ancien et l'alignement sur rue du bâti, en découpant davantage les îlots, tout en prévoyant des bâtiments en gradins dans l'esprit de l'«architecture proliférante», promue notamment par Jean Renaudie dans les années 1970, pour favoriser la diversité des usages par la combinaison, voire l'enchevêtrement, d'éléments modulaires. Malgré cette tentative d'anticipation, les deux saisies successives de la Commission des abords, en 1974 et 1975, débouchent sur une situation indélicate. En effet, comme Isabelle Backouche l'a souligné, le traitement des abords de la Basilique suscite d'importantes divisions au sein de la commission, notamment entre les tenants de la reconstitution d'une atmosphère monacale et ceux qui souhaitent prendre en compte le tissu urbain accumulé autour de l'édifice.

Quoi qu'il en soit, ces discussions se traduisent en 1974 par un premier report de son avis, tandis que le modernisme architectural affiché suscite des exigences accrues de réhabilitation et de restauration. Cela concerne d'abord une liste d'immeubles isolés, notamment la Maison des Arbalétriers inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ; puis, en avril 1975, la zone proche de la Basilique et toute une partie du secteur commercial, comprenant la halle du marché. Cet avis favorable assorti de réserves inquiète les élus



ZAC Basilique, Avancement des acquisitions et démolitions, juin 1978  
©Archives municipales de Saint-Denis, 261 W 44

locaux, car il conduit une nouvelle fois à un réexamen d'ensemble du plan masse de l'opération et menace financièrement l'opération. Cette réaction doit toutefois être relativisée car la Ville dispose du soutien assez déterminé de la DAFU, de la DDE et du Préfet, qui font valoir que l'opération est engagée financièrement. La procédure RHI apporte par ailleurs une justification sociale, la lutte contre l'insalubrité, et crée un état de fait difficile à contourner : acquisitions et démolitions sont déjà en cours. Près d'un tiers des immeubles avaient déjà été acquis par la Ville avant 1972, et dès mai 1975, la municipalité et l'État sont en possession de 60% de la superficie à rénover.

Cette efficacité de la procédure RHI, soulignée par Eliane Robert et Michel

Perrot, reposait en grande partie sur la forte incitation des propriétaires à accepter une cession à l'amiable, dans la mesure où l'indemnisation n'était pas calculée en fonction de la valeur des biens eux-mêmes, mais du prix du terrain nu déduction faite des frais entraînés par leur démolition. Les dispositions répressives de la loi Vivien contre les marchands de sommeil n'ont, elles, concerné qu'un seul gérant d'hôtel meublé. La rapidité des démolitions s'explique surtout par la possibilité de prendre possession des immeubles compris dans le périmètre RHI immédiatement à la prononciation de l'arrêt d'insalubrité, contre le versement d'une indemnité provisionnelle. Sur un autre

9 I. Backouche, *Aménager la ville*, op. cit.

plan, la subvention RHI a permis de prévoir un budget de 3,7 millions de francs pour l'aide au relogement, 700 foyers devant recevoir plus de 5000 francs chacun, soit environ deux fois le salaire ouvrier moyen.

La municipalité met par ailleurs à disposition des moyens de relogement et d'accompagnement social pour avancer l'opération sans délai. L'Office municipal HLM qui demeure un temps pressenti pour réaliser les HLM dans la ZAC offre l'essentiel des logements d'aval. En amont, une équipe du BERIM réalisait les enquêtes d'insalubrité et les enquêtes sociales depuis le début des années 1970. Au printemps 1975, près de 300 familles sont déjà relogées, notamment grâce à la mise en location des cités du Franc-Moisin et Salvador Allende bâties de concert par l'Office et la Logirep. Une équipe spécialisée du Service social municipal accompagne les demandeurs de logement sous la forme de paiements temporaires des loyers ou d'aide pour les démarches telles que l'obtention de l'allocation logement. Elle s'occupe en particulier des personnes âgées du quartier, estimées à environ 500 en novembre 1973. La SONACOTRA est chargée du relogement des 700 à 800 travailleurs migrants du quartier dans les foyers dont elle dispose à Saint-Denis. Mais, après 1973 la municipalité estime qu'elle ne peut accepter la création de nouveaux foyers de travailleurs migrants, ce qui implique des relogements dans les communes environnantes par les services préfectoraux. Contrairement à ce qu'on observe à Grenoble, la politique RHI n'a pas été l'occasion d'affirmer

le volontarisme municipal en matière d'insertion urbaine des migrants.

Aux moyens de la loi Vivien et de la Ville, s'est ajoutée à partir de 1976 l'intervention d'un nouvel organisme opérationnel : la SEM départementale d'aménagement SODEDAT 93. Créé en 1973 par le Conseil général, à l'instigation du Préfet, l'organisme fut chargé de la réalisation de la ZAC. La Ville acceptait donc d'abandonner la régie directe pour sécuriser financièrement l'opération. L'organisme départemental était en effet abondé par la Caisse des dépôts et consignations, et disposait d'une trésorerie susceptible de préfinancer études et acquisitions foncières. La municipalité s'est tout de même assurée de conserver la maîtrise de l'opération. Michel Perrot, qui faisait déjà partie depuis le début des années 1970 de l'équipe locale du BERIM, avant d'intégrer l'antenne locale ouverte au cœur de la ZAC (17, rue Albert Walter) par la SODEDAT 93<sup>10</sup>, a témoigné en ce sens :

*Saint-Denis est fidèle à Saint-Denis, dans le sens où les élus ont accepté une société départementale, qui bénéficiait d'un appui financier et technique, tout en souhaitant garder la maîtrise des opérations. Elle demande donc que l'agence soit sur place et que les services municipaux s'occupent des citoyens. La SODEDAT est retenue et l'antenne locale est créée en 1976, avec pour directeur Daniel Laurent. Pour ma part, j'intègre l'équipe de Daniel Laurent avec Jean-Pierre Hervé, qui menait toutes les enquêtes sociales auprès des citoyens.*

*Il n'y avait pas que des sans-papiers et des travailleurs migrants, mais aussi de nombreuses personnes âgées, citoyens dionysiens.*

L'absence de véritable rupture dans la conduite de l'opération a permis la constitution d'un système d'acteurs prêt à entrer rapidement en action et fort des expériences passées en matière foncière et sociale. De son action ultérieure comme responsable de l'antenne locale SODEDAT 93, Michel Perrot retire le sentiment que :

*Si l'opération a été réussie, c'est parce que la ville de Saint-Denis a mis en place une direction de la maîtrise d'ouvrage urbaine d'une efficacité redoutable, ainsi qu'une véritable colonne vertébrale décisionnelle. Chaque semaine, nous nous retrouvions avec Maurice Soucheyre, élu référent à qui Marcellin Berthelot avait délégué ses pouvoirs en termes de rénovation urbaine, Denise Hoba, en charge de la coordination avec l'ensemble des services de l'État. J'avais quant à moi la responsabilité opérationnelle du projet. Toutes les décisions passaient par cette réunion hebdomadaire. Je n'ai jamais rencontré une telle efficacité.*

### **Îlots d'architecture : création architecturale et solutions innovantes (1976-1998)**

Les interventions de Sébastien Radouan, Michel Perrot et Isabelle Backcouche, ainsi que la visite de terrain, ont permis

<sup>10</sup> Cf. Verbatim Michel Perrot



La construction des îlots de la ZAC vue depuis la Basilique, 1985 ©Archives municipales de Saint-Denis, 2 Fi 5/14, Gérard Monico

de faire le point sur le renouvellement profond de l'approche architecturale de la rénovation à partir de la seconde moitié des années 1970. Faute de parvenir à l'abandon de la dominante de démolition-reconstruction, la Commission des abords et la direction de l'Architecture, via le bureau de la création architecturale, ont ouvert la possibilité d'une sortie par le haut en faisant la promotion d'une architecture de qualité, qui passe notamment par une recherche de diversité. Sébastien Radouan a expliqué que :

*La commission des abords a notamment demandé d'établir une liste d'architectes pour la réalisation des différents îlots. Confiée à Serge Lana et Bernard Paurd, la première opération de la rénovation de la ZAC Basilique*

*est considérée comme un îlot test, et bénéficie à ce titre de financements supplémentaires, notamment de la part de la Direction de l'Architecture. Craignant d'aboutir à un manteau d'Arlequin ou à un patchwork, elle avait rapidement identifié la nécessité d'une coordination architecturale de l'ensemble de l'opération. L'établissement d'un protocole avec l'ensemble des architectes visait à définir les orientations et principes généraux de l'opération. En outre, elle finance une étude chromatique intitulée "coordination des matériaux et couleurs".*

D'après Michel Perrot, ce parti pris débouchant sur le choix de dix architectes a conduit le directeur de l'Architecture Joseph Belmont à qualifier

Saint-Denis de « musée de l'architecture contemporaine ». Les discussions ont montré que l'expérience conduite dans la ZAC Basilique était le fruit des réflexions engagées depuis les années 1950 au sein du ministère de la Culture, et par une nouvelle génération d'architectes qui s'est épanouie dans l'après 1968 et ses suites. Les responsables de la SODEDAT 93, Jean-Pierre Lefebvre et Daniel Laurent, pour l'antenne dionysienne, jouent le rôle important d'intermédiaires et de conseil en architecture auprès de la municipalité, et de Maurice Soucheyre en particulier, responsable de l'urbanisme qui avait été adjoint à l'enseignement et à la culture durant les années 1960. Comme l'a indiqué Sébastien Radouan :

*Jean-Pierre Lefebvre intervient dans la désignation des architectes d'îlots et anime le débat. Il contribue à l'éviction progressive des architectes Serge Lana et Serge Magnien, au profit notamment de Guy Naizot, qui devient architecte coordinateur des espaces libres de la ZAC. Ce dernier s'était fait remarquer avec l'aménagement des espaces provisoires autour de la station de métro Basilique inaugurée en 1976.*

En effet, Michel Perrot a rappelé :

*[qu'] il existait un tel décalage entre les acquisitions, les démolitions, le relogement, et l'accord global sur les projets et le début des chantiers, que les élus ont proposé des aménagements provisoires autour du métro en 1976. Il est donc entré par la petite porte de ces aménagements provisoires. Peu à peu, il a obtenu une première mission*

*de coordination architecturale, qui s'est ensuite élargie. Cette coordination est une véritable caractéristique de la rénovation du centre-ville de Saint-Denis.*

Ce n'est pas le lieu de détailler ici les caractéristiques architecturales des différents îlots conçus notamment par Roland Simounet, Jean et Maria Deroche, Renée Gailhoustet ou encore Jacques Bardet. Déjà étudiées<sup>11</sup>, elles sont appelées à être remises en perspective par la thèse de Sébastien Radouan. En interrogeant l'articulation entre procédures d'aménagement et réalisations urbaines, la journée d'étude tenue à Saint-Denis permet toutefois de signaler l'originalité des solutions retenues sur le point sensible de l'urbanisme commercial. En l'absence de besoins pressants de relogement sur place, et pour assurer la viabilité financière de l'opération, les îlots à prédominance commerciale (4, 8 et 9) ont été traités en priorité. Face au désengagement des enseignes de grands magasins, la difficulté de poursuivre ces aménagements par une maîtrise d'ouvrage publique a conduit à rechercher une solution intermédiaire permettant d'associer commerces indépendants, hypermarché et franchises spécialisées.

D'après Michel Perrot, l'objectif des élus était d'éviter les erreurs commises dans le centre d'Epina-sur-Seine, au rang desquelles la copropriété très complexe sur lesquelles reposaient les surfaces commerciales. Et selon lui, le parti de placer toute l'opération de rénovation sous le régime d'un bail à construction conclu pour une durée de 65 ans a

apporté une souplesse accrue, autorisant notamment un découpage des lots par niveaux en vue de la superposition de surfaces commerciales, d'équipements et de logements sur dalle. Le travail de Sébastien Radouan confirme que «pour la ville et la SODEDAT 93, le caractère urbain du programme commercial est un enjeu majeur». Les architectes ont cherché à y répondre en suivant des principes de mixité des fonctions et d'intégration des commerces de rue en lien avec le reste de la ville. Un système de galeries permet notamment que les espaces commerciaux de la ZAC Basilique se fondent dans le tissu urbain et résidentiel. Ces réflexions se

poursuivent jusqu'au début des années 1980 avec la réhabilitation de la halle du marché et la piétonisation de l'artère commerçante que représente la rue de la République.

Enfin, il faut évoquer l'aménagement des abords immédiats de la Basilique, longtemps occupés par la zone de fouille archéologique et des immeubles insalubres laissés en attente. Alors que la construction des différents îlots touchait à son terme, le traitement de cet espace a fait rejouer les enjeux patrimoniaux au début des années 1990, après le concours ayant confié l'extension de l'Hôtel de Ville à l'architecte Henri

La rue Jean Jaurès  
rénovée : siège de  
l'Humanité (Oscar  
Niemeyer) et îlot  
d'habitation (R.  
Simounet) © Archives  
municipales de Saint-  
Denis, 551 W 55/32,  
Pierre Rousseau, 1998



<sup>11</sup> Nicole Eleb-Harlé et Roselyne de Villanova, *Quand la rénovation se pare d'îlots: Saint-Denis Basilique : espaces intermédiaires et centralité*, Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture, 1993, 118 p.

Gaudin. Sébastien Radouan a ainsi indiqué que :

*Le secteur le plus sensible reste celui qui appartient à l'État, au nord de la Basilique. L'aménagement de cet espace a fait l'objet d'intenses discussions. La réalisation du jardin Pierre-de-Montreuil a cristallisé les tensions entre l'État et la Ville, qui ira jusqu'à remettre en cause l'implantation du Stade de France pour obtenir les financements nécessaires et que l'État intervienne.*

Déterminante parce qu'elle a permis des expérimentations singulières en légitimant une vaste opération de démolition pourtant de moins en moins prise en compte dans le contexte des années 1970 et 1980, la procédure RHI était toutefois passée au second plan à ce stade.

### **Inflexion du programme en faveur du locatif, évolution des modalités de lutte contre l'insalubrité (1978-1993)**

Le travail sur la longue genèse de l'opération permet de souligner les changements importants également intervenus dans la programmation immobilière de la ZAC Basilique à la fin des années 1970. En définitive, de nombreux logements supplémentaires ont été réalisés, puisqu'on en dénombre un peu plus de 1500 au terme de l'opération. Denise Hoba, devenue secrétaire générale adjointe de la municipalité en charge de l'urbanisme, a rendu compte du changement de position opéré par les élus sur la part à accorder aux HLM :

*Le programme a en effet changé. Il était prévu, initialement, de donner lieu à 50% d'accession et 50% de locatif. Je n'ai pas pris part aux discussions politiques à ce sujet. Cela étant, le changement du programme correspond exactement à la réforme du financement du logement social avec la loi Barre. Raymond Barre a modifié le financement de l'aide sociale à la pierre, en la transformant en une aide à la personne. Dès lors, les élus ont révisé leur vision relative à l'accession à la propriété. Ils ont estimé que les Dionysiens devaient pouvoir être relogés sans forcément accéder à la propriété. La ville de Saint-Denis est passée au tout locatif, mais les terrains n'ont pas été cédés. Autrement dit, les sociétés de logement social détiennent un bail à construction de longue durée, et le terrain reviendra à la ville à terme. L'accession à la propriété dans une ville comme Saint-Denis à cette époque aboutissait surtout à faire de la location. Avec pour résultat que les locataires de Saint-Denis paient le double du loyer qu'ils paieraient dans un logement social.*

Pour apprécier correctement ce revirement apparent, il faut toutefois avoir à l'esprit que l'évolution du financement de la construction modifie profondément le « contenu » social des HLM. Le Bureau du Plan qui mène une réflexion sur le peuplement du centre-ville élargi dans le cadre de l'élaboration du Plan d'Occupation des Sols, se montre opposé aux propositions avancées par la SODEDAT 93, et souligne le caractère peu social des loyers induits par les nouveaux prêts locatifs aidés (PLA).

La SEM municipale de construction « Le Logement Dionysien », elle, plaide contre le « tout social » dans la mesure où elle souhaite réaliser dans le cadre de la ZAC Basilique des logements en accession à la propriété, destinés à une clientèle d'environ 200 familles déjà repérées. Des points de vue diversifiés existent donc au sein de la municipalité sur le dosage des HLM et de l'accession à la propriété.

De façon plus générale, c'est à la fin des années 1970, notamment dans les négociations ouvertes avec différents bailleurs sociaux candidats à participer à la ZAC Basilique, que s'élabore une politique de peuplement spécifique cherchant à fixer dans le parc locatif du secteur rénové des habitants de classes moyennes et supérieures. C'est alors que la municipalité, désormais dotée d'un Service municipal du Logement commence à plaider auprès de la Préfecture pour qu'elle renonce aux réservations réglementaires dont elle pourra disposer dans le parc social du quartier Basilique<sup>12</sup>. Eliane Robert a suivi les derniers relogements d'occupants de logements insalubres de la ZAC dans les années 1980. Les difficultés croissantes rencontrées alors pour faire accepter des personnes analphabètes, des familles nombreuses ou des mères célibataires dont elle a fait part, s'expliquent dans ce nouveau contexte.

<sup>12</sup> Sur cet aspect, voir : M.-H. Bacqué et S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 5.

Dans le même temps, une attitude nouvelle émerge vis-à-vis de l'habitat insalubre. Comme Sébastien Radouan a pu l'évoquer rapidement, la procédure RHI est de nouveau mobilisée à proximité de la ZAC, pour traiter l'îlot Boulangerie au sud. Toutefois, on l'emploie désormais suivant les principes de la restructuration urbaine ciblant quelques immeubles au sein d'un îlot, parallèlement à une opération de restauration immobilière proche. Denise Hoba a bien décrit le changement d'état d'esprit au sein de la municipalité :

*Dans les années 1980, alors que l'opération était bien engagée, la ville a pris conscience de la nécessité de sortir de la seule action répressive à l'égard des propriétaires, exercée par le Bureau d'hygiène et les arrêtés d'insalubrité ou de péril. Elle s'est posé la question des moyens à mettre en œuvre pour réhabiliter l'habitat du reste du centre-ville. Nous avons demandé des plans et des projets sur l'îlot situé en face de l'Hôtel de ville. Le projet ne s'est pas réalisé. Je pense que la rénovation urbaine a eu des conséquences psychologiques sur la population et les décideurs. Il existait une peur d'une poursuite de la démolition. On a donc souhaité passer à la réhabilitation en tenant compte des difficultés liées à un bâti très pauvre. En 1962, la loi Malraux a été adoptée. Elle a eu un réel succès à Bordeaux, mais à Saint-Denis, il n'y avait pas d'interlocuteurs, dans le sens où les propriétaires n'étaient pas preneurs. La ville savait en revanche qu'elle devait procéder à des réhabilitations. Elle n'a plus utilisé les outils qui lui semblaient trop brutaux. Par ailleurs, elle*

*était confrontée à une certaine contestation à l'égard d'une architecture contemporaine, qui n'était pas d'emblée acceptée par la population. Tous ces éléments ont conduit la ville à lever le pied sur ce genre d'interventions radicales qui avaient été mises en œuvre dans la ZAC.*

Comme un effet retard de l'intervention radicale permise par la procédure RHI dans la ZAC Basilique, s'amorce localement une réflexion sur la préservation de l'ancien qui n'a cessé de s'affirmer au cours des années 1970 à l'échelle nationale.

### **Le temps présent : le PNRQAD à l'articulation de la rénovation urbaine et de la lutte contre l'habitat insalubre**

Au début des années 1980, la municipalité amorce des réflexions et met en place des outils qui préfigurent davantage les enjeux actuels et le changement d'échelle de la lutte contre l'habitat insalubre au centre de Saint-Denis. Françoise Douzenel a ainsi rappelé que :

*La rénovation ne représentait que 1 236 hectares, soit un peu plus de 1% de la surface du territoire communal. (...) A la suite de la rénovation, vers 1981-1982, le service de l'Aménagement a mené une étude relative à l'habitat. Cette étude avait estimé qu'une réhabilitation de 100 logements par an durerait 100 ans. Il n'est donc pas étonnant que la commune rencontre aujourd'hui des difficultés. Un incendie est survenu l'année dernière rue Gabriel Péri. Il y a un mois, la ville a procédé*

*à l'expulsion du 50 rue Gabriel Péri. Si des relogements ont eu lieu, il reste aujourd'hui, vingt personnes sans titres dans la rue.*

En 1984, ce constat à l'appui, la Ville a adopté une nouvelle stratégie, décrite par Denise Hoba :

*La ville a créé une Maison de l'Habitat, elle a rapproché les services d'hygiène, qui avaient cette action répressive auprès des propriétaires, avec les techniciens de l'habitat. Le PACT ARIM est devenu un autre outil permettant d'intervenir sur l'habitat ancien dans la rue de la Boulangerie, le centre-ville et le reste de la ville. Le bilan des deux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) du centre-ville sur dix ans était tout de même 3 450 logements. Mais les interventions portaient la plupart du temps sur les parties communes des immeubles. Dans les appartements, la ville est très peu intervenue. Il en résulte qu'il existe encore aujourd'hui de nombreux immeubles insalubres à Saint-Denis.*

Martine Julien, membre de cette Maison de l'Habitat à partir de sa création, a complété la description en indiquant que quelques réhabilitations complètes d'immeubles à bailleur unique avaient eu lieu entre 1985 et 1993, grâce à des niveaux de financements propices pour les bailleurs et à l'action de relogement proposée par la Ville pour des opérations tiroir, qui permettaient de convaincre les propriétaires. À partir de la seconde moitié des années 1990, toutefois, l'ampleur de la tâche

et l'évolution des priorités a conduit à orienter cette action de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre hors du centre-ville, dans les quartiers Pleyel, Bel-Air ou de la Plaine, dans la partie sud de la commune.

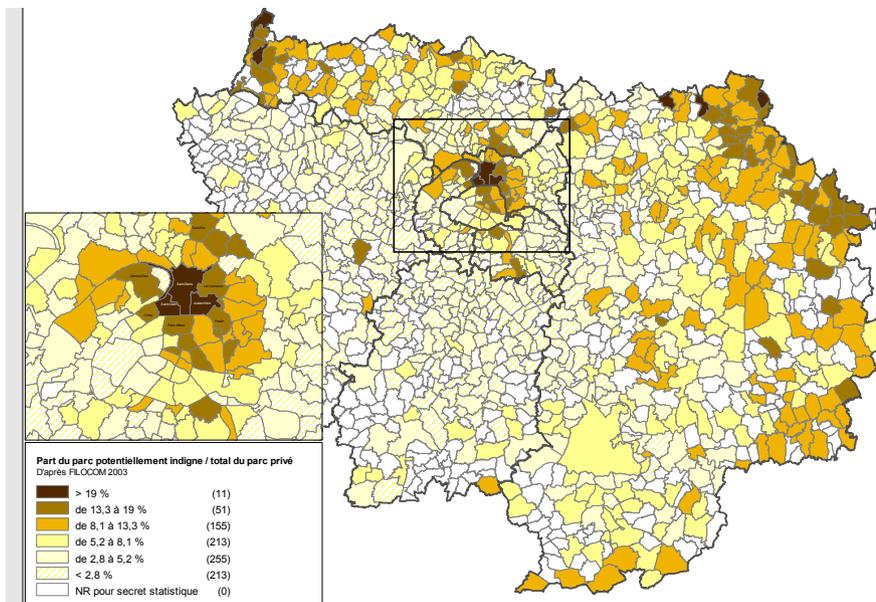
Malgré l'ancienneté de l'action conduite contre l'habitat insalubre, Saint-Denis est au milieu des années 2000 la commune de banlieue parisienne comportant le plus grand nombre de logement dits «potentiellement indignes», avec 5900 logements repérés. Dans le laps

de temps qui a vu la transformation profonde du sud de la commune à la suite de l'implantation du Stade de France, la situation sociale et urbaine semble s'être fortement aggravée au centre de Saint-Denis. L'actuel maire-adjoint à l'urbanisme, Stéphane Peu a fait part de l'état d'esprit de la municipalité face à ces problèmes en concluant notre journée d'étude :

*Le centre historique, celui qui n'a pas été traité par la RHI, contrairement au centre Basilique, s'est profondément*

*paupérisé, voire, à certains endroits, ghettoisé. Aujourd'hui, dans une ville comme Saint-Denis où 50% de l'habitat relève du logement social, les quartiers où la population est la plus pauvre ne sont pas les quartiers HLM. Ce sont les quartiers du centre-ville de Saint-Denis, où l'habitat est insalubre. Le centre ancien de Saint-Denis, de la Basilique à la gare en passant par la Porte de Paris, compte 20 000 habitants. Près de 50% des habitations de ce périmètre relèvent, selon la terminologie retenue, du "parc privé potentiellement indigne". Nous sommes donc face à un défi considérable.*

Points de repères franciliens : le parc privé potentiellement indigne en Île-de-France  
Étude pré-opérationnelle pour la requalification de l'habitat dégradé du centre-ville de Saint-Denis  
Diagnostic - Juillet / Août 2007 - G.T.C. - GERS - Agence Fortin Architecture-Urbanisme



**Moyenne Ile-de-France : 6,1%**

**Moyenne Seine-Saint-Denis : 10,4%**

**Moyenne Hauts-de-Seine : 5,2%**

**Moyenne PACA : 10,4%**

Pour répondre à cet enjeu, l'ANRU a reconnu éligible au PNRQAD (Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés) «un secteur concernant 470 logements acquis par les pouvoirs publics, réhabilités ou démolis et reconstruits, mais aussi 2400 logements en copropriété aidés pour la rénovation et la mise aux normes». Dans ce cadre, les actuels financements RHI apportent une contribution complémentaire aux subventions de l'ANRU. Sur le plan opérationnel, la Ville a défini un large périmètre d'OPAH au sein duquel deux secteurs, à proximité de la Gare et de la Porte de Paris, voient l'intervention de nouveaux opérateurs : Soreqa et Urbanis. Les opérations sont conduites à une échelle fine, à l'intérieur des îlots en combinant les modalités d'intervention et en s'appuyant autant qu'il est possible de le faire sur les copropriétés et les syndicats, leur mobilisation demeurant un enjeu central pour mener à bien les opérations de réhabilitation.

## Conclusion

A Saint-Denis, l'entrée par l'histoire de la politique de RHI ouvre sur des enjeux multiples. A la suite des travaux existant sur la rénovation du quartier Basilique, l'apport principal du travail présenté est de permettre une réflexion sur l'articulation entre rénovation urbaine et traitement de l'insalubrité ; deux politiques urbaines qui ont connu des temporalités différentes et des modalités fluctuantes à l'échelle d'un demi-siècle. Ainsi, porter le regard sur l'opération Basilique à travers le prisme spécifique de la procédure RHI, conduit à restituer les enjeux d'aménagement, de création architecturale et de traitement urbain du patrimoine dans une temporalité qui s'étend en amont des réalisations architecturales et du devenir du quartier en termes de peuplement, mieux connus jusqu'à présent.

Cette étude permet d'envisager la difficulté d'une action qui consiste à traiter des espaces urbains soumis à des processus de dégradation sociale et matérielle de longue durée, dans le contexte de maintien voire de développement des ségrégations à l'échelle de l'agglomération. L'étude des modes d'interventions successivement expérimentés en matière d'habitat insalubre montre la nécessité pour les acteurs de terrain de faire avec des outils changeant au gré d'un temps parfois très court. Les multiples revirements et adaptations du programme de rénovation, jusqu'à plusieurs années après la création de

la ZAC Basilique, témoignent de cette difficulté. Mais, le cas dionysien permet aussi de souligner que la mobilisation ancienne des services municipaux et leur collaboration souvent étroite avec les services de l'État, leur a permis de s'adapter avec un certain succès aux différentes contraintes opérationnelles, financières et administratives. Comme l'a souligné Thibault Tellier dans ses conclusions, nos travaux soulignent le rôle important d'anticipation qu'ont joué les élus locaux, bien avant les lois de décentralisation.

Bien que peu présente dans l'histoire que nous avons retracée, la participation des habitants qui suscite aujourd'hui un intérêt obligé, peut-être interrogée de biais. On a pu constater que dans le cadre de la ZAC Basilique la modalité dominante du rapport à la population a été la proximité des fonctionnaires municipaux ou d'acteurs associés, d'une part, et quelques réunions d'information d'autre part. La modestie des habitants, et davantage encore l'ampleur des enjeux soulevés par l'opération rendait probablement difficile la délégation d'un véritable pouvoir de décision ou de participation. Dans son intervention, Stéphane Peu a confirmé l'importance accordée aujourd'hui par la municipalité à la consultation des habitants, mais il a aussi souligné le « réel problème d'interlocuteurs » qui existe dans le cas des résorptions d'habitat insalubre. « Dans ce cas, a-t-il reconnu, les propriétaires sont généralement aux abonnés absents, et les locataires sont avant tout des victimes à qui nous essayons de faire des propositions d'amélioration des conditions de vie. La situation est telle-

ment tendue sur le plan social que la participation est difficile ».

Il revient aux historiens de tenter la comparaison des situations sociales. Mais on peut se demander aussi, au terme de ce travail, si la technicité des opérations, la relative dégradation des conditions financières de leur réalisation, et la faible visibilité sur les perspectives futures ne rendent pas improbable un véritable pouvoir citoyen qui serait à la portée des plus démunis. On l'a vu une clé de l'action dans le cadre de l'opération Basilique a été la capacité des élus et de l'administration locale, non seulement à se saisir des instruments disponibles, mais aussi à renouveler et diversifier en permanence leurs relations avec les services de l'État et les opérateurs du secteur. On peut se demander si cette exigence ne participe pas au repli dans l'« entre soi » des acteurs urbains, au détriment de la mobilisation des habitants susceptible de poser des questions difficiles, davantage encore sur le plan politique et social que sur celui des techniques de l'aménagement de la ville ancienne.

### Extraits de l'intervention de Michel Perrot lors de la journée d'étude du 24 juin 2013

« Je vous remercie pour l'initiative de cette journée. Je suis heureux que cette opération ait fait l'objet de travaux d'études et de thèses, en particulier sur toute la période antérieure à 1972.

Le BERIM est un bureau d'études techniques qui travaillait avec les municipalités communistes. J'ai eu l'occasion d'entrer au service urbanisme, qui constituait en quelque sorte la tête de pont du bureau des études techniques. La ville avait confié au BERIM les enquêtes préalables. Nous avons commencé par travailler sur l'îlot « Légion d'honneur », qui portait sur la question du métro. Il a fallu utiliser la RHI pour procéder à des enquêtes et des relogements. Nous avons également mené les études du dossier de création et de réalisation de la ZAC Basilique.

La SODEDAT a été créée par le département en 1973. Le problème de la Seine-Saint-Denis était que la plupart des centres-villes étaient à refaire, avec de nombreux bâtiments insalubres, particulièrement à Saint-Denis. Par ailleurs, les élus avaient une volonté d'intervention. Dans ce contexte, il existait peu d'outils municipaux. Le département a donc créé la SODEDAT avec une force de frappe financière, puisqu'elle bénéficiait d'une avance départementale de 20 millions de francs à 0,5 %. Cela permettait de préfinancer des études et des acquisitions foncières, même si Saint-Denis avait anticipé des acquisitions foncières dans le périmètre de la rue Jean Jaurès en particulier [...]. La SODEDAT est retenue et créée en 1976, avec pour directeur Daniel Laurent. Pour ma part, j'intègre son équipe avec Jean-Pierre Hervé, qui menait toutes les enquêtes sociales auprès des citoyens [...].

Nous avons donc mené les enquêtes sociales et RHI, jusqu'à constituer le dossier de réalisation, qui a été pris en compte en 1976. La subvention RHI s'élevait à 42 millions de francs, soit 80 % du montant global.

La RHI, instaurée par la loi de juillet 1970, a été pour moi, au cours de 35 ans dans l'aménagement, avec la loi Chevènement sur les communautés de communes et d'agglomération, la loi la plus efficace. En effet, elle avait les deux caractéristiques indispensables d'une loi dans le domaine de l'aménagement urbain : elle était à la fois opérationnelle et juste sur le plan social. Son efficacité tenait à la possibilité de consigner immédiatement des grandes possessions, mais aussi à la subvention de 80 % de l'État. L'État se donnait ainsi une responsabilité majeure dans la résorption de l'habitat insalubre et de la grande pauvreté. Sur le plan social, le dispositif déduisait les coûts de démolition de l'indemnisation des propriétaires. Autrement dit, il punissait les propriétaires de ne rien avoir entrepris pour entretenir ce bâti. Par ailleurs, le dispositif prévoyait 6 000 francs par famille pour le relogement. Par ailleurs, l'opération Basilique a consacré un montant de 6 millions de francs pour financer des fouilles archéologiques. La SODEDAT comptait trois archéologues. La rénovation a ainsi été menée en bonne intelligence avec les archéologues. Ainsi, les fouilles n'ont pas été vécues comme les vilains petits canards qui entravent les projets des promoteurs privés. Cette question a été suivie en amont.

Je souhaiterais à présent la promulgation d'une loi de la même efficacité et de la même justesse sociale pour régler la question de l'habitat indigne, qui est un scandale pur et simple de notre époque.

Je souhaiterais aborder deux ou trois questions rapides en complément. Tout d'abord, si l'opération a été réussie, c'est parce que la ville de Saint-Denis a mis en place une direction de la maîtrise d'ouvrage urbaine d'une efficacité redoutable, ainsi qu'une véritable colonne vertébrale décisionnelle. Chaque semaine, nous nous retrouvions avec : Maurice Soucheyre, élu référent à qui Marcellin Berthelot avait délégué ses pouvoirs en termes de rénovation urbaine, Denise Hoba, en charge de la coordination avec l'ensemble des services de l'État. J'avais quant à moi la responsabilité opérationnelle du projet. Toutes les décisions passaient par cette réunion hebdomadaire. Je n'ai jamais rencontré une telle efficacité. Sur une opération si complexe avec autant d'intervenants, il existe toujours des tentations de court-circuiter les processus de décision. Or, en l'occurrence, tout passait par cette instance à trois personnes. J'insiste sur ce point, dans la mesure où il est souvent question de maîtrises d'ouvrage qui se déroulent mal.

Ce matin, le projet Basilique a été qualifié de laboratoire urbain. A mon sens, on n'en parle pas suffisamment. Je suis depuis sept ans président de la Maison de l'Architecture, qui organise 35 conférences débats par an. Je trouve un peu dommage que l'on parle très peu de l'opération de Saint-Denis, qui est vraiment totalement archivée dans les milieux culturels. L'opération devrait être portée haut et fort, comme exemplaire. [...] Joseph Belmont a qualifié Saint-Denis de musée de l'architecture contemporaine. Avec un peu plus de modestie, il est vrai que la stratégie a consisté à désigner un architecte par îlot. Par ailleurs, il s'est agi d'une génération d'architectes post-1968. Le contexte était assez emblématique. En outre, le choix des architectes était marqué par un haut niveau d'exigence. Le corollaire de cette décision a été un haut niveau de coordination mis en place, avec, en particulier, Guy Naizot. Je rappelle qu'il a été chargé du plan général de l'opération, de l'ensemble des espaces publics et de leur traitement, de l'étude des matériaux et couleur évoquée ce matin.

La question de la gestion dans le temps n'a pas été évoquée ce matin. Il s'agit d'une question redoutable, car l'architecture concerne l'espace, mais pas véritablement le temps. Concernant les processus de démocratie locale, deux grandes expositions ont été organisées en 1972 et 1976 et ont mobilisé les citoyens. Il s'agissait toutefois davantage d'information que de participation au projet. Par la suite, la ville a mis en place des démarches quartiers, etc., qui ont permis d'associer les locataires à la vie du quartier et de l'opération. Le dispositif mis en place sur l'urbanité du centre-ville est volontairement très souple. Lorsque le centre commercial a été évoqué, Marcellin Berthelot avait laissé le sujet à Maurice Soucheyre, en lui disant d'éviter de reproduire le centre d'Épinay. Aujourd'hui, le quartier Basilique a souffert commercialement. En ce moment, Plaine Commune est en train de reconstruire intégralement le centre commercial d'Épinay. Il s'agit d'une copropriété très complexe. Saint-Denis est marqué par une plus grande souplesse. L'opération de rénovation urbaine de Saint-Denis tient la distance et a toutes les chances de tenir la distance encore longtemps, à condition d'y consacrer des moyens de maintenance, de développer une démocratie locale et de défendre les valeurs d'origine ».

## Chronologie

**1943** : Première désignation par la Préfecture de la Seine d'un îlot insalubre dans le quartier Basilique, en application de la loi du 1er mars 1942.

**1955** : Délibération du Conseil municipal en faveur de la déclaration d'insalubrité d'un premier îlot ; préfiguration du projet d'André Lurçat (rue de Strasbourg, Bd Felix Faure, rue Albert Walter).

**11 décembre 1956** : le Bureau municipal charge le bureau d'études BERIM des études techniques.

**10 décembre 1960** : Présentation du projet Lurçat / Formigé devant le Bureau municipal

**23 février 1962** : délibération du Conseil municipal désignant l'Office HLM municipal comme organisme rénovateur.

**1<sup>er</sup> février 1966** : Reprise du dossier sur la base d'une nouvelle étude BERIM présentée au bureau municipal par Serge Lana et Serge Magnien, adjoint à André Lurçat

**4 novembre 1969** : délibération du Conseil municipal prévoyant l'intervention de la SONACOTRA comme organisme rénovateur.

**été 1970** : première consultation des commerçants sur la programmation commerciale de l'opération Basilique  
**mars-avril 1971** : le GIP RHI confirme l'engagement des financements RHI dans l'opération.

**20 juin 1971** : Délibération du Conseil municipal désignant la Ville comme maître d'ouvrage de la ZAC RU Basilique

**4 juillet 1972** : arrêté ministériel créant la ZAC RU du secteur Basilique

**5 octobre 1972** : arrêté préfectoral délimitant le périmètre insalubre (3 décembre 1973 : extension du périmètre)

**octobre 1974** : avis favorable de la Commission d'urbanisme commercial ; 1<sup>er</sup> examen en Commission des abords.

**26 avril 1975** : Second examen par la Commission des abords : avis favorable de principe assorti de réserves.

**avril-mai 1976** : le Conseil municipal désigne la SEM départementale SODEDAT 93 comme organisme aménageur ; ouverture de la station de métro Saint-Denis Basilique

**1977** : aménagement des espaces provisoires de la ZAC par Guy Naizot

**1983** : livraison des premiers îlots de logement

**1984** : création par la municipalité d'une Maison de l'Habitat : politique d'amélioration de l'habitat

**avril 1989** : inauguration du siège de L'Humanité conçu par Oscar Niemeyer

**1993-1994** : livraison des derniers îlots de la ZAC

**1998** : aménagement du Jardin Pierre-de-Montreuil

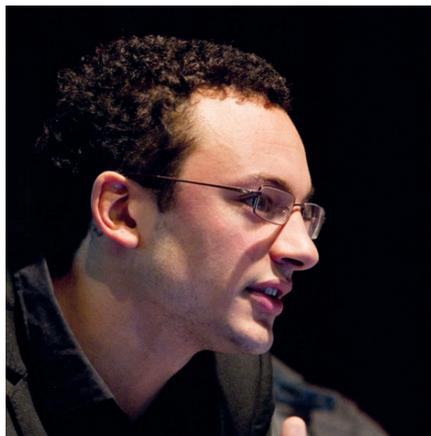
**2010-2016** : Mise en œuvre locale du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés. ★

# L'Alma-Gare :

## les habitants acteurs de la rénovation urbaine

Janoë Vulbeau,

Doctorant en histoire contemporaine  
à l'université Lille 3 (IRHIS)



Ce texte est issu d'une recherche concernant la politique de résorption de l'habitat insalubre à Roubaix dans le quartier de l'Alma-Gare. Ont été consultés pour cette étude les archives départementales du Nord et les archives municipales de Roubaix. Ce texte est par ailleurs enrichi des interventions des acteurs de l'époque, réunis pour une table ronde et une visite sur site le 30 janvier 2013 (programme ci-contre).



**30 janvier 2013**  
Centre social de Roubaix  
177, rue de l'Alma  
59100 Roubaix

### Les habitants acteurs de la rénovation urbaine ?

**Matin**

10 h 00 - 11 h 30 : visite de Roubaix.  
11 h 30 - 12 h 30 : projection du film « *La ville au passé recomposé* » (1972). Débat  
12 h 30-14 h 00 : Repas

**Après-midi**

14 h 00 - 15 h 00 : exposés de Thibault Tellier et de Janoë Vulbeau sur l'*Histoire de la RHI dans le quartier de l'Alma gare*.  
15 h 00 - 17 h 00 : Table ronde animée par Rémi Cousin, historien du logement social.

- Pierre Dubois, maire de Roubaix, ancien directeur du PACT de Roubaix (sous réserve)
- Luc Legras, ancien directeur d'office HLM à Roubaix.
- Marie-Agnès Leman, Christian Carlier, militants de l'APU.
- Pierre Lemonnier, architecte urbaniste, ancien directeur adjoint de la SAEN et ancien directeur de l'Equipe Opérationnelle de l'Alma Gare.
- Bruno Duriez, directeur de recherches au CNRS, auteur avec Didier Cornuel du livre *Le Mirage urbain : histoire du logement à Roubaix*, Paris, Ed. Anthropos, 1983.

17 h 00 - 17 h 30 : Conclusions de la journée

**Nombre de places limitées**  
Réservation à :  
[thibault.tellier@univ-lille3.fr](mailto:thibault.tellier@univ-lille3.fr)





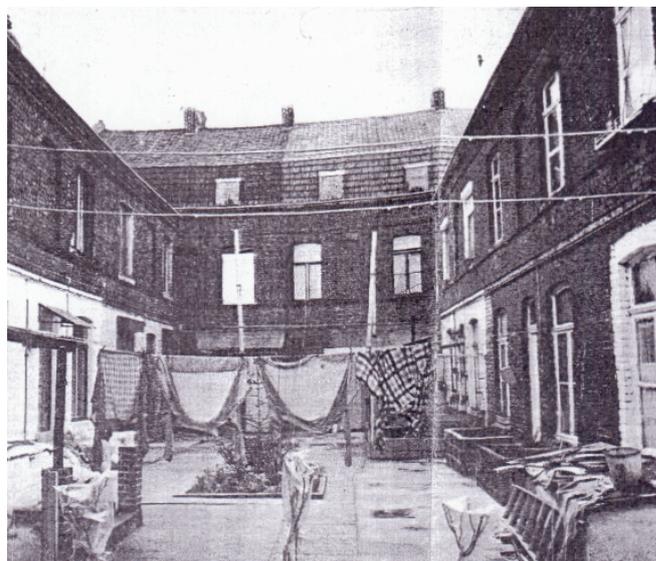




**Avec le concours**

- Comité d'histoire du ministère de l'Écologie et du développement durable
- Institut de Recherches Historiques du Septentrion (IRHIS)
- Ville de Roubaix
- Centre social de l'Alma Roubaix

Une courée au début  
des années 1960  
(article de Claude  
Vincent, *La Voix du Nord*  
16/10/1969).  
© C.Vincent



A l'orée du second vingtième siècle, l'insalubrité devient l'une des préoccupations majeures pour la ville de Roubaix, fleuron de l'industrie textile française<sup>1</sup>. La courée, habitat traditionnel ouvrier, construit principalement au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup>, concentre alors l'attention des réformateurs sociaux et devient un des marqueurs de la misère sociale. Les courées sont constituées de deux rangées de maisons accolées les unes aux autres, séparées par un étroit passage au centre qui donne directement sur la rue. Bâties pour loger les ouvriers près de leurs usines dans un souci d'économie, les courées étaient généralement sommairement équipées, notamment en sanitaires ou égouts. Dans la métropole Nord, c'est Roubaix qui compte la plus grande densité de courées, avec environ 1131 courées en 1930<sup>3</sup>. Après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs opérations de résorption de l'habitat

insalubre avaient vu le jour notamment à l'initiative du Comité interprofessionnel du logement (CIL). Des opérations, dites de « rénovation urbaine », avaient également commencé dans les années 1960, en particulier 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, ces dernières sont la cible particulière de la politique de résorption de l'habitat insalubre.

Dans le quartier de l'Alma-Gare, au Nord de la ville, est envisagée une opération lourde de rénovation urbaine dès le milieu des années 1960. Ce quartier va alors concentrer la majeure partie des mesures de résorption de l'habitat insalubre (RHI), il va également être le foyer d'une contestation forte de la part d'habitants du quartier, opposés à ces procédures. Cette contestation

a fait l'objet de multiples travaux, elle est ainsi considérée comme un moment exemplaire des luttes urbaines. C'est ici, à l'aune d'une histoire de la procédure de RHI, que nous souhaitons réinterroger le « mythe » de l'Alma Gare, permettant ainsi de mettre en lumière ce qu'a permis cette procédure, à un moment où la rénovation urbaine devenait caduque, tout en revenant également sur la violence intrinsèque à cette mesure et sur les réactions que cela pouvait engendrer.

<sup>1</sup> Jusqu'en 1954, 70% des emplois industriels de la ville sont fournis directement par cette industrie.

<sup>2</sup> Les courées datent pour la plupart d'avant 1914, elles sont généralement la propriété de petits propriétaires et commerçants.

<sup>3</sup> La rue des Anges par exemple à l'Alma-Gare comporte sur une longueur de 375 mètres, 19 cours, M.F. Larthomas *l'habitat insalubre dans la métropole Nord, les données du problème, Mémoire de troisième cycle, Université des sciences et techniques de Lille, géographie physique et régionale. 1977.*

## Résorber l'habitat insalubre, une intervention politico-institutionnelle

### Insalubrité et misère sociale

Si la question de l'insalubrité devient de plus en plus prégnante dans la France du second XX<sup>e</sup> siècle<sup>4</sup>, celle-ci se pose toutefois avec acuité pour la ville de Roubaix, dont le déclin progressif, avec le départ des premières usines, ne fait que souligner le caractère vétuste de nombreuses habitations et la nécessité d'un renouvellement urbain à l'échelle communale. La résorption de l'habitat insalubre est alors très liée à la question sociale, que l'on espère résoudre, en permettant aux classes populaires d'accéder à des logements décents. La municipalité souhaite également à terme, attirer de nouvelles populations, appartenant à la classe moyenne. Les courées sont alors perçues comme des habitations concentrant les problèmes d'insalubrité, et les populations les plus miséreuses. La presse locale parle alors des « courées de la honte »<sup>5</sup>, décrivant l'ordinaire sordide des résidents des courées.

Le renouvellement urbain est également une priorité métropolitaine. Ainsi l'Organisation d'études et d'aménagement de l'aire métropolitaine (OREAM)<sup>6</sup>, nouvellement créé, publie un livre blanc décrivant les grandes orientations d'amé-

nagement urbain pour la métropole Lille-Roubaix-Tourcoing. Selon ce rapport, il ne s'agit plus d'étendre la ville mais de rénover pour éviter la constitution de « ghettos », avec notamment une concentration d'étrangers pauvres. S'impose pour « Roubaix-Tourcoing de devenir la capitale française de la rénovation urbaine pour apporter (...) un peu d'ordre et de beauté dans cette agglomération laborieuse ».

### L'année 1969 est un tournant, le CIL prend la main sur la résorption de l'habitat insalubre dans la région

A la fin des années 1960, les crédits des opérations de rénovation urbaine se raréfient, les pouvoirs locaux tentent alors de négocier avec l'État des financements supplémentaires. En 1968, la définition des bidonvilles en "dur" est étendue aux courées, permettant l'application de la loi Debré (1964) sur les bidonvilles.

Au sein du pouvoir local, le Comité interprofessionnel du logement (CIL) et la mairie de Roubaix sont en concurrence sur la politique du logement. Le premier est alors un constructeur de logement important grâce au « 1% logement ». Il a ainsi contribué à un certain dualisme du logement, en construisant des logements hauts de gamme pour les ouvriers aisés, tandis que la frange la plus déshéritée et en particulier les immigrés, se concentre dans les courées. La mairie de Roubaix quant à elle dirigée par une alliance socialo-centriste menée par le maire Victor Provo a peu les moyens d'imposer une véritable politique du logement,

malgré la mise en place d'une opération de rénovation urbaine importante dans le centre-ville. Alors que se prépare en 1969 à Roubaix un grand colloque sur l'habitat insalubre, l'État donne son aval au CIL, pour la création d'un organisme d'intervention dans les courées : l'Organisme de suppression des courées de la métropole nord (ORSUCOMN). Pierre Dubois (directeur du Programme d'action contre les taudis (PACT) de Roubaix entre 1971 et 1977, puis chargé de mission pour le logement à la mairie de Roubaix) rappelle :

*Je souhaite faire une petite mise au point sur l'ORSUCOMN : il n'est pas né par hasard, mais d'une volonté du CIL de Roubaix-Tourcoing, en particulier de son directeur Robert Gacon, en relation très étroite avec le directeur de la construction de l'époque, Robert Lion. Le CIL n'avait de cesse de dire qu'il fallait mettre en place un outil spécifique pour traiter l'habitat insalubre (...) cet outil a été porté la veille du colloque sur les courées qui s'est tenu un dimanche matin, avec une présence pour le moins marginale de la ville en tant qu'institution et de son maire, Victor Provo. En effet, c'est la veille, dans le bureau du préfet, à l'instigation du CIL, un peu à contresens de ce mouvement collectif, que l'ORSUCOMN s'est créé, sans aucun élu roubaisien.*

<sup>4</sup>Voir également les autres interventions.

<sup>5</sup>Claude Vincent, *La Voix du Nord*, 16/10/1969.

<sup>6</sup>L'agglomération lilloise voit le jour en 1966, c'est l'une des premières agglomérations de France. Les Organisations d'Etudes d'Aménagement des Aires Métropolitaines (OREAM) ont été créées l'année suivante grâce à la loi d'orientation foncière (LOF).

*Ceci explique ce rapport assez tendu, conflictuel dans les années qui ont suivi face aux actions de l'ORSUCOMN (...) Il faut donc replacer l'ORSUCOMN dans un contexte particulier d'un outil spécifique mis en place par une volonté du CIL de Roubaix-Tourcoing, mais également dans un rapport de tension avec d'autres institutions.*

L'ORSUCOMN est alors reconnu d'utilité publique avec dans ses statuts un rôle très large pour traiter l'insalubrité. Il s'occupe ainsi autant de l'élaboration des périmètres d'insalubrité, de la mise en œuvre des destructions, que du relogement des habitants. Lorsqu'un secteur insalubre est identifié, une proposition de programme est élaborée, elle est ensuite soumise au conseil d'administration, puis transmise à la Communauté urbaine de Lille (CUDL). Des études pré-opérationnelles sont menées avec délimitation des îlots, qui sont ensuite envoyés à la préfecture pour définir une zone d'insalubrité. Puis un montage financier est élaboré pour déterminer la participation de l'État et des collectivités locales. Le dossier est enfin transmis au Groupe interministériel permanent (GIP) pour l'obtention des subventions. Commence alors la négociation des immeubles, et la mise en place du relogement<sup>7</sup>.

Les premières enquêtes menées alors sur les courées montrent la fragilité

<sup>7</sup> Robert Lion déclare à l'époque que l'action sociale liée au relogement est un « élément déterminant de la politique du logement ». Dans les faits, l'ORSUCOMN aura du mal à mener de front toutes ses missions et devra ainsi déléguer la question du relogement.

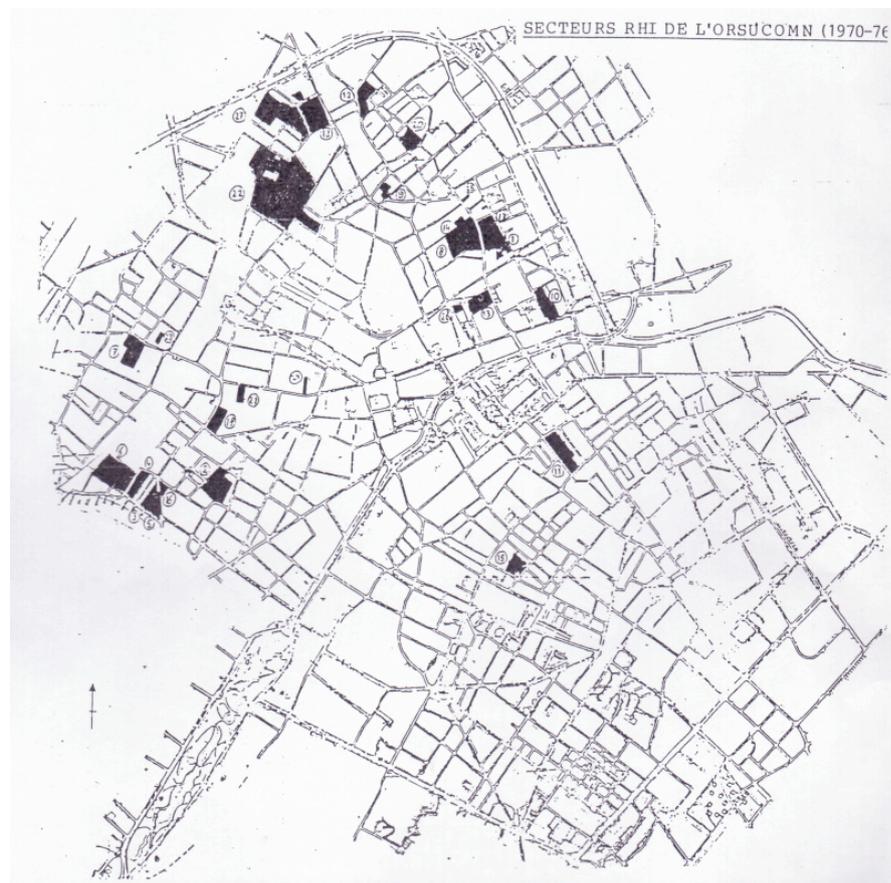
des populations résidentes. Ce sont essentiellement des personnes seules retraitées, des familles nombreuses, en particulier étrangères, avec des revenus extrêmement bas.

### Une influence importante de l'ORSUCOMN sur la loi de résorption de l'habitat insalubre

Durant l'année 1970, L'ORSUCOMN a une influence importante sur la mise en

place de la loi de résorption de l'habitat insalubre (RHI). On compte en effet huit réunions avec le ministère de l'équipement et quatre avec le GIP (créé en octobre 1970). L'ORSUCOMN sert alors de modèle et permet un premier retour sur les opérations de RHI. Il est alors souligné les difficultés de l'application de la loi sur les bidonvilles aux courées, notamment sur un point : l'obligation de ne résorber que des espaces qui doivent être ensuite reconstruits, ce qui

Les secteurs RHI à Roubaix ©Archives départementales du Nord, 1284 W466



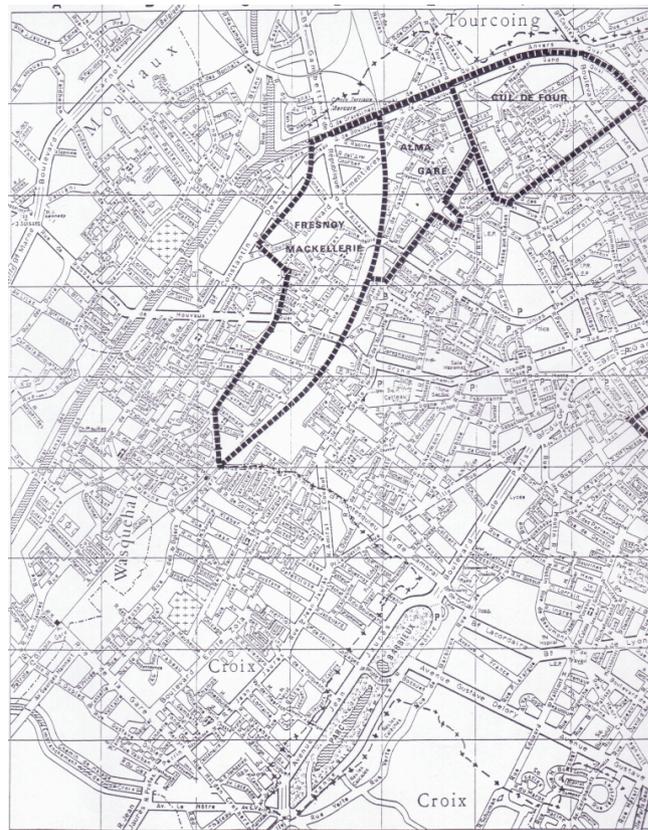
empêche l'action de l'ORSUCOMN sur des terrains non propices à la construction. L'ORSUCOMN conseille également de permettre le préfinancement des opérations d'acquisitions, facilitant ainsi le rachat des habitations. Celle-ci est votée le 10 juillet 1970, il s'agit de la loi Vivien.

## L'opération Alma-Gare, combler un vide politique

### Un projet flou de revitalisation du quartier

Dès le milieu des années 1960, des projets sont formulés pour rénover l'Alma-Gare sans que ceux-ci puissent prendre une forme concrète. Le schéma directeur pour la métropole de l'OREAM situe la rénovation de l'Alma-Gare dans une perspective plus large de développement de l'agglomération Roubaix-Tourcoing (l'Alma-Gare étant à la frontière entre les deux villes). La suppression de l'habitat vétuste n'est alors pas le seul objectif, est également envisagée la création d'une liaison routière entre Roubaix et Tourcoing, avec la possibilité de mettre en place un centre intercommunal entre les deux villes et de développer des activités tertiaires. Enfin, il est prévu que l'entreprise La Redoute vienne installer ses locaux dans l'Alma-Gare, avec l'idée que les employés puissent s'installer à terme sur le quartier. Malgré ces orientations générales, la mairie reste peu investie sur ce projet de revitalisation du quartier, notamment

Roubaix Nord.  
L'Alma-Gare, situé au Nord de Roubaix ©Archives départementales du Nord : 1284W466



en raison de la rénovation du centre-ville qui a coûté extrêmement cher, pour des résultats contestés. Bruno Duriez (sociologue) indique :

*Les discours sont explicites à l'époque : il faut attirer à Roubaix une autre population que celle qui y habite, et cela s'adresse tout particulièrement aux étrangers qu'on souhaite voir partir. Le maître mot de cette période est de faire venir les classes moyennes et de créer des emplois tertiaires à Roubaix.*

### Un quartier qui connaît un processus de précarisation

Deux enquêtes sont menées sur l'Alma-Gare entre 1968 et 1973<sup>8</sup> qui soulignent la vétusté des habitations ainsi qu'un processus de paupérisation du quartier. Ces études indiquent notamment que près de 70% des logements datent d'avant 1914, avec plus d'1/3 de courées. 40% des ménages présents en 1973 étaient arrivés sur le quartier depuis 1968, ayant pour la plupart un revenu

inférieur à 500 francs. Le nombre de personnes seules y est important (304 sur les 574 logements occupés), ainsi que les familles nombreuses (54 familles ont plus de 5 enfants) et les personnes âgées (165 ménages). Le quartier compte également 44% d'étrangers.

Enfin, l'étude la plus récente constate que 60% de la population souhaite rester sur place. Les personnes âgées ne souhaitant généralement pas quitter leur logement, ainsi que les jeunes ménages qui craignent de ne pas être solvables dans l'habitat HLM. Elle indique enfin une augmentation du nombre de logements vides : 5,5% en 1968, 13% en 1973, 27% en décembre 1974. Pierre Lemonier (architecte pour la SAEN entre 1976 et 1982) précise :

*Dans les études de l'époque, on voyait bien que le relogement était difficile. En réalité, 80 % des gens relogés reviennent dans l'habitat insalubre. Ils quittent le logement social et reviennent dans l'habitat insalubre. Comme ils le disent, ils n'ont pas besoin de tout cela et ils perdent en plus les unités de voisinage. Ce sont des gens dont la ressource est ridicule et qui arrivent à vivre grâce aux systèmes d'entraide de voisinage. Or, tout cela est cassé. Donc les gens reviennent.*

### **La présentation d'un projet de table rase**

Au début des années 1970, la rénovation de l'Alma-Gare est envisagée de manière concrète notamment grâce

aux crédits distribués pour les opérations de RHI. L'idée est alors de pouvoir mener une véritable opération d'aménagement urbain. A ce titre, l'opération est menée conjointement entre l'ORSUCOMN et la Société d'Aménagement et d'Équipement du Nord (SAEN). Cette dernière est chargée de la coordination et de la direction de l'opération, tandis que tout ce qui concerne le relogement relève de l'ORSUCOMN, qui est la seule instance habilitée à toucher les subventions du GIP. Une zone d'aménagement différé (ZAD) de 64 hectares est alors mise en place par la préfecture en 1972 et une enquête menée la même année établit le taux d'insalubrité de la zone à 90%. Se pose alors la question du relogement des familles<sup>8</sup>, tandis qu'un premier projet d'aménagement urbain, encore très vague, est présenté. Pierre Dubois évoque ainsi cette période :

*j'ai des souvenirs très précis, en particulier du choc créé dans l'Alma-Gare au moment de la présentation par l'architecte d'un plan classique de Zone à Urbaniser en Priorité (ZUP), lors des réunions épiques auxquelles participait le premier adjoint de l'époque, Léonce Clérembeau, président de la société d'aménagement, ancien secrétaire général de la mairie de Roubaix et vice-président de la communauté urbaine. Ce n'était ni plus ni moins que la duplication d'une opération de rénovation urbaine : on rasait tout, on reconstruisait des tours et des barres comme à Édouard Anseele (opération de rénovation urbaine du centre-ville) entre 1958 et 1960.*

### **Une contestation forte sur le quartier : l'Atelier populaire d'urbanisme (APU)**

Depuis le milieu des années 1950 sont présents sur l'Alma-Gare des militants de différentes tendances (extrême gauche, jeunesse ouvrière chrétienne) dont la volonté est de faire du quartier un terrain de lutte et de revendication (en parallèle du syndicalisme ouvrier). Ces militants exigent dans un premier temps du pouvoir politique qu'il agisse sur le problème de l'insalubrité. Toutefois, cela ne signifie pas l'acceptation d'un projet de table rase et de destruction des courées. Le contre-exemple est alors incarné par le quartier Edouard Anseele dans le centre-ville, constitué d'une grande partie des courées roubaisiennes et qui a ensuite été démoli puis reconstruit au début des années 1960, sur un modèle d'urbanisme moderne, constitué de barres et de tours. Les nouvelles constructions ont eu selon les militants de l'Alma-Gare, pour conséquence de faire disparaître les liens de solidarité du quartier ainsi que d'expulser les ménages les plus pauvres qui ne pouvaient s'acquitter des loyers trop chers. Cette contestation a notamment pour conséquence de créer un climat de méfiance sur l'Alma-Gare

<sup>8</sup> Mémoire de Sylvie Leclercq, référence étude du CINAM de 1968 et ORSUCOMN étude socio démographique de l'Alma Gare, étude réalisée par le GERHA, 1973.

<sup>9</sup> Il est précisé que les familles « devront, en un premier temps, évacuer le quartier, surtout si les moyens financiers dont elles disposent sont très limités ». Document réunion du 4 juillet ADN 1284 W- 466

et un certain désinvestissement de la mairie. Christian Carlier évoque ses souvenirs comme militant de l'APU :

*Le système politique roubaisien est en panne au début des années 1970 et se trouve dans une situation d'attentisme complet. C'est dans ce vide croissant qu'un groupe d'habitants a pu s'incruster dans le paysage et a réussi à s'imposer. En effet, l'Alma et les luttes urbaines commencent dès 1966, quand quatre personnes déploient une banderole lors d'un conseil municipal qui annonce l'opération de rénovation urbaine. Il s'agit alors d'un acte symbolique de lutte politique au conseil municipal.*

A l'origine de l'Atelier populaire d'urbanisme (APU), il y a l'association du mouvement populaire familiale (MPF) qui est en lien avec le Mouvement de libération ouvrière (MLO) et des Jeunes ouvrières chrétiennes (JOC)<sup>10</sup>. Ces militants du MPF, installés depuis une dizaine d'années dans l'Alma-Gare, prennent alors la tête de la contestation, avec tout d'abord pour objectif d'empêcher le relogement dans ce qu'ils appellent les « cages à lapin » (tours HLM). Pierre Dubois déclare :

*En 1971, je suis directeur du PACT de Roubaix, et dès cette époque, on assiste à une première confrontation avec l'Alma-Gare à partir de la gestion des cours Masurel et du fort Frasez (gérées par le PACT). Il s'agissait d'une relation pour le moins difficile avec les habitants. D'ailleurs, c'était le début de l'APU et d'actions collectives de certains habitants (dont les Leman)*

*venant occuper les bureaux du PACT, rue de Lille, pour déclarer que la gestion des cours Masurel n'était ni faite ni à faire et qu'il fallait être plus attentif aux problèmes des habitants des courées.*

Ce mouvement de protestation tend à prendre de l'ampleur notamment parmi les habitants de l'Alma-Gare, inquiets des projets d'aménagement de la mairie. Ces militants créent en 1974 l'Atelier populaire d'urbanisme afin d'installer un contre-pouvoir au sein du quartier. Cet atelier devient alors l'instrument de la contestation. Cela a pour effet dans un premier temps d'obliger la SAEN à rendre public le projet d'aménagement du quartier. Ainsi, 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 local, Les échanges sont houleux entre d'un côté la SAEN et l'office HLM, et de l'autre, les membres de l'APU.

### **Des modes d'action innovants**

Les modes d'action de l'APU sont alors extrêmement novateurs, prolongeant ainsi l'idée de déplacer les modes d'action du syndicalisme vers la vie quotidienne<sup>11</sup>. Ces derniers organisent de grandes manifestations devant la mairie<sup>12</sup>, perturbent les conseils municipaux. L'APU colle également des ronds rouges sur toutes les maisons ayant besoin d'une assistance technique. Enfin, elle organise des réunions publiques, où les habitants du quartier peuvent venir exposer leurs problèmes. Christian Carlier mentionne :

*Je suis de la génération de 1968. J'ai connu l'Alma après Mai 68, via les manifestations. J'arrive plus précisément à l'Alma en 1976, quand je « m'incruste » dans la réunion du mercredi en tant que permanent habitant. L'ambiance que je trouve est un mélange de conflits et de gens qui se rencontrent - un sociologue a parlé de « concertation conflictuelle ». Ces gens se rencontrent régulièrement. Je suis donc permanent habitant et ce qui caractérise vraiment la période dynamique pour l'APU, c'est la réunion du mercredi. Ce qu'il y avait de fantastique dans cette réunion du mercredi, c'est que n'importe qui pouvait venir et imposer l'ordre du jour de la réunion par rapport à son problème. Cela permettait de créer un dynamisme dans la réaction par rapport à ce qui se passait. C'est dans cette assemblée générale permanente que s'est faite l'alliance entre les militants populaires chrétiens de Roger et Marie-Agnès Leman et les maoïstes comme Joël Campagne et Denise Boucher. C'est l'endroit où tous les habitants pouvaient venir, même s'ils n'étaient pas militants*

<sup>10</sup> Les APF sont réunies nationalement en une Confédération nationale des associations populaires familiales (CNAFP) qui se transforme par la suite (1975) en Confédération syndicale du cadre de vie (CSCV).

<sup>11</sup> Pour une présentation des modes d'action et de communication de l'APU, voir notamment l'article de James Miller, « Le quartier comme enjeu social et politique : Alma-Gare dans les années 1970 », *Genèses*, 2002/3 n°48, p.77-99 et Thibault Tellier « Aux origines de la politique de la ville. L'exemple pionnier du quartier de l'Alma Gare à Roubaix, de 1968 aux années 1990 », in Yannick Marec (dir.), *Villes en crises. Les politiques municipales face aux pathologies urbaines, fin XVIIIe-fin XXe siècle*, Grâne, Créaphis, 2005, p. 694-705.

<sup>12</sup> L'APU a mis en place une chaîne humaine portant des sauts d'eau de la fontaine jusqu'à l'Alma-Gare pour se plaindre des coupures d'eau dans le quartier.

(...) n'importe qui pouvait venir et imposer l'ordre du jour de la réunion par rapport à son problème. Cela permettait de créer un dynamisme par rapport à ce qui se passait. Pour les gens qui l'ont vécu sur la durée, c'est quelque chose assez extraordinaire à la fois comme outil d'élargissement, d'alliance et de régulation des luttes.

### La mise en place de l'ABAC

Prenant de l'ampleur, cette lutte gagne également en notoriété, notamment au sein de l'administration de l'État. L'APU parvient à s'adjoindre en 1976 le soutien d'un groupe d'architecte et de sociologue, l'ABAC, afin de proposer une solution alternative d'aménagement du quartier. Ce groupe de travail obtient un contrat de recherche du ministère de l'Équipement, dans le cadre d'un programme d'expérimentation du Plan Construction. Cela est rendu possible grâce à l'appui d'Albert Mollet<sup>13</sup>, qui dirige alors le « bureau d'étude sociologique ». Pierre Dubois raconte :

*En 1976 arrive une chose totalement expérimentale et innovante, le financement par l'État d'une assistance technique pour les habitants, celle-ci avait été d'ailleurs plus ou moins négociée par André Diligent (qui allait devenir maire de Roubaix en 1983). Ce compromis est précédé par des débats avec l'APU tout à fait denses et riches.*

Au sein de la SAEN, c'est un jeune architecte plus favorable à l'idée de participation des habitants qui prend

en charge le dossier d'aménagement. Ce dernier installe sur le quartier une Équipe Opérationnelle Permanente d'Alma-Gare (EOPAG), chargée de l'ensemble des réalisations du secteur, de la coordination de l'opération et de la mise en place des groupes techniques avec la population. Au sein du groupe de travail siègent un élu, l'APU, l'ABAC. Pierre Lemonier qui participe à cette opération précise :

*Lorsque j'arrive dans le quartier en juin 1976, j'ai fini mes études d'architecture quelques années auparavant aux Beaux-Arts de Paris, je suis alors très influencé par l'esprit de Mai 68. L'idée de l'EOPAG est vraiment d'avoir une équipe de projet qui assure la mise en place technique. En fait l'EOPAG est un peu sur le modèle de la Villeneuve avec les équipes de Dubedout qui sert de référence, avec l'idée d'un travail de groupe au sein de ce fameux triangle - élus, techniciens et habitants.*

### L'adoption du schéma directeur

En 1977, le maire Victor Provo est remplacé par une coalition dirigée par Pierre Prouvost. Ce dernier se montre plus favorable au dialogue, soucieux de faire avancer l'aménagement du quartier. Pierre Dubois explique :

*En 1977, mais déjà un peu avant, il existait une position plus proactive de la ville, exprimée par son maire mais surtout le relais de son adjoint à l'urbanisme, Bernard Carton (ensuite devenu parlementaire, responsable et président de la SAEN). C'est la*

*constitution d'une équipe appelée « Secrétariat au développement », interlocuteur de l'EOPAG et permettant aussi d'instaurer les échanges avec l'APU.*

En octobre 1977, après de longues négociations avec l'APU, un schéma directeur d'aménagement du quartier est adopté avec le projet de deux opérations d'envergure : l'opération Fontenoy-Frasez, et l'opération Blanchemaille-Carette.

Le modèle de l'APU est alors le quartier White star à Voluwe Saint-Pierre près de Bruxelles qui a été visité par ses membres<sup>14</sup>. L'idée est alors de mettre en place un urbanisme de moyenne densité, avec une architecture qui puisse permettre le maintien des pratiques et des usages existants. Sont envisagés des espaces multifonctionnels (restaurant, une salle de sport) et une école ouverte. Plusieurs orientations sont alors prises qui s'inspirent du modèle de vie des courées :

- ★ intensification de la vie collective ;
- ★ valorisation des intérieurs ;
- ★ accessibilité économique du logement ;
- ★ une architecture publique et contradictoire<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Ce dernier dirige alors les observations et les études sociales du Ministère, il vient par ailleurs de la région Nord où il possède de nombreux relais.

<sup>14</sup> Un des architectes de ce projet, Thierry Verbiest, est d'ailleurs associé à la création de l'Alma-Gare.

<sup>15</sup> Pour une présentation de ces différents éléments ainsi que du projet architectural voir le livre de Sefik Birkiye et Gilbert Busieau, Roubaix Alma-Gare : lutte urbaine et architecture, Institut français d'architecture, Bruxelles, ed. de L'Atelier d'Art Urbain, 1982.



La place de l'Alma, récemment arborée, vue face à l'école ouverte.

La place de l'Alma. Livre de Sefik Birkiye et Gilbert Busieau Roubaix Alma-Gare : *lutte urbaine et architecture*, Institut français d'architecture, 1982.

Le schéma directeur ayant été adopté, c'est l'EOPAG, en lien avec l'APU qui prend alors le relais de l'aménagement du quartier. Le contrat de l'ABAC n'est pas renouvelé malgré les demandes de ce dernier. Luc Legras (directeur de l'office HLM entre 1980 et 1983) évoque le dialogue de ces instances avec les habitants :

*Enfin, le sujet qui nous a beaucoup occupés, c'était la gestion technique avec la régie technique d'Alma-*

*Gare (EOPAG), c'était une véritable révolution pour l'Office. Notamment concernant le rapport aux habitants, l'Alma-Gare était vraiment un exemple. Je pense aussi à un autre événement, un décret de 1981 permettant aux habitants de rentrer dans les conseils d'administration des HLM. À part sur Villeneuve d'Ascq où il y avait une CLCV assez virulente, avec des gens visiblement formés, ce n'est qu'à l'Alma-Gare que nous pouvions trouver cette capacité de dialogue, certes*

*conflictuelle parfois, mais le dialogue existait. Par la suite, pour le Cul-de-Four, quartier voisin de l'Alma-Gare, il y avait bien deux personnes qui s'en occupaient mais elles n'avaient pas le substrat collectif que l'on pouvait trouver à l'Alma-Gare. Je peux dire que le seul endroit de Roubaix où il y avait une capacité collective de discussion était Alma-Gare.*

Et Pierre Dubois d'ajouter :

*La période allant de 1977 à 1982-1983 fut une période extrêmement riche, avec cette amorce de co-production. Certes, ces discussions n'étaient pas toujours des plus constructives. Quand même, il y avait des échanges, des compromis et des avancées car des logements se construisant, une école voyait le jour. Cette période fut une période extrêmement dense et je dirais que cela s'est arrêté fin 1981. La visite de Pierre Mauroy a marqué quelque part le début de la fin de cette période du schéma directeur et de discussions.*

A partir de 1979, l'ORSUCOMN considère son travail de relogement comme terminé (elle met par ailleurs fin à ses fonctions dans la région à partir de 1982). Pour l'APU, la prolongation de ses activités est plus complexe, celui-ci tente en effet de maintenir une certaine vigilance concernant l'aménagement du quartier, face à des travaux longs (ils durent jusqu'en 1984) et qui comportent de nombreux dysfonctionnements et retards. Cependant la mobilisation reste difficile sur le long terme, Christian Carlier en rend compte :

Après le schéma directeur de 1977, alors que le virage vers la gestion s'engageait (après la lutte urbaine et la création du quartier, il fallait bien gérer l'outil), cet outil n'a pas su être renouvelé. C'est effectivement une des grosses difficultés. On a continué à croire que cette réunion du mercredi pourrait continuer à être le cœur de la lutte, alors qu'elle a eu de moins en moins lieu et a fini par ne plus exister. Bref, on n'a pas su inventer d'autres outils. On a refusé le schéma traditionnel du mouvement associatif (président, bureau, conseil d'administration), mais on n'a rien créé à côté.

### Un bilan contrasté pour l'Alma-Gare

Faire le bilan de l'expérience qu'a été l'Alma-Gare n'est pas chose aisée. Celui-ci est en effet devenu un mythe, acte fondateur de la participation des habitants, pour autant le quartier n'a cessé de se dégrader, laissant ainsi l'idée que cet événement aurait finalement été plutôt un échec, couronné par l'abandon du quartier par les militants historiques. Il convient ici de dresser un tableau plus nuancé de ces différentes assertions.

### L'Alma-Gare : un exemple national et international

L'épisode de l'Alma-Gare a eu un impact important sur les politiques urbaines françaises, en particulier en ce qui concerne la participation des habitants. Un véritable mythe a ainsi été créé autour de cette histoire, entretenu par les politiques, techniciens ou chercheurs



L'un des fronts de la rue de l'Alma est entièrement constitué de constructions neuves. Le pignon de verre, au centre, marque le passage vers la rue du Renouveau et la place de l'Alma.

La rue de l'Alma. ©Setik Birkye et Gilbert Brusiau. Op.cit.

qui avaient de près ou de loin participé à cet épisode<sup>16</sup>.

Ainsi dès 1981, alors que le quartier est loin d'être terminé, Georgina Dufoix ou Pierre Mauroy visitent l'Alma-Gare et

<sup>16</sup> Cela a par exemple été particulièrement le cas d'Albert Mollet qui avait participé au financement de l'ABAC.

déclarent vouloir en faire un exemple pour les politiques du gouvernement. Le quartier reçoit également plusieurs visites d'Hubert Dubedout, en tant que maire de Grenoble, puis président de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers. Ce dernier s'en inspirera pour la rédaction de son rapport au Premier ministre Ensemble refaire la ville (1983). Christian Carlier raconte ce moment :

*En 1981, c'est l'apothéose du mouvement à l'Alma que l'on peut symboliser par l'inauguration de l'école Elsa Triolet par Pierre Mauroy, alors nouveau premier ministre, et la nomination de Roger Leman à la commission Dubedout, premier pas de la politique de la ville après l'embryon des opérations habitat et vie sociale (HVS).*

### Un quartier en proie au délitement

Alors que cet épisode est venu conforter l'APU dans ses revendications, et que ses pratiques et modes de faire viennent inspirer les premiers contrats de Développement social des quartiers (DSQ), il tente de diversifier son action notamment grâce au développement économique et social. La volonté de l'APU est alors de créer des emplois d'utilité collective. Cependant malgré une volonté forte pour prolonger les acquis du milieu des années 1970, il ne parvient pas à contrecarrer le délitement du quartier. Ce changement est évoqué par Pierre Lemonier :

*Finalement, quelle est cette rupture de 1981 ? Tant qu'il y a du grain à moudre*

*avec le système, on agit, on dépense de l'argent, on fait des équipements. À partir de 1980, on est dans un autre registre. On parle alors d'employabilité, de relation au droit, de santé etc. On voit des gens qui parlent de dentition, de problèmes de santé, d'alcoolisme, de prison, etc. Tout cela qui préexistait auparavant bien sûr, mais à partir du moment où la question du logement passe au second plan puisque tout le monde a retrouvé un logement, il subsiste alors tout le reste pour lequel il n'y aura pas de concession d'aménagement et de dispositif permettant de prendre en main dans un processus opérationnel financé et organisé. Donc, le vide à partir de cette période correspond à l'absence de réponse par rapport à ces problématiques.*

Et Bruno Duriez d'ajouter :

*Il faut aussi dire que l'Alma arrive à un mauvais moment. C'est le début de la crise, avec le développement de chômage. Le quartier de l'Alma-Gare se retrouve avec des chômeurs - des étrangers qui sont arrivés à une période où ils avaient trouvé du travail et qui se retrouvaient alors au chômage. C'est donc aussi à prendre dans un contexte plus global.*

Ces facteurs structurels comme la paupérisation du quartier, ainsi que de l'ensemble de la commune<sup>17</sup>, entravent en effet toute possibilité de reconversion économique. La régie technique de l'APU s'éteint en 1986, la même année, un article de Nord Eclair déplore l'insalubrité concernant 3000 logements

dans le quartier soit le même nombre qu'en 1973. Le quartier est depuis inscrit dans un processus important de rénovation urbaine. Christian Carlier en retrace l'évolution :

*En 1986 c'est le début du déclin Après cette « apothéose », on pourrait parler d'une période de « déclin », avec la fin de la régie technique de quartier (1986), qui traduit une rupture dans la vie de l'Alma-Gare et le départ ou la mise en réserve de gens du quartier. Puis, la troisième étape a été autour de 2000-2001, c'est la restructuration de Fontenoy avec le départ de Roger et Marie-Agnès Leman, évènement symbolique, qui vont quitter le quartier et habiter ailleurs dans Roubaix.*

### L'Alma-Gare, une formation à la politique urbaine

Il est intéressant de mettre en regard l'épisode de l'Alma-Gare et la biographique des nombreuses personnes qui ont traversé son histoire. En effet, si rares sont les personnes à avoir vécu sur la longue durée cette période, de nombreux acteurs ont occupé par la suite des responsabilités importantes et ont pu développer certaines idées présentes sur l'Alma-Gare<sup>18</sup>. Luc Legras, puis Pierre Dubois témoignent du rôle d'Alma-Gare dans leurs propres formations :

<sup>17</sup> La ville de Roubaix est marquée par une mono-industrie, et elle ne parvient pas à entamer une reconversion, ainsi l'emploi textile qui représentait en 1950, 97 000 emplois, est réduit de moitié en 1970. À partir de 1990, le taux de chômage dépasse les 20%. Roubaix devient en l'espace de trente ans, l'une des villes les plus pauvres de France, avec un revenu fiscal par habitant de 9 432 euros.

*Cette époque représentait vraiment un changement de paradigme et être à l'Alma-Gare était une formidable école de formation. On savait bien que les choses avaient commencé à évoluer avec le FAU et les contrats villes moyennes, et, d'une rénovation urbaine massive abandonnée, il fallait donc imaginer autrement, d'où l'idée que l'Office s'occupe d'aménagement. Durant cette période, j'ai appris beaucoup de choses, c'était une époque absolument captivante. En même temps, vous étiez en permanence dans le souci de répondre aux habitants et au fait que les gens ne comprenaient pas ce que vous leur demandiez. Luc Legras,*

*En même temps, quand on dit que les choses se délitent, l'Alma-Gare a été aussi capable de former des militants et des gens qui ont pris des responsabilités politiques. Ce fut une école de formation extraordinaire finalement et je pense qu'il faut aussi l'écrire, à savoir l'école de formation que ce quartier a représentée, d'une modernité inouïe et qui trouve totalement sa pertinence aujourd'hui. Pierre Dubois*

### **Extrait de l'intervention de Gérard Grass (29 juin 2012), aide technique aux habitants entre 1976 et 1979**

« De quoi s'agit-il sur l'Alma-Gare ? Réaménager le quartier, démolir des logements insalubres n'est pas ce contre quoi se bat l'APU, 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 explicité, ni connu des habitants. 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 ».

Une grande part 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 faudrait faire 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 logement, 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. 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

<sup>18</sup> On peut penser par exemple à Marc Vandewinckele, qui est dans un premier temps chargé de logement, puis qui fera la promotion de la démocratie participative au sein de la mairie de Roubaix, en tant que maire adjoint, puis qui présidera l'ADELS entre 1995 et 1998.

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 » ; Enfin, « 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 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.

Une des innovations a été le contrat d'assistance technique à la population, monté dans le 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 les études sociales du ministère. 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 population 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 ?

La mise en place de réunions participatives avec tous les organismes concernés et les habitants a permis de faire émerger trois catégories de résultats :

La conception par exemple du réaménagement de la rue, du quartier ou de l'école se trouve améliorée. Une satisfaction collective en découle, ainsi qu'une meilleure gestion de l'équipement car 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 gagné en performance.

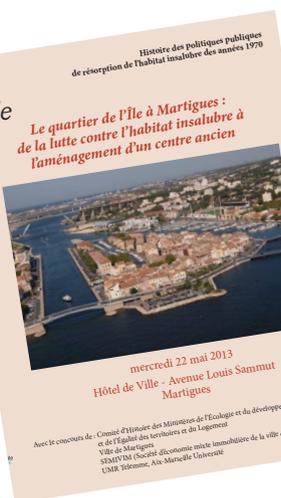
Enfin, cette capacité de prendre en charge ensemble les problèmes de la ville se construit. Il y a un savoir-faire sur ce processus de production de cette compétence collective qui mérite d'être formalisée. La réflexion sur ce processus est à développer ». ★

# Le quartier de l'Île à Martigues : de la lutte contre l'habitat insalubre à l'aménagement d'un centre ancien

**Nicole Girard,**

Géographe, UMR Telemme, CNRS/Aix-Marseille-Université  
Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme, Aix-en-Provence

L'opération d'aménagement du quartier de l'Île à Martigues constitue une des quatre études de cas du programme de recherches « La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique des années 1970 ». Il résulte d'abord d'un travail d'archives<sup>1</sup> exploité dans l'ouvrage<sup>2</sup> publié à l'occasion du cinquantième anniversaire de la SEMIVIM (société d'économie mixte de la ville de Martigues), enrichi d'entretiens ultérieurs avec les principaux protagonistes de l'opération réalisés pour le programme RHI. Enfin il a bénéficié des travaux sur site avec la journée d'études du 22 mai 2013 (programme ci-contre) auxquels ont participé différents acteurs d'hier et d'aujourd'hui engagés dans la lutte locale contre l'habitat insalubre.



<sup>1</sup> Il s'agit essentiellement de documents conservés aux archives municipales de Martigues et de ceux de la SEMIVIM, opérateur de l'aménagement du quartier de l'Île.

<sup>2</sup> Nicole Girard, « Une aventure urbaine. 50 ans de la société d'économie mixte immobilière de la ville de Martigues » 2011, Ref2C éditions, Aix-en-Provence

Accueil et exposé préliminaire de Nicole GIRARD, (UMR Telemme, Aix-Marseille Université) sur le contexte économique, politique et urbain de Martigues à l'époque de la RHI.

Découverte de la ville depuis Notre-Dame des Marins.

Visite à pied du quartier de l'Île, des opérations RHI, OPAH et FAU avec les participants à la Table Ronde de l'après-midi.

Table Ronde, salle des Commissions de l'Hôtel de Ville, animée par Nicole GIRARD, avec :

Albert GIRARD, ancien responsable SEMAVIM, ancien Directeur général des services de la Ville de Martigues

Alain PAUL, ancien chargé d'opérations à la Sonacotra

Henri RIEU, ancien responsable des opérations foncières à la Sonacotra

Richard DELVART, ancien chargé d'opérations SEMAVIM, directeur actuel de la SEMIVIM

Sophie BERTRAN DE BALANDA, Architecte de la Ville, Service de l'urbanisme

Anne-Marie DERRIVES, chargée d'opérations en centre ancien

Débat avec la salle et conclusions de la journée (M.-C. BLANC-CHALEARD et T. TELLIER)

## Martigues au début des années 1970 : une ville en forte croissance dans un contexte d'industrialisation

Située à l'ouest de Marseille entre l'étang de Berre et le golfe de Fos, Martigues est une commune en pleine expansion économique et démographique depuis les années 1950. Avec le raffinage du pétrole puis la pétrochimie sur le site de Lavéra où a été construit un premier grand port pétrolier, annexe du port de

Marseille, la ville retrouve une prospérité perdue depuis la Grande Peste de 1720 qui a décimé sa population et affaibli une économie maritime qui n'a pas connu-ou faiblement- l'industrialisation des XIX<sup>e</sup> et début XX<sup>e</sup> siècles. A la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la superficie urbanisée, mises à part quelques extensions au sud du chenal, se limitait aux trois quartiers historiques (Jonquières au sud, l'Île et Ferrières au nord) dont l'union en 1581 avait constitué la commune de Martigues.

La population fait plus que doubler entre 1946 et 1968, puis la construction de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-mer, grand projet d'aménagement industriel et urbain porté par l'État, accentue cette croissance jusqu'aux

chocs pétroliers du milieu des années 1970. 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.

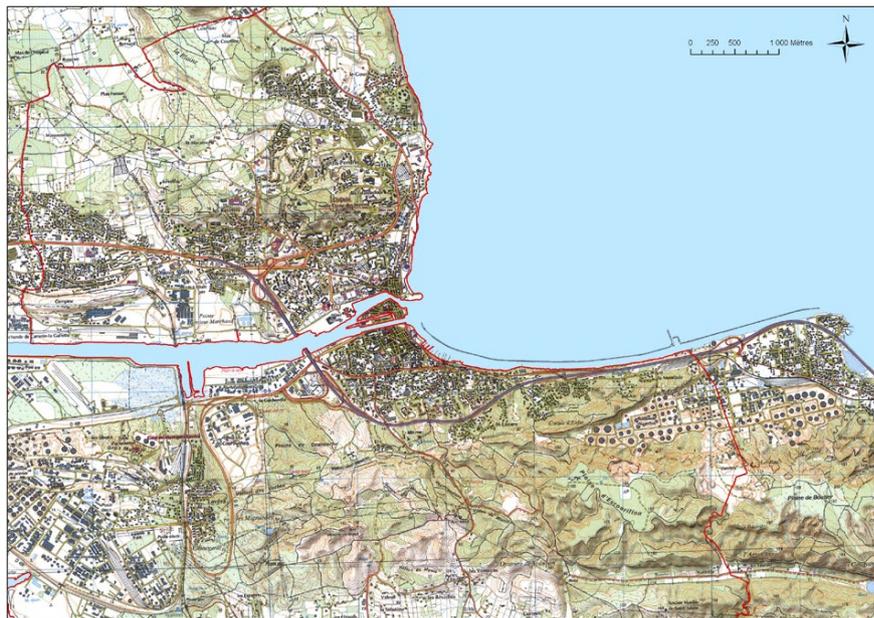
L'expansion urbaine est considérable, depuis les premiers programmes de logements sociaux des années 1950 à la ZUP de 7500 logements créée en 1961 que la commune décide de réaliser en régie directe et qui est en cours de construction au moment où l'afflux démographique lié à l'opération de Fos multiplie les besoins en logements et équipements.

### Évolution 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)

IGN au 25 000<sup>e</sup> Martigues périmètre urbanisé



## Le quartier de la RHI : une île en cœur de ville

Situé au cœur du centre historique, à cheval sur des canaux qui relient l'étang de Berre à la mer, sa situation insulaire est source de pittoresque et lui a valu son appellation de « Venise provençale » mais a constitué également au fil du temps une cause d'insalubrité pour le bâti.

Il s'agit d'un quartier de constructions très dense aux rues étroites dans sa partie centrale, avec une structure particulière d'îlots (profonds, étroits et imbriqués les uns dans les autres) et des matériaux de construction de piètre qualité qui ont favorisé l'insalubrité. 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 jusqu'au milieu des années 1960. Le quartier se distingue davantage par sa situation géographique, sa structure urbaine d'ensemble et son homogénéité (« village de pêcheurs ») que par la valeur de son patrimoine immobilier, à plus de 90% construit avant 1871. A noter toutefois deux éléments remarquables : un monument classé d'architecture baroque, l'église de la Madeleine ainsi que les bords des canaux, façades et toitures (qui ne seront pas touchés par la RHI), sites inscrits depuis 1944.



L'île années 1950 © Ville de Martigues

Sur une superficie très réduite (8 ha dont 1 ha sera concerné par la RHI), eu égard à la superficie du territoire communal (8000 ha), le quartier de l'île abritait depuis longtemps une population pauvre, voire très pauvre, des pêcheurs en grande majorité, dans un contexte de déclin de la pêche depuis la fin de la guerre. La plupart de ces familles ont déménagé dès que possible dans les logements sociaux construits dans les années 1960. Le dépeuplement s'est donc accentué (2511 habitants en 1954, 1645 en 1975).

Enfin, au début des années 1970, malgré sa situation centrale dans la ville agglomérée, le quartier 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 de Marseille à Arles sur la RN 568 empruntait les rues principales des trois quartiers anciens. Le détournement de la circulation dû à la construction du pont

levant en 1962, au-dessus du chenal maritime entre l'étang de Berre et la mer, ainsi que 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.

## Un projet urbain municipal affirmé

L'aménagement du quartier de l'île est un des éléments d'un vaste projet de modernisation urbaine commencé au tournant des années 1960. En effet en 1959 les élections installent pour longtemps (jusqu'à nos jours) une municipalité à direction communiste qui se fixe des objectifs ambitieux en matière d'urbanisme afin de faire face au développement industriel et démographique de la commune. La lutte contre l'insalubrité et la construction de logements sociaux sont considérés comme des urgences : construction d'un réseau d'assainissement dans les bas quartiers malgré les difficultés techniques, suppression des taudis et mise en route de programmes de logements neufs dans la périphérie proche par les bailleurs sociaux dont une SEM immobilière créée dès 1961. La création de la ZUP de Canto-Perdrix puis l'opération d'aménagement de la zone industrialo-portuaire de Fos sous

l'impulsion de l'État, accentuent considérablement le développement de la ville. La municipalité souhaite en garder la maîtrise et ne pas se laisser déborder par des opérateurs alors très actifs dans le contexte de boom économique, qu'ils soient promoteurs privés ou semi-publics

comme la SCET ou la SCIC, filiales de la CDC, très présente dans la ZUP. Des moyens sont mis en place pour y parvenir de façon à jouer « jeu égal » avec l'État notamment grâce au recrutement d'un secrétaire général adjoint à l'urbanisme, Louis Sammut qui sera l'homme-clé de la politique urbaine menée à Martigues, notamment dans la RHI, en dirigeant un « Bureau du Plan et de l'Urbanisme » distinct des services techniques, sorte d'agence d'urbanisme locale, chargé de la politique foncière, des plans d'urbanisme et de la programmation des équipements. L'efficacité de ces outils municipaux s'exprimera particulièrement au moment où la construction de la zone industrielle portuaire de Fos exige l'accueil urgent de milliers de travailleurs, temporaires en ce qui concerne les chantiers ou permanents en ce qui concerne les usines. C'est aussi le moment où les entreprises pétrochimiques de Lavéra augmentent leurs capacités de production. Martigues sera une des villes à proposer des terrains constructibles soustraits à la spéculation ou des programmes de



L'île vue vers l'ouest en 2009 © Ville de Martigues

logements (ZUP et ZAC de Paradis-Saint-Roch), sans compter des équipements alors rares autour de l'étang de Berre, notamment un lycée et des collèges.

La nouvelle municipalité a pris en charge très tôt l'insalubrité du quartier de l'Île en décidant dès 1961 de lancer des enquêtes et études en référence au décret du 31 décembre 1958 sur la rénovation urbaine. La délibération du 12 juillet 1961 du conseil municipal considère que « *sont condamnés à vivre dans les conditions les plus innommables, les catégories sociales les plus pauvres de la Commune...La reconquête du quartier de l'Île, connu universellement pour son pittoresque, n'est pas une œuvre de destruction mais d'assainissement et de sauvegarde* ». Dans les années suivantes, une équipe d'architectes est missionnée pour réaliser ces études et soumettre un plan d'urbanisme détaillé du quartier à la direction départementale de la Construction. Un avant-projet de rénovation d'ensemble du quartier, mais tenant compte des parties classées ou inscrites aux Monuments historiques,

est approuvé par le Conseil municipal le 17 février 1967. A ce moment-là, la composante « immigrés » n'est pas une préoccupation dominante bien que présente. C'est l'objectif de suppression des taudis et de lutte contre la dégradation du quartier qui domine. Lorsque les

crédits sont demandés, la procédure est déjà en voie d'abandon au niveau national et ce projet ne sera pas réalisé en l'état, mais il permet à la ville de prendre date. En effet, il y aura une certaine continuité entre ce projet de rénovation urbaine et la RHI à travers les grandes lignes du plan-masse et la désignation d'un des architectes de l'avant-projet, Claude Delaugerre (agence BCDMB) comme architecte-conseil de la Ville et réalisateur d'un des programmes de reconstruction. Entre temps, la ville aura obtenu les crédits pour réaliser l'assainissement du quartier.

Ce projet de rénovation urbaine ne semble pas avoir suscité de véritable opposition<sup>3</sup> ; il a plutôt contribué à attirer l'attention de l'opinion sur la situation dégradée de l'Île.

<sup>3</sup> A une exception près : un contre-projet élaboré par un ingénieur du génie rural, par ailleurs propriétaire foncier dans l'Île, dont le mémoire figure aux archives municipales.

## Le déclenchement de l'opération dans un contexte de conflit avec l'État

Au début des années 1970, la population du quartier, bien qu'en diminution, est proche de 2000 habitants. Les travaux d'industrialisation de Fos ont entraîné des modifications du peuplement en quelques années : le nombre de travailleurs immigrés 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-mêmes remplacées par des immigrés, etc. Dès lors le processus de paupérisation s'est accéléré sous l'effet du surpeuplement et de l'absence d'entretien du bâti ; les marchands de sommeil exploitent cette main-d'œuvre à la recherche de bas loyers, qu'ils soient locataires « spéculatifs » d'immeubles devenus inhabitables ou propriétaires du cru valorisant un patrimoine fortement délabré. A la veille de l'opération RHI, la population est principalement constituée de personnes âgées souvent isolées, locataires ou propriétaires occupants sans grandes ressources et de collectifs de travailleurs immigrés majoritairement algériens. Environ un millier d'habitants va être concerné par la RHI dont environ 500 travailleurs migrants.

Parallèlement cette période est aussi celle de l'affrontement maximal

entre la logique d'État et celle de la municipalité sur la conduite des opérations d'urbanisme liées à Fos. La Ville est opposée à la procédure de ville nouvelle utilisée par l'État à Vitrolles et Fos-Istres-Miramas et revendique l'autonomie de son développement tout en réclamant fortement les financements publics affectés à cette opération d'aménagement. L'aménagement de l'Île est un enjeu de cette partie de bras de fer, la commune voulant renforcer son centre-ville pour équilibrer les urbanisations périphériques et les centralités secondaires qui s'y créaient. Dans une note pour la commission municipale d'urbanisme du 25 juillet 1973 présentant le projet de RHI, le futur responsable de la SEMAVIM, justifie l'aménagement du quartier de l'Île par rapport à la stratégie de développement de la commune face au projet de ville nouvelle : « *le noyau urbain existant doit être à même de remplir ses fonctions... [Il ne faut pas] qu'il soit un frein au développement, ce qui constituerait la démonstration que la ville nouvelle est la meilleure solution* ». Il faut insister ici sur le rôle central et durable, même après sa disparition en 1979, de Louis Sammut, secrétaire général adjoint, directeur du service de l'urbanisme, que les sources écrites laissent peu apparaître. Ce fut un 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 liées à son engagement dans les combats de la Libération. C'est grâce à lui qu'ont été pris les contacts avec la SONACOTRA, notamment avec Guy Pellennec, ainsi

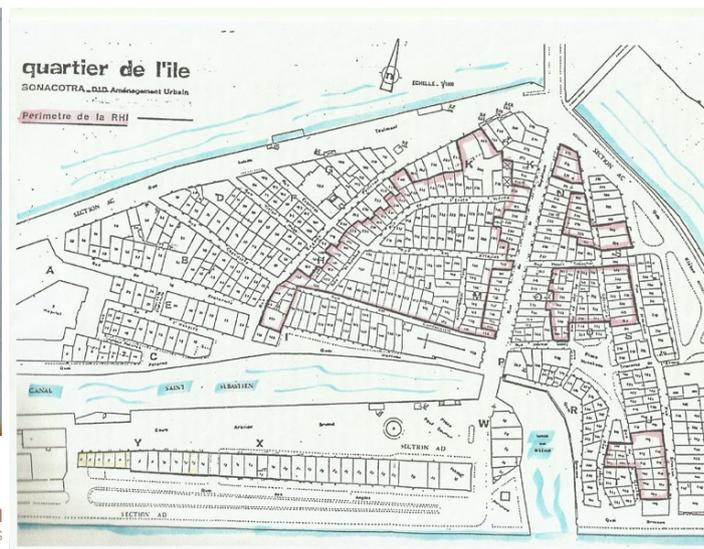
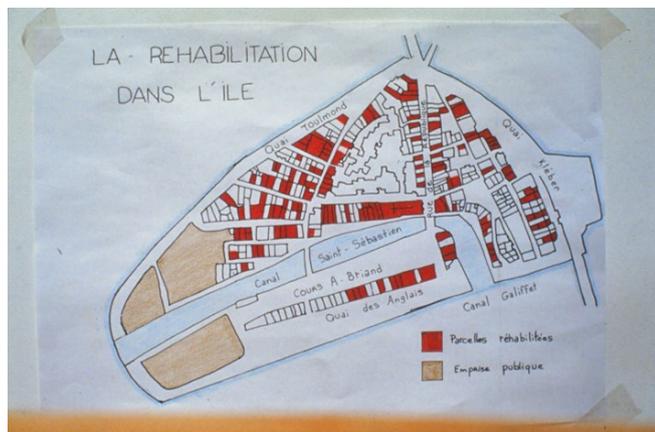
qu'avec le directeur de la LOGIREM, Alfred Martin, futurs intervenants dans la RHI. La LOGIREM construisait à ce moment-là des foyers pour travailleurs à Martigues ainsi qu'un programme de logements sociaux.

Dans un contexte d'extrême urgence pour la réussite de l'opération Fos et après de multiples péripéties<sup>4</sup>, l'État est parvenu à établir une ville nouvelle sur les communes de Fos-Istres-Miramas mais, face à leur opposition, a dû renoncer à celle de Martigues-Port-de-Bouc-Saint-Mitre-les-Remparts. Une coopération intercommunale s'est cependant mise en place à partir de 1973 entre ces trois communes sous la forme d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM). Enfin Martigues finit par obtenir la création d'une SEM d'aménagement, la SEMAVIM, qu'elle attendait pour le lancement de l'opération RHI. La SONACOTRA et la LOGIREM en seront actionnaires aux côtés de la Ville, affirmant ainsi leur volonté de voir se réaliser l'opération.

### Les aspects opérationnels de l'aménagement

Les objectifs initiaux portaient sur l'amélioration des conditions d'habitat de la population locale, la suppression de l'insalubrité des logements et des espaces publics et la restructuration du quartier (circulation, équipements, etc.). Au moment où la loi Vivien de 1970 permet d'envisager une opération

<sup>4</sup> L'ouvrage de référence sur ce sujet est celui de Bernard Paillard, *La damnation de Fos*, Paris, Le Seuil, 1981.



dans l'île, le projet va devoir prendre en compte le phénomène « immigrés ».

Dès le départ, RHI et restauration ont été envisagées conjointement. En effet si le cœur du quartier, le plus vétuste et où se concentrait le plus de taudis, relevait d'une opération "hygiéniste" de type démolition-reconstruction, la couronne extérieure, moins atteinte par l'insalubrité, appelait une amélioration de l'habitat. D'autant que s'y concentraient des personnes âgées, seules ou en couple, locataires ou propriétaires occupants, ces derniers constituant une difficulté supplémentaire, car rien n'était prévu pour eux dans les premières procédures, restauration immobilière groupée (RIG), remplacée par les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) à partir de 1976. Un accord favorable de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) a été obtenu très tôt, en amont de l'opération. Le double objectif de destruction/reconstruction via la RHI et de rénovation de l'habitat a ainsi fondé la philosophie de l'aménagement du quartier de l'île à Martigues.

■ île périmètre OPAH

■ île périmètre RHI  
© Ville de Martigues

### Un double pilotage Ville/ SONACOTRA

L'acteur principal a été la SONACOTRA qui dès 1971 a apporté à la Ville une procédure et des financements obtenus auprès du GIP RHI. Par la suite, l'ensemble de l'opération a été conduit par un co-pilotage SONACOTRA-Ville de Martigues via sa SEM d'aménagement, la SEMAVIM créée en 1974, à travers un double conventionnement. L'acceptation de cette formule a fait l'objet d'intenses négociations, entre les acteurs concernés et l'État central, dans le contexte très conflictuel évoqué plus haut. C'était une solution qui permettait à la municipalité de contrôler l'opération de l'île, bien que la SONACOTRA soit attributaire des subventions RHI et réalise les acquisitions foncières et immobilières. La Ville a notamment imposé l'équipe d'architectes qui avait réalisé l'avant-projet de rénovation urbaine des années 1960.

Au moment de la rédaction des conventions Ville-SONACOTRA, le Secrétaire général adjoint de l'époque suggérait de « limiter de façon plus grande la liberté d'action de la SONACOTRA, en raison non pas d'une méfiance envers cet organisme mais du caractère psychologique très particulier de cette opération et de son impact sur le plan local » et plus loin « afin que cette opération soit suivie avec soin des deux côtés de la barrière, je suggère que la SEMAVIM puisse adjoindre au personnel de la SONACOTRA, si elle le juge utile et pour toute phase de l'opération qu'elle estime souhaitable (contact avec les particuliers, négociations des acquisitions, etc.) des personnes de son choix ». Ce qui sera effectif puisque la cellule permanente constituée pour suivre les aspects opérationnels sur le terrain comprendra un chargé de mission SEMAVIM aux côtés du chargé de mission SONACOTRA.

## Des procédures imbriquées<sup>5</sup>

Du point de vue opérationnel, la RHI a été l'élément central d'un réaménagement de l'ensemble du quartier qui comportait également des opérations d'amélioration de l'habitat (OPAH) dans les îlots extérieurs au périmètre de RHI, des travaux importants sur

les espaces publics ainsi que la création de nouveaux équipements sociaux et culturels, dont une partie cofinancée par le FAU, après la disparition du GIP RHI.

L'originalité opérationnelle de Martigues tient à la nature et la disposition d'un parcellaire étroit et en longueur : si l'îlot central (Place Maritima actuelle) a dû être entièrement démoli et reconstruit selon un plan masse différent de l'ancien tissu urbain, les îlots en couronne de l'opération ou bordant la rue de la République (rue centrale commerçante) ont été divisés et démolis dans leur profondeur en conservant les parties externes. D'où la mise à jour de mitoyens et la possibilité pour les propriétaires de nouvelles façades et de nouvelles ouvertures. Ce découpage s'est révélé extrêmement complexe sur le plan cadastral et foncier mais aussi sur le plan technique, compte tenu de la mauvaise qualité générale du bâti ancien. La trame viaire initiale n'a pu être conservée dans l'îlot central qui a été « évidé » pour dé-densifier la trame immobilière et supprimer l'insalubrité. Par contre, la trame urbaine initiale a été conservée



L'île RHI réfection des mitoyens © Ville de Martigues

dans les parties périphériques à l'îlot central.

Plusieurs « incidents de parcours » ont ralenti l'opération notamment un recours en Tribunal administratif puis en Conseil d'État de la part de propriétaires contestant le périmètre d'insalubrité, notamment sur la petite île, qui a été ainsi exclue du périmètre RHI. C'est une illustration du caractère exorbitant de la procédure telle qu'elle était appliquée, un pourcentage de 60% d'immeubles insalubres justifiant la qualification d'insalubrité à la totalité des îlots. Il faut cependant noter l'importance des acquisitions amiables (plus de 80% du total) et le petit nombre d'expropriations qui concernaient surtout les immeubles où sévissaient les marchands de sommeil. Ce résultat est à mettre au crédit du savoir-faire SONACOTRA, de la présence permanente sur le quartier d'une cellule d'accueil et de conseil, de négociations et de discussions multiples avec les élus, notamment le Maire, très présent sur la question du relogement. Ceci explique peut-être la faiblesse des oppositions au projet, ce qui a fait dire à un intervenant à la journée de Martigues,

qu'au fond le projet était tellement ancien qu'il était attendu et approuvé globalement par la population.

Au sein même de l'Administration et en cours de réalisation, une autre contestation de la part du Conservateur régional du Patrimoine, a mis en cause – un peu à retardement – le parti urbanistique, en prônant une restauration plutôt qu'une procédure RHI. Durant plus d'un an et demi (1978-1979), l'en-

RHI mitoyen partiellement ouvert © Ville de Martigues



<sup>5</sup> Cf. infra, détails dans les extraits de la table ronde

semble du projet a été arrêté. La SONACOTRA a dû réaliser une nouvelle étude comparative des coûts entre les deux solutions, avant de conclure que la restauration serait trop coûteuse, eu égard aux avancées de l'opération.

Enfin, lors de la démolition de l'îlot central, des vestiges archéologiques ont été découverts en 1979, mettant à jour des traces de l'histoire antique de Martigues, celles d'un village celto-ligure du V<sup>e</sup> siècle avant Jésus-Christ. Des fouilles de sauvegarde ont été diligentées et le plan masse des immeubles reconstruits par la LOGIREM a dû inclure une « vitrine archéologique » abritant les découvertes.

### Le relogement<sup>6</sup>

La question du relogement a été traitée au cas par cas par le tandem SONACOTRA-SEMAVIM, supervisé par le Maire, notamment pour les personnes âgées qui ont été relogées, après négociation, dans les quartiers proches ou les programmes de logements neufs, selon leur situation familiale. En effet, il n'a jamais été envisagé de relogement sur place - sauf ponctuellement dans un petit immeuble réhabilité hors du périmètre RHI - compte tenu de la complexité et de la longueur dans le temps du chantier démolition-reconstruction. La question des travailleurs migrants s'est révélée plus complexe. La SONACOTRA venait de construire à Martigues deux foyers pour travailleurs célibataires qui



Vestiges celto-ligures © Ville de Martigues

s'ajoutaient à ceux existants : c'était une des solutions considérée comme logique à défaut d'être toujours satisfaisante pour les intéressés (cf. document infra). En réalité, il y a eu de nombreux départs « spontanés », impossibles à quantifier, soit vers d'autres quartiers soit vers d'autres villes car la baisse générale de l'activité économique à la fin des années 1970 et début 1980, après le boom de la construction de la ZIP de Fos, a contribué à alléger la pression sur le marché de la main d'œuvre immigrée.

## Éléments de bilan

L'ensemble de l'opération s'est déroulé sur une longue période. La RHI a été réalisée entre 1973-1974, dates des premières études et 1988 pour la fin des reconstructions, l'OPAH débutant en 1981. Les dernières reconstructions, celles de la SEM immobilière et les derniers travaux d'aménagement ont été livrés au début des années 1990, près de vingt ans après. Le bilan financier consolidé par la SONACOTRA a été approuvé

en 1993 par le conseil municipal.

En termes de **projet urbain**, l'opération RHI du quartier de l'Île à Martigues 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. Son originalité réside dans la volonté de se conformer à l'architecture

ancienne afin d'intégrer les reconstructions à la physionomie générale du quartier. Elle rend compte d'une réflexion sur un patrimoine urbain dont l'intérêt ne réside pas tant dans la qualité architecturale des immeubles que dans la structure urbaine d'ensemble. A haut risque politique comme toutes les interventions en milieu ancien, elle a bénéficié de la continuité du mandat municipal et des mêmes équipes opérationnelles sur de nombreuses années. Elle a constitué un élément de référence pour les opérations futures en centre ancien, même si aujourd'hui la méthode est complètement différente : la RHI a été critiquée, mais elle n'a jamais été reniée.

Enfin, la transformation actuelle du quartier en espace patrimonial et culturel, conséquence sur la durée de l'ensemble des actions entreprises, a contribué à la candidature de Martigues au label Ville d'art et d'histoire, obtenu en novembre 2013. La rénovation de l'Île a fortement contribué à ce classement, inespéré pour Martigues il y a quelques années.

<sup>6</sup> Cf. infra, détails dans les extraits de la table ronde

## Extraits de la table ronde du 22 mai 2013

### La genèse de l'opération de Martigues

**Alain Paul, Chargé de mission SONACOTRA**

« D'abord, il faut parler des gens pour lesquels nous avons travaillé. D'une part, cette opération s'est montée côté SONACOTRA-LOGIREM, avec un patron de la LOGIREM qui s'appelait Alfred Martin et un patron opérationnel de la SONACOTRA qui s'appelait Guy Pellennec, basé à Paris, qui suivait ces opérations de très près (ils ont organisé l'agence SONACOTRA à Marseille). D'autre part, côté Martigues, il y avait Louis Sammut, secrétaire général adjoint chargé de l'urbanisme. C'est entre Pellennec et Sammut que l'opération s'est jouée. Nous étions à l'époque avant la décentralisation et la SONACOTRA représentait l'État aussi bien pour les foyers que pour la résorption de l'habitat. Elle se considérait comme le bras de l'État (d'ailleurs, l'État considérait que la SONACOTRA était son instrument). La SONACOTRA arrivait donc forte de l'appui de l'État. Du côté de l'État, il y avait le bureau du GIP de la résorption de l'État insalubre, qui manageait les crédits de l'État (dont un des grands chefs fut Jacques Baschwitz). À l'époque, la loi Vivien (modification du code de la santé publique et non du code de l'urbanisme, politique interministérielle entre le ministère de la Santé et le ministère de l'Équipement) avait un double intérêt à la fois sur le plan de la santé publique et sur le plan de l'urbanisme, par la création de périmètres d'insalubrité au sens de l'article L42 de la loi. D'où le développement d'opérations de suppression de bidonvilles sur la vieille loi Debré ainsi que de nombreux quartiers d'habitat insalubre.

La SONACOTRA était tellement proche de l'État que l'une des premières surprises pour la ville de Martigues, fut de voir l'attribution de la subvention du financement du déficit à la SONACOTRA (un déficit très important à l'époque, dont 80% subventionnés par l'État et 20% par la ville). Les dossiers étaient montés par la SONACOTRA sur les études effectuées par les services de la ville et les architectes, et le service foncier faisait les évaluations. D'ailleurs, je me souviens encore de la réunion où on leur a annoncé la nouvelle... Parallèlement, la ville avait managé le développement de sa SEM, soutenue par la SONACOTRA et la LOGIREM, qui étaient actionnaires. Finalement, la solution fut d'avoir un double aménageur, la ville passant contrat avec la SEMAVIM, laquelle sous-traitait à la SONACOTRA. C'est ainsi que nous avons travaillé, d'abord informellement, puis formellement avec la SEMAVIM.

Il est important de comprendre qu'il y avait une vraie volonté des différents acteurs et notamment de la Ville. On n'aurait pas pu faire grand-chose sans cette volonté assumée de la ville. D'autre part, la volonté venait aussi de l'État et de la direction de SONACOTRA-LOGIREM avec la mise en place d'équipes très motivées – des militants pourrait-on dire.

Je ferai d'ailleurs une petite parenthèse sur la bataille politique qui s'est développée à l'époque au sein de la SONACOTRA entre la direction et la gestion des foyers hôtels (70 000 lits) et les petites équipes de résorption insalubre et d'aménagement urbain qui n'étaient pas du tout du même bord politique. La gestion des foyers relevait d'une pratique conservatrice, voire caporaliste et post-coloniale, alors que la DAMUR (Direction de l'aménagement urbain) et son directeur G. Pellennec étaient plutôt d'inspiration socialiste (tendance PSU et catholicisme de gauche) Il y avait une dialectique très vivifiante... C'est important de le souligner car cela faisait partie de la motivation de chacun à l'époque.

Face à la Caisse des dépôts et aux autres aménageurs, la SONACOTRA se présentait non seulement avec un objectif d'opération de résorption de l'habitat insalubre mais aussi de relogement et d'aménagement. D'ailleurs, il faut souligner que dans le cas de Martigues, l'opération n'a pu se faire que sur une longue période en raison du découpage compliqué du périmètre. Il fallait avoir le cœur bien accroché du côté de la municipalité, de la direction centrale de l'État et de la SONACOTRA-LOGIREM pour tenir dans la durée. Pendant toutes ces années, l'État a accepté de financer et de refinancer les déficits. Nous étions tous embringués dans l'opération, on ne pouvait pas l'arrêter. Néanmoins, tout le monde a assuré et nous étions très motivés ».

**Albert Girard**, Au moment de la RHI, chargé de la création de la SEMAVIM (SEM d'aménagement) puis en 1978, secrétaire général adjoint chargé de l'urbanisme

« Les propos d'Alain Paul sur les démarches des uns et des autres sont tout à fait exacts. Cela dit, au niveau de la ville, nous nous trouvions dans une situation de création de ville nouvelle sur le périmètre de l'ouest de l'étang de Berre. Ce système administratif a été refusé par la commune, mais il induisait un certain nombre d'avantages financiers. Rappelons quand même qu'à l'époque une commune ne pouvait investir si elle n'avait pas un arrêté de subvention et un accord de la Caisse des dépôts. Déjà, sur la négociation sur la ville nouvelle, le refus a été plus ou moins accepté par l'État. Nous avons pu obtenir un programme finalisé avec des subventions aux taux les plus élevés et une ouverture de crédit auprès de la Caisse des dépôts, etc.

Je rappelle aussi que nous étions en position de force, car nous étions la seule commune sur laquelle il était possible de réaliser des logements rapidement pour ces gens qui allaient faire tourner l'outil de travail à Fos. Il faut se mettre dans la situation où il n'y avait rien à Fos ; il y avait un chantier de réalisation d'une usine sidérurgique, des gens arrivant de Lorraine et de partout, 6000 travailleurs de chantier sur la zone de Lavéra à l'été 1972 pour doubler la capacité de la raffinerie, et le double sur le site de Fos. Sur la commune de Martigues, nous avons été capables d'offrir des terrains pour la construction et la réalisation d'un hôpital, d'un deuxième lycée, etc. Le préfet avait même envisagé de faire amarrer un bateau-hôpital de l'armée pour soigner les travailleurs accidentés du travail sur le site de Lavéra ou de Fos.

Dans cette négociation avec l'État, il s'agissait donc de créer une société d'aménagement. Ce dossier était aussi une opportunité de peser sur la décision de l'État sur ce fameux programme finalisé. Le fait que la SONACOTRA ait eu cette subvention nous a surpris sur le coup (sinon émus...), mais nous nous sommes dit qu'il s'agissait aussi d'une opportunité extraordinaire. Nous avons donc mis la création de la société d'aménagement dans le poids de la discussion, comme une carte à jouer ».

## Le relogement des travailleurs migrants

**Alain Paul**

« En ce qui concerne les travailleurs immigrés, beaucoup vivaient dans les meublés *tenus par des marchands de sommeil et d'autres vivaient dans des immeubles de propriétaires martégaux. Même si le maire nous disait qu'il suffisait de les reloger dans les foyers autour de Fos et de l'étang de Berre, il n'était pas si facile de contraindre ces travailleurs. Ils ne voulaient pas forcément aller en foyer puisqu'ils avaient fait le choix de vivre en meublé... Nous avons donc travaillé individuellement par le biais d'enquêtes. Sans enquête exhaustive, on partait dans le brouillard. Ensuite, nous avons fait tout ce qu'il était possible de faire au niveau financier puisque nous avons des aides au relogement pour les accompagner dans les foyers. Il y avait une espèce de bras de fer permanent avec les directeurs de foyer qui devaient prendre le relais finalement. Cela dit, la solution des foyers a été la seule. Pour ceux qui n'ont pas voulu aller en foyer, nous ne savons pas où ils sont partis. Peut-être dans les quartiers adjacents.*

*En ce qui concerne les familles, il n'y a pratiquement pas eu de relogements sur place. Dans ce type d'opérations, il est quasiment impossible de créer des logements sur place avant la fin de l'opération. À Marseille, nous avons pu faire des opérations de relogement de centre-ville en périphérie du centre, mais pas à Martigues. À Martigues, la ville avait un stock de logements qui lui permettait d'offrir des logements à bon marché aux familles de l'île. D'autre part, quand il s'agissait des familles nombreuses, le maire les orientait vers la LOGIREM. Quant aux personnes âgées, il y avait aussi des solutions au cas par cas. Quelques cas ont pu être résolus avec des réhabilitations sur place, nous avons aussi acheté un ou deux immeubles rue Victor Hugo pour reloger ces personnes.*

*Cela dit, l'essentiel du relogement s'est fait toujours sur la durée, avec des aides financières pour faciliter le départ. À la fois pour les*

*célibataires, les personnes âgées et les familles, c'était une telle difficulté pour eux de partir qu'il fallait du temps, de l'argent, de la persuasion et mettre en face des moyens qui correspondaient ».*

## La question du peuplement et les aspects opérationnels

### Alain Paul

« Il ne s'agit jamais de situations lambda, surtout dans des endroits très habités. En ce qui concerne les habitants, si je devais donner mon avis, il apparaissait, comme dans beaucoup de secteurs, que ce n'était pas politiquement très difficile d'intervenir puisque c'était « un quartier arabe ». Après tout, la SONACOTRA et la LOGIREM étaient spécialisées dans le relogement des travailleurs immigrés célibataires, missionnées au moment de Fos pour réaliser de grands foyers hôtels provisoires pour loger tout le monde, en plus de ceux créés à Martigues ou Port de Bouc. La ville se reposait donc sur la SONACOTRA pour reloger les travailleurs célibataires dans les foyers hôtels.

En faisant les analyses des populations, on s'apercevait – à Martigues comme ailleurs – qu'il y avait d'autres habitants, notamment des propriétaires occupants, aussi bien dans la partie à démolir que dans la partie à réhabiliter. Il y avait aussi des familles françaises ou immigrées ou de vieille immigration (la ville étant une ville de vieille immigration) et des personnes âgées. Là, la ville ne pouvait pas avoir le même discours que pour les travailleurs immigrés. Il s'agissait aussi d'une négociation au cas par cas, toujours à trois, entre la famille, le service relogement de la SONACOTRA et le service logement de la mairie au cabinet du maire. Il se trouve qu'à Martigues, il y avait des anciens logements sociaux, notamment dans le quartier du Grès, qui ne sont pas très loin du centre-ville. On ne pouvait pas dire qu'il s'agissait de « déportation » en déplaçant de l'île vers ce quartier, même s'il s'agissait quand même d'un changement de quartier et de traverser le pont. Il s'agissait surtout de quitter un logement qu'on avait toujours habité, ce qui représente parfois un déchirement. D'ailleurs, pour revenir au financement des opérations, j'ajoute que l'État était assez soucieux de ménager des aides au relogement relativement importantes par rapport à la loi. Ainsi, nous avons pu accompagner financièrement les gens qui n'avaient pas le sou, pour aller dans des HLM, le quartier du Grès étant déjà cher pour certains.

Quant aux propriétaires occupants, c'était dramatique, car on ne pouvait pas leur donner grand-chose. C'est la spécificité de ces quartiers insalubres. Ailleurs, comme à Marseille, nous entendions la même chose : « Sainte-Barbe est occupé par des Arabes, vous allez vous en occuper », mais en regardant de près, on s'apercevait que ce n'était pas le cas. Bien sûr, il y avait beaucoup de meublés insalubres et de marchands de sommeil et nous avons dû appliquer la loi Vivien dans sa plus grande rigueur puisqu'il s'agissait d'immeubles interdits à l'habitation. Nous fermions alors les immeubles en nous battant contre les marchands de sommeil (ou en profitant de leur séjour en prison...), nous ne négocions pas à l'amiable avec eux. Ils partaient en expropriation, ils n'étaient pas payés et le coût de la démolition était à leur charge ».

### Henri Rieu, Au début des années 1970, responsable du service foncier de la SONACOTRA à Marseille.

« Concernant l'aspect foncier, il faut d'abord dire que les opérations de RHI ne sont pas tombées du ciel en 1970 de par la loi d'André Vivien ; l'expropriation en provenance de l'ordonnance de 1958 était déjà quelque chose de pas ordinaire par rapport au droit commun. Effectivement, il y avait d'abord un arrêté préfectoral d'insalubrité (sur la base d'un périmètre qui devait comporter 70% d'insalubrité). Une fois cet arrêté d'insalubrité, nous avons comme mission d'entamer les négociations amiables. Mais la procédure proprement dite, l'arrêté préfectoral déclarant l'utilité publique sur le périmètre (ou une partie du périmètre) portait sur la cessibilité des immeubles désignés et permettait leur prise de possession immédiate sous réserve seulement du paiement ou de la consignation de l'indemnité provisionnelle fixée par les domaines. Cette législation était donc exorbitante du droit de l'expropriation ordonnance de 1958, laquelle était déjà exorbitante du droit commun.

Le rôle du service foncier de SONACOTRA a d'abord été de bien expliquer à tous les partenaires comment cela pouvait fonctionner, à commencer par les services de l'État avec qui nous avions de très bonnes relations permanentes, mais qui s'arrachait les cheveux quand on leur expliquait la situation. Nous avons eu avec eux des accommodements qui sont allés dans le bon sens, non pas pour détourner mais utiliser cette loi à bon escient. Au « meublé interdit d'habiter », nous avons fait ajouter « au départ des occupants » : interdire un meublé ou un immeuble plein comme un œuf, c'était donner un coup de bâton dans l'eau ! Cela n'avait l'air de rien, mais nous avons réussi à trouver des méthodes d'utilisation de la loi Vivien, car pour les fonctionnaires, cette loi était illégale et inapplicable.

Par ailleurs, avant la loi Vivien il y avait déjà eu la loi Debré en 1964 concernant la résorption des bidonvilles (opérations RB). La procédure était donc étendue sur l'habitat (notre cher directeur de l'aménagement urbain se faisant fort de dire « j'ai inventé les RHI, ce sont des résorptions de bidonvilles en hauteur »). C'est une culture qu'il a d'abord fallu se donner, puis faire partager aux partenaires, y compris les collectivités locales dans certains cas (ce ne fut pas le cas à Martigues, mais sur d'autres sites).

Si le service foncier a joué un rôle déterminant dans cette opération, il est vrai que c'était un peu l'arme secrète de la SONACOTRA. Pourquoi ? Effectivement, nous avons une certaine expérience professionnelle de la chose ; nous venions pour beaucoup de l'immobilier privé, la négociation n'était donc pas un problème pour nous. Pour compléter, à Martigues comme à Berre ou ailleurs, les collectivités locales et les maires attachaient beaucoup d'importance aux acquisitions amiables dont l'objectif était 80% (je crois que nous sommes arrivés à 82 ou 83% à Martigues). Il n'en restait finalement que peu pour le juge d'expropriation – la tactique étant de l'enfermer dans les prix. Effectivement, les dossiers étaient montés sur une estimation globale et sommaire dont le service foncier portait l'entière responsabilité en liaison et en partenariat avec le service des domaines.

Sur un troisième point, je parlerai des acquisitions proprement dites. Nous avons le feu vert pour commencer dès l'intervention de l'arrêté d'insalubrité. L'objectif était de créer des références. Sur le marché à Martigues, dès qu'il y avait des choses à la vente, nous mettions le grappin de suite pour maîtriser le foncier. Encore une fois, l'objectif de la collectivité et de l'opération était la maîtrise foncière dans son coût mais aussi dans sa rapidité. La mission était donc d'acquérir le plus rapidement possible. Pour l'anecdote, nous avions quinze à vingt signatures par mois chez le notaire. Cela se passait très bien puisque nous étions en parfaite harmonie avec les Domaines et la Ville. Même si le service foncier de SONACOTRA pouvait avoir tendance à travailler en autonomie, la relation était bonne. Je me souviens de réunions régulières où nous voyions le plan parcellaire se couvrir de rouge à mesure de l'avancement des opérations, notre affaire était très pragmatique et c'est ce qui prévalait à ce type d'opérations. Il n'y avait pas plus de difficulté à Martigues qu'à Berre, sauf peut-être que le cas de Martigues demandait un travail supplémentaire en raison de ce découpage en dentelle évoqué précédemment.

Autre point, il faut préciser que nous étions des termites de l'opération ! Même si on ne parlait pas beaucoup du service foncier (Guy Pellennec n'en parlait pas beaucoup), il n'en est pas moins vrai qu'une opération comme Martigues a duré. La durée était le prix de la réussite pour la collectivité locale et pour un développement en douceur de l'opération. À Martigues, il n'y a pas eu plus de vagues qu'ailleurs. Les gens se sont convertis à cette opération. À la fin, c'est le propriétaire qui venait nous voir alors qu'on allait le voir au départ de l'opération. La dynamique s'est donc mise en place, même si l'investissement a été difficile au départ. Rappelons que durant la première année, nous n'avions pas l'appui du notaire... Petit à petit, le rouleau compresseur a fait son œuvre pour que les choses se mettent en bascule sans que personne ne s'en rende compte ou à peu près, et que l'on puisse passer à l'acte pour une première ou une deuxième tranche au bout de sept ans ».

**Richard Delvart, Ancien chargé d'opérations SEMAVIM, puis directeur de la SEMIVIM jusqu'en 2014**

« Sur le quartier de l'île, la première chose qui m'a impressionné, c'est l'ouverture et la multiplicité des actions engagées ainsi que leur complémentarité. Même si les premières réflexions étaient bien antérieures, la loi Vivien était quand même une opportunité pour intervenir sur



Mise à jours façades XIII<sup>e</sup> siècle

Olivier Michel

un quartier et générer de la vitalité sur le reste du quartier. C'est l'opération de restauration immobilière, c'est le travail sur les mitoyens, c'est la façon d'intervenir de façon très ponctuelle et mesurée en même temps. C'est également la volonté d'entraîner l'adhésion de la population, que je trouvais assez précurseur pour l'époque, avec cette démarche très volontariste d'information de la population.

Entraîner l'adhésion de la population, c'était aussi entraîner l'adhésion du propriétaire pour réhabiliter le patrimoine concerné et conservé. C'était également maîtriser les charges foncières, mais aussi éviter les phénomènes de plus-value. Ce fut donc la mise en place d'une ZAD (zone d'aménagement différé) pour maîtriser les transactions. C'était la volonté de travailler sur l'espace urbain et sur les réseaux. On évoquait tout à l'heure l'assainissement mais il y avait aussi un travail à faire sur les quais, les revêtements de sols et les différents réseaux.

En même temps, il y avait la volonté de ramener ou de conserver des équipements dans le quartier pour le faire vivre, car l'une des préoccupations exprimées était de dire « on va vider le quartier d'une partie de sa population, est-ce qu'on ne va pas le faire mourir en faisant cela ? » Je découvrais cela en 1981 et je trouvais qu'aborder l'ensemble de ces facettes d'une manière aussi cohérente et aussi globale, était vraiment quelque chose d'extraordinaire.

De plus, je me retrouvais aux côtés du chef d'orchestre, Paul Lombard, maire de Martigues, dans l'articulation entre la volonté de la collectivité et la réalisation opérationnelle. Dernier point, au-delà de la cohérence et de la politique mise en place et des élus, c'est leur ténacité et leur façon de maintenir dans le temps leur action, ce qui n'était pas facile. Quand on a la mairie au bout de la rue en plein cœur du quartier, à chaque fois que le maire ou n'importe quel élu sortait, c'était dix personnes qui venaient lui taper sur l'épaule et leur raconter toutes leurs misères.

Une des choses les plus marquantes dans le travail mené par l'équipe de la SONACOTRA, c'était le contact avec les propriétaires riverains (propriétaires occupants ou propriétaires bailleurs). Une fois que l'on avait découpé habilement, fait de beaux décors et préparé des percements, l'idée était que cette belle façade préparée et découpée s'ouvrait d'un coup pour avoir un logement avec deux orientations. De ce fait, le logement devenait vivant et agréable, alors qu'avant la profondeur parcellaire était de 12-15 mètres ce qui rendait le logement pratiquement inhabitable. Ce travail était très important. En même temps, il y avait la volonté de politique sociale, avec les aides de l'ANAH et l'aide au logement pour les bailleurs, en plus des niveaux des loyers ».

## La continuité de l'action publique : de la RHI aux interventions d'aujourd'hui

**Anne-Marie Derrives**, chargée d'opérations en centre ancien, Ville de Martigues

« Lorsque je suis arrivée à Martigues en 1988, tout était quasiment terminé. Je vais donc m'attarder plus particulièrement sur les modalités actuelles d'intervention en quartier ancien préconisées par la Ville.

La ville a mis en place un dispositif spécifique, c'est-à-dire hors de toute procédure, uniquement sur des fonds de la ville, avec des aides très incitatives en direction des propriétaires privés. Il s'agit d'intervenir sur l'habitat de la manière la plus douce qui soit, une logique radicalement opposée de celle de la RHI, c'est-à-dire plus d'initiative publique mais une initiative privée. Le financement concerne les travaux de réhabilitation

des logements et le ravalement des façades. La première année, il ne s'est rien passé en réhabilitation même si les résultats ont été très bons en termes de ravalement de façades (40% sur l'ensemble du quartier de l'île). Cependant, j'avais le sentiment que les gens n'étaient pas encore véritablement en confiance. Mais, petit à petit, on a vu des façades se colorer, ce qui a permis aux gens de regarder le quartier d'une manière différente. Cette opération sur les façades ne consistait pas simplement à faire un décor de théâtre pour attirer les touristes et justifier le fait que le quartier de l'île est la Venise provençale. C'était pour nous une locomotive d'une opération en parallèle, à savoir le travail en profondeur à l'intérieur des logements car tout n'était pas résolu en matière de confort des logements. Il restait énormément de travail à faire sur le bâti existant, mais dans une logique opérationnelle tout à fait différente.

L'opération a commencé en 1988 et je dirai qu'elle a explosé en 1991. Après cette période attentiste de certains propriétaires, j'ai vu revenir ces gens dans le cadre de l'opération « Martigues en couleurs » pour nous demander quelles étaient les contraintes et les aides. Bien que n'ayant pas de partenariat particulier avec l'ANAH comparable à la procédure d'OPAH, nous avons pu solliciter ses aides dans le cadre du secteur diffus. En plus, il y avait énormément de logements vacants. Tous ces propriétaires partis construire une villa ailleurs et qui avaient fermé les volets, n'avaient pas forcément vendu leur patrimoine. À la différence de communes pour lesquelles j'avais pu travailler dans le département des Bouches du Rhône (au PACT-ARIM), les propriétaires avaient une relation affective et profonde à leur habitat. Ces gens avaient quitté l'île qui n'était plus vivable pour eux, mais ne s'étaient pas départis de leur patrimoine. Ils avaient le désir de réinvestir ce patrimoine et de lui rendre vie. Cette opération « Martigues en couleurs » a donc été une opportunité pour eux. C'est l'élément déclenchant qui leur a permis de le réhabiliter pour rouvrir les volets. La force de l'opération « Martigues en couleurs », c'est certainement, en parallèle de l'action sur les façades qui donne une belle image de la ville, d'avoir mis de l'argent (beaucoup d'argent puisque c'est le poste le plus cher de l'opération, à savoir 58 % des dépenses de la ville sur la totalité de l'opération). Sa force est aussi d'avoir dit dès le départ que l'opération concernerait l'intérieur des logements. Donc, d'une logique opérationnelle d'initiative publique, nous sommes passés à une logique privée qui a permis au fil des ans, et qui permet toujours, de requalifier des logements insalubres. À l'heure actuelle, nous intervenons avec les moyens que la ville s'est donnés. Elle a signé une convention d'éradication de l'habitat indigne avec l'agence régionale de santé, les services de l'État, l'ADIL et la CAF, ainsi que le PACT des Bouches du Rhône (opérateur retenu par appel d'offres). Cela nous permet d'intervenir au cas par cas, car il y a de moins en moins d'habitat insalubre, bien entendu et heureusement. Mais il en reste, comme il reste aussi des propriétaires indécidés... Le problème qui se pose à nous aujourd'hui en matière d'habitat insalubre occupé, c'est que les locataires ont du mal à faire la démarche pour dire qu'ils vivent dans un logement insalubre. Nous travaillons donc main dans la main avec les différents organismes pour essayer d'y remédier.

En parallèle de cette opération « Martigues en couleurs », le service foncier de la ville a acquis un certain nombre d'immeubles, soit parce que des gens venaient voir la mairie pour leur dire que leur immeuble était en vente, soit à travers une veille sur le passage des déclarations d'intention d'aliéner dans le service. Ainsi, entre 80 et 90 immeubles ont pu être acquis sur le centre ancien (Ferrières, Jonquières et l'île). Bien sûr, c'est sur l'île qu'il y a eu le moins d'acquisitions puisque le travail avait déjà été rondement mené. Ces immeubles sont restés murés pendant de nombreuses années pour des raisons diverses et variées. Par ailleurs, entre 2005 et aujourd'hui, ce sont 43 immeubles qui ont été confiés au PACT des Bouches du Rhône sous forme de baux à réhabilitation pour la majeure partie. Ces immeubles, dont la grande majorité était vacante et insalubre, ont été réhabilités de la meilleure manière (ils ont d'ailleurs été confiés en majorité au PACT des Bouches du Rhône dans le cadre de baux à réhabilitation pour un euro symbolique et sans redevance annuelle vu l'état de dégradation de ces immeubles). Sur le plan architectural, ils ont subi une préservation voire une amélioration dans certains cas, avec des façades dégradées au fil des ans (un patrimoine antérieur au 18<sup>e</sup> siècle). Ce sont des logements très confortables qui ont été mis à disposition de populations soit très sociales, soit sociales, avec quelques logements en loyer intermédiaire et très peu en loyer libre. Au final, gérés par le PACT des Bouches du Rhône qui a mené un travail de très grande qualité, ces 77 logements bénéficient aujourd'hui d'un meilleur éclairage, certains ont une terrasse, d'autres ont été réhabilités avec des matériaux labellisés économie d'énergie (voire équipés d'eau chaude solaire).

Tant sur le patrimoine communal en centre ancien que sur le patrimoine privé, la ville de Martigues a souhaité intervenir d'une tout autre manière qui correspond davantage à ce qui se fait maintenant. La RHI était certainement la réponse adaptée aux années 1970. S'il n'y avait pas eu la RHI, nous n'aurions pas pu faire le travail effectué par la suite. La population que j'ai rencontrée était une population déjà sensibilisée. D'ailleurs, c'est dans le quartier de l'île que la réponse est venue en premier. Il est vrai qu'ils avaient déjà eu l'occasion de venir dans le cadre de l'OPAH, mais c'est aussi parce qu'ils connaissaient déjà le sujet et qu'ils avaient été sensibilisés. D'ailleurs, à l'époque de la RHI, vous alliez taper à toutes les portes, c'est quelque chose qui nous a été interdit ! Là, on nous a clairement dit qu'il ne fallait pas déranger les gens et qu'il fallait que les gens aient envie de venir. Si les gens venaient, nous devions les aider et nous prenions alors en main la totalité du plan de financement. Il ne s'agissait pas simplement de donner des subventions de la ville, mais de les aider à bâtir leur équilibre financier avec des aides de l'ANAH et de la ville, et éventuellement de les aider dans leur démarche de prêt bancaire. Mais tout cela devait se faire à leur demande, c'était la manière la plus douce qui soit avec les propriétaires.

On aurait pu penser que l'opération allait perdre de la vitesse au fil des années, mais c'est le contraire ! Si je prends l'exemple de la réhabilitation de la maison chapeau de gendarme (un bâti très dégradé), même si cette maison n'est pas classée monument historique et que l'opération a quand même coûté cher à la ville, c'est certainement un élément emblématique pour la ville de Martigues. Les propriétaires ont pu équilibrer cette opération et la ville est ravie car ces logements sont de grande qualité dans un bâti qui n'a pas été dénaturé, bien au contraire. C'est une opération gagnant-gagnant. » Quand la ville met un euro, les propriétaires en mettent cinq. En fait, ce n'est pas grand-chose pour avoir un bâti de qualité. Il faut savoir que le budget d'opération par an était de 350 000 euros en moyenne pour un volume de quarante à cinquante logements (ce budget incluait également les ravalements de façade). Le chiffre fort de cette opération, c'est la reconquête de 437 logements vacants. Quand je dis « logements vacants », il ne s'agit pas de la durée de vacance entre le moment où on vend et l'on fait des travaux, mais les logements vacants depuis dix ou vingt ans, voire depuis 1964. C'est un chiffre fort, dont la ville s'enorgueillit ».

**Sophie Bertran de Balanda, architecte**  
en chef de la ville

« Je voulais ajouter quand même qu'il y avait eu un certain traumatisme. Le temps de la RHI a été très long. Au début, quand nous avons travaillé pour réfléchir comment régler ce problème sur Jonquières et Ferrières et traiter le centre ancien comme une seule entité, le maire nous avait dit qu'il fallait employer une autre méthode que le « bulldozer ». Nous sommes allés voir des opérations similaires dans autres villes (Nice par exemple) et notre réponse au maire a été de dire que la seule méthode était de donner de l'argent sans condition de ressources. Même si on a un très beau centre ancien, l'idée était de faire revenir les classes moyennes parties dès l'après-guerre quand il y a eu beaucoup d'argent à Martigues avec le développement de l'industrie et peu de parc pour loger les gens.



Île quai Poterne © Ville de Martigues

## Chronologie

Par ailleurs, l'autre question concerne l'espace public et les équipements. Après la RHI (et son complément du FAU), nous avons appris à travailler dans cette forme de transversalité, avec des méthodes douces où l'on implique des services très différents pour avancer. Il faut savoir que les répercussions sur les métiers de l'artisanat donnent des chiffres assez éloquents, quand on analyse l'origine des entreprises et les répercussions sur le tissu local des métiers du bâtiment. Sincèrement, chaque fois que je vois des immeubles s'écrouler dans les villes ou brûler à cause d'un incendie faute de mise aux normes, je me dis que ces 300 000 euros sont vraiment bien utilisés ! ».



Reconstructions rue des Cordonniers © Ville de Martigues

**12 juillet 1961** délibération du Conseil Municipal : études de rénovation du quartier de l'île

**17 février 1967** adoption par le Conseil municipal d'un projet de rénovation urbaine dans le quartier de l'île (non réalisé)

**Fin 1973** transmission du dossier RHI au GIP et accord sur le bilan prévisionnel.

Approbation par le Conseil municipal du projet proposé par la SONACOTRA

**1974** le principe d'une opération de restauration immobilière menée conjointement à la RHI est retenu.

Accord de l'ANAH (21/04/1974)

**Février 1975** la Ville désigne comme organisme aménageur la SEMAVIM qui charge la SONACOTRA de l'exécution de la mission. Approbation préfectorale 05/07/1975

**6 octobre 1975** arrêté préfectoral créant la ZAD

**1976** début des premières acquisitions et recherche des solutions de relogement

Premiers dossiers de restauration avec les propriétaires bailleurs

**Avril 1977** mise en cause des démolitions par le Conservateur Régional des Bâtiments de France qui préconise des actions de restauration immobilière en lieu et place des constructions neuves.

**1978-1979** études alternative RHI/ restauration

**avril 1978** Premières démolitions dans l'îlot central

**6 février 1979** le FAU approuve le nouveau bilan

**juillet 1979** les conclusions de l'étude alternative permettent la poursuite de la RHI dans l'îlot central mais avec des modifications sur les îlots Est rue de la République

**août 1979** arrêté DUP 1<sup>re</sup> tranche expropriation

**octobre 1980** début de reconstruction de l'îlot central (LOGIREM 92 logts)

**Mai 1981** fin des travaux sur mitoyens

**26 juillet 1982** limitation du périmètre RHI : exclusion de la petite île (Arrêt Conseil d'État)

**Fin 1982** livraison des logements de la 1<sup>re</sup> tranche îlot central

**17 décembre 1982** convention OPAH Ville/État/ANAH

**1982-1983** découverte vestiges archéologiques. Modification du plan masse îlot central

**1986-1987** travaux sur îlots sud Mirabeau

**1988** achèvement du chantier sur les espaces publics entre rue de la République et rue Pelletan. Fin de l'opération à l'ouest de la rue République : inauguration du nouveau cœur du quartier

**1990-1991** opérations de reconstruction SEMIVIM (PLA et accession)

**1993** solde de l'opération SONACOTRA-SEMAVIM. Bilan définitif approuvé par le Conseil Municipal. ★

# Grenoble : un laboratoire urbain ?

## Mythes et réalités. La politique municipale des vieux quartiers

**Pierre Waechter**

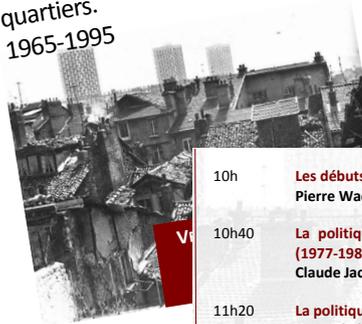
Doctorant à l'université Pierre Mendès-France de Grenoble (LARHRA)



Ce texte, sur la politique grenobloise des vieux quartiers, tente de faire la synthèse du travail engagé depuis deux ans dans le cadre du programme de recherche sur l'histoire de la résorption de l'habitat insalubre. Il s'appuie sur la bibliographie existante - en particulier, sur les travaux de Jacques Joly - et sur des recherches effectuées aux archives municipales de Grenoble, aux archives départementales de l'Isère et sur l'étude des fonds documentaires de l'Agence d'urbanisme et de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. Il intègre enfin, en italique, de nombreux extraits du compte-rendu de la journée d'étude, organisée le 29 mars 2013 (programme ci-contre), à Grenoble qui a rassemblé étudiants, chercheurs et acteurs de l'époque. Invité à la table-ronde, Charles Fourrey, ancien architecte de l'équipe Très-Cloîtres, est accidentellement décédé quelques semaines plus tôt dans un accident de montagne. Nadir Boumaza lui a rendu hommage lors de la journée.

Grenoble : un laboratoire urbain ?

Mythes et réalités  
La politique municipale des vieux  
quartiers.  
1965-1995



- 10h **Les débuts de la politique municipale des vieux quartiers (1965-1976).**  
Pierre Waechter, Doctorant, Université de Grenoble 2 – UMR LARHRA
- 10h40 **La politique des vieux quartiers sous le troisième mandat Dubedout (1977-1983)**  
Claude Jacquier Economiste, UMR TRIANGLE, Président de l'ODTI
- 11h20 **La politique des vieux quartiers sous les deux mandats Carignon**  
Yves Chalas, Professeur d'urbanisme. Université de Grenoble 2 – UMR PACTE

PAUSE DEJEUNER

13:30  
18:30

- 13h30 **Table ronde**  
animée par Nadir Boumaza, Professeur de géographie. Université de Grenoble 2 - UMR PACTE  
Jean-Louis Berthet. Ancien chef du service vieux quartiers. Ville de Grenoble  
Jean-Pierre Charre. Militant de quartier.  
Annie Deschamps. Elue de la municipalité Dubedout (1977-1983).  
Henri Drivas. Ancien chef du service foncier. Ville de Grenoble
- 15h30 : **Questions**
- 16h **Visite des différents sites d'opérations**  
(Sylviane Baills-Hollard, Catherine Venturini, Dominique Chancel)
- 18h **Débriefing de la journée à l'ODTI**
- 18h30 **Conclusion** par Anne-Marie Granet-Abisset Professeur d'histoire contemporaine. Université de Grenoble 2 LARHRA

Véritable vitrine de l'expansion française, le Grenoble des années 1960 attire une population nouvelle composée de techniciens, d'ingénieurs, d'ouvriers qualifiés... A l'époque, l'équipe municipale en place, minée par des divisions internes, peine à se mettre d'accord sur un programme et la SFIO - qui jouit pourtant, au plan local d'un héritage prestigieux - ne parvient pas à renouveler son discours politique. C'est donc en dehors des partis traditionnels et au travers du GAM (Groupe d'action municipale) que ces « couches nouvelles » font leur entrée en politique. Le GAM émerge à partir de 1963 d'une « structure para-politique informelle »<sup>1</sup> créée pour la préparation du Cinquième plan. Il rassemble, autour d'un idéal de démocratie locale, des personnalités du monde syndical, des universitaires et une nébuleuse de mouvements, pour la plupart issus de la gauche chrétienne (Peuple et Culture, Économie et Humanisme, Comités de quartier...). A la veille des élections municipales, ce groupe composite se rapproche du PSU, puis de la SFIO pour former une liste « d'Union socialiste et d'action municipale » En 1965, cette coalition remporte les élections et Hubert Dubedout, ingénieur, devient maire de Grenoble.

Dès lors, le phénomène GAM s'étend à toute la France et la voie grenobloise devient une référence pour toute la « Nouvelle Gauche » en gestation. Pour nombre d'observateurs de l'époque, « l'expérience de Grenoble »<sup>2</sup> symbolise le renouveau du socialisme municipal et l'émergence face à l'État d'un pouvoir fort et entreprenant. Pendant ses mandats successifs Hubert Dubedout,

va s'efforcer de conserver à Grenoble son statut de « ville pilote » à la pointe du progrès et de la modernité. Au-delà du « mythe » et d'une image souvent galvaudée, cette quête d'innovation trouve un jour particulier sur le plan de la politique urbaine ; l'un des principaux chantiers des trois mandats<sup>3</sup>.

Sous les mandats d'Hubert Dubedout, Grenoble est l'une des premières villes françaises à envisager son développement urbain dans le cadre d'un projet politique cohérent et définit par elle. La création, en janvier 1966 de l'agence municipale d'urbanisme - étendue dès 1967 à l'échelle intercommunale - est l'expression directe de cette volonté de passer d'un « urbanisme imposé » à un « urbanisme concerté ». La Ville de Grenoble se donne les moyens d'échapper à la tutelle du pouvoir central. Elle est aussi à l'origine d'un projet urbain novateur qui sera à la base des premières réflexions sur la politique de la ville<sup>4</sup>. Ce projet - dans l'application duquel, la Municipalité fera preuve d'une grande constance - ne peut se comprendre que par la place qu'il accorde à la notion de « cadre de vie ». Cette notion renvoie tout d'abord à la vie sociale, que la Ville s'efforce de favoriser à l'échelle de chaque quartier, par des aménagements ou des équipements. Elle signifie également le refus de toutes les formes de ségrégation par la mise en œuvre d'une politique volontariste visant à corriger les déséquilibres socio-économiques générés par l'économie capitaliste<sup>5</sup>.

Dans le cas de la politique des quartiers anciens, il s'agit de voir comment une collectivité a tenté de mettre en œuvre

le « partage social de la centralité urbaine ». Cette politique a démarré avec l'opération Très-Cloîtres, au tout début second mandat d'Hubert Dubedout. Elle sera, ensuite, l'un des principaux enjeux du troisième mandat.

## Très-Cloîtres : un quartier en déclin dans une ville en expansion

Le quartier Très-Cloîtres, à Grenoble, est un ancien quartier manufacturier dans une ville historiquement marquée par l'industrie du gant. A partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'activité industrielle tend à se déplacer dans les fabriques du quartier Berriat et plus tard, dans les communes périphériques. Le quartier Très-Cloîtres connaît alors, comme toute la frange Est de la vieille ville, une première phase de dépeuplement, marquée par le départ progressif de sa population solvable.

Celle-ci perdure jusque dans l'entre-deux guerres, période où le développement de

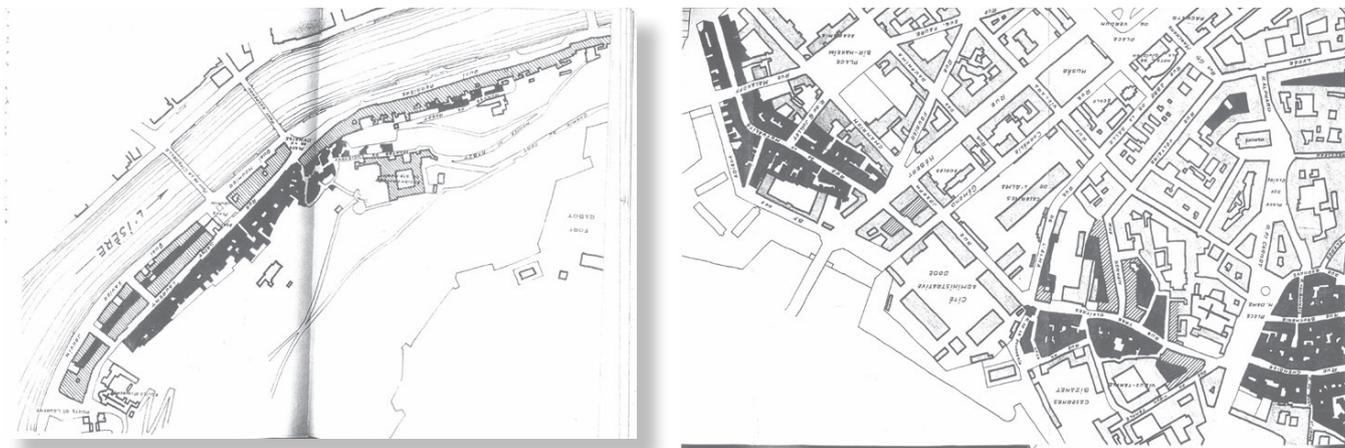
<sup>1</sup> Il s'agit de la commission des équipements urbains de Comité d'Expansion de l'Isère. L'expression est empruntée à Georgi Franck, *L'Invention de la CFDT 1957-1970. Syndicalisme, catholicisme et politique dans la France de l'expansion*, Paris, Ed. de l'Atelier/CNRS éd., 1995, 651 p

<sup>2</sup> Beaunez Roger, Rousseau Albert, *L'expérience de Grenoble, l'action municipale : ses possibilités, ses limites*. Paris : Les Editions Ouvrières, Collection « Pouvoir Local », 1971, p142

<sup>3</sup> Bruneteau Bernard. Le « mythe de Grenoble » des années 1960 et 1970 un usage politique de la modernité. In: *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. N°58, avril-juin 1998. pp. 111-126.

<sup>4</sup> C'est à Hubert Dubedout qu'est confiée la présidence de la commission DSQ qui sera à l'origine du rapport *Ensemble refaire la ville en 1983*

<sup>5</sup> Joly Jacques. *Formes urbaines et pouvoir local : le cas de Grenoble des années 1960-1970*. Toulouse. Presse Universitaire du Mirail. 1995. 230p



Plans 1950 a et b Les îlots insalubres dans les quartiers anciens de Grenoble en 1950. En noir, les «immeubles taudis à démolir», en hachuré «les immeubles à réparer et à aménager» © Archives municipales de Grenoble 390 W 307 Rapport du service départemental de l'urbanisme et de l'habitation

la grande industrie (métallurgie, chimie,...) amène à Grenoble une population nombreuse. C'est essentiellement dans ces quartiers, déclassés par une industrie gantière en perte de vitesse, que la main d'œuvre la moins qualifiée trouve à se loger. Ce secteur de la vieille ville, le plus pauvre, enregistre alors un nouveau maximum démographique avec une population venue des campagnes mais aussi et surtout de l'étranger, principalement d'Italie. Le surpeuplement, le manque d'entretien et les transformations apportées au bâti fragilisent les immeubles et contribuent rapidement au développement de l'insalubrité<sup>6</sup>.

### Les quartiers anciens face à la modernité triomphante

Ces quartiers (Mutualité, Très-Cloîtres, Saint-Laurent...) sont identifiés comme insalubres depuis les années 1920, mais il faut attendre 1958 et le lancement de la politique gouvernementale d'encouragement à la rénovation pour

voir se profiler une action décisive dans ce domaine. En octobre 1960, le conseil municipal d'Albert Michallon vote un programme de rénovation urbaine pour le centre ancien. Le quartier de la Mutualité, particulièrement insalubre, reçoit la «priorité numéro 1». Il est suivi de près par le lancement de l'opération République. Désormais, l'intervention ne va plus se limiter à de simples curetages ou percées. Le projet vise à remodeler toute la frange Est de la vieille ville. La responsabilité de ces opérations est confiée à de grands groupes immobiliers privés qui, attirés par l'arrivée de nombreux cadres et chercheurs sur l'agglomération, s'orientent plutôt vers des réalisations de *standing*.

En 1964, Grenoble est désignée comme «ville hôte» pour les prochains Jeux Olympiques d'hiver. L'organisation des J-O est alors pensée comme «la chance de Grenoble», celle qui doit lui permettre de dépasser son retard en matière

d'infrastructures et d'équipements, dans un contexte de très forte croissance démographique. C'est pour répondre à cet enjeu que la Municipalité Michallon a décidé de la création d'une ZUP et la définition d'un nouveau plan d'urbanisme d'agglomération. Ce plan, confié à l'architecte Henri Bernard, est présenté en 1965. Il se désintéresse du centre ancien, voué à la destruction et prévoit le déplacement des fonctions centrales vers le sud, sur le périmètre de la ZUP de Grenoble-Échirolles. Dans l'hypothèse, alors envisagée, d'un développement de l'agglomération jusqu'à un million d'habitants, l'objectif est de faire de Grenoble «la grande ville

<sup>6</sup> Groupe d'Etudes Urbaines (GETUR) Très-Cloîtres, analyse du processus d'insalubrité d'un quartier, Service des affaires économiques et internationales (SAEI). Contrat n° 71.310. Ministère de l'Équipement et du Logement. Direction de la Construction. Grenoble, juillet 1972, 242p et Jean-Étienne Alain, Production et transformation de l'habitat insalubre. Tome 1 La production de l'obsolescence de certaines unités urbaines. Grenoble GETUR, Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, GIP et SAEI, mars 1974, 215p

qu'elle n'est pas encore»<sup>7</sup> en bâtissant un centre à son échelle.

### L'élection d'Hubert Dubedout

A peine élue, la Municipalité Dubedout remet en cause les orientations du plan Bernard et confie l'étude du plan d'urbanisme et de la ZUP à un organisme indépendant qu'elle vient de créer : l'Agence d'urbanisme. Le socle de base de l'Agence est recruté au sein de l'Atelier d'urbanisme et d'architecture (AUA) de Paris, une structure pluridisciplinaire et innovante au plan architectural. Ces réflexions aboutissent à un projet urbain original, qui cherche à prendre le contre-pied de l'urbanisme pratiqué jusqu'alors. Le projet Villeneuve se caractérise par une volonté d'intégrer, dans un même quartier, des activités et différentes catégories d'habitat. Il témoigne également d'une réflexion poussée sur la question de la vie sociale et des équipements de quartier.

Si les regards sont dirigés vers la Villeneuve, le centre-ancien n'est pas absent des préoccupations. En 1968, l'Agence d'urbanisme pointe déjà la nécessité de revaloriser le centre-ville pour le rendre attractif<sup>8</sup>. Cependant, le contexte, marqué par l'échec social et financier des opérations de rénovation urbaine, se prête mal à une intervention. A peine élue, la Municipalité doit en effet gérer le désengagement du principal opérateur de l'opération Mutualité suite aux difficultés de commercialisations enregistrées pour la vente de l'une des tours de l'Île verte. La Ville confie alors l'opération à la SONACOTRA qui

reprend l'ancien projet dans ses grandes lignes en infléchissant l'aspect social du programme.

La déconvenue est plus grande encore pour l'opération République qui est abandonnée suite au refus de l'État de prendre en charge le déficit de la première tranche. A l'emplacement de la deuxième tranche, déjà nettoyée, la Ville fait édifier la maison du tourisme. La troisième tranche est laissée en l'état. Elle servira, au même titre que l'îlot Très-Cloîtres, de banc d'essai pour l'expérimentation des procédures RHI. En 1968, l'État porte un coup d'arrêt à la trop onéreuse politique de rénovation urbaine. Plus aucune opération n'est lancée et les quartiers insalubres du centre-ville continuent de se dégrader.

### Très-Cloîtres : un ghetto à détruire ou un centre à réhabiliter ?

Face à ces blocages, les discussions sur la procédure RHI suscitent très tôt l'intérêt de la Municipalité. Les premières réunions sur une éventuelle opération Très-Cloîtres précèdent d'ailleurs de plusieurs mois le vote de la loi Vivien. La Ville et l'agence d'urbanisme s'implique fortement. La SONACOTRA, déjà présente à Grenoble au travers de l'opération Mutualité apparaît également comme un acteur important des débuts du projet. Dès cette période, deux pôles semblent se distinguer :

- ★ Ceux qui perçoivent le quartier comme un « ghetto » et proposent la destruction complète du périmètre avec dispersion des populations.
- ★ Ceux qui préconisent la réhabilitation avec maintien sur place des habitants.

A cette époque, l'équipe municipale n'est pas franchement hostile à la « forme » de la rénovation urbaine. Celle-ci incarne au contraire la modernité et le renouvellement urbain du centre-ville. L'intérêt pour le patrimoine reste d'ailleurs limité à quelques cercles d'érudits locaux et Grenoble est pensé comme une ville sans valeur architecturale. Ce n'est donc pas cette sensibilité qui pousse certains acteurs à défendre la réhabilitation. Ces derniers sont beaucoup plus marqués par l'échec social et financier des opérations de rénovation urbaine et par l'idée qu'une politique publique doit d'abord avoir à cœur de répondre à des visées sociales<sup>9</sup>.

Les travaux de sociologie urbaine, notamment ceux d'Henri Coing<sup>10</sup>, ont également une influence déterminante sur le processus d'élaboration du projet Très-Cloîtres. L'intérêt manifesté pour ces recherches et la vérification, sur le terrain, des conséquences sociales de l'opération Mutualité explique l'hostilité de plusieurs acteurs à la reproduction d'un tel modèle. Les quartiers anciens sont perçus comme vecteurs

<sup>7</sup> Joly Jacques. *Formes urbaines et pouvoir local : le cas de Grenoble des années 1960-1970*. Toulouse. Presse Universitaire du Mirail. 1995. 230p

<sup>8</sup> Agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise, *propositions pour l'aménagement du Y grenoblois. Le livre blanc*, 1969

<sup>9</sup> Ces idées sont clairement exposées dans un rapport du groupe SEDALP : *Etude pilote RCB, approche cout avantage d'une opération de rénovation urbaine ; exemple du quartier de la Mutualité à Grenoble*. Ministère de l'équipement et du logement. Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. 1969, 146p

<sup>10</sup> Henri Coing, *Rénovation urbaine et changement social*, Les éditions ouvrières, 1966



Les trois tours de l'Île-Verte vues des toits du quartier Très-Cloîtres. © Ville de Grenoble

d'intégration sociale, par opposition aux difficultés que rencontraient les familles relogées en «grands ensembles». Cette option est défendue par l'Agence d'urbanisme et par le GETUR<sup>11</sup>. Elle a également le soutien de certains élus, notamment celui de l'adjoint à l'urbanisme Jean Verlhac. Cependant, la spécificité de l'approche grenobloise, c'est aussi d'avoir intégré la catégorie des «travailleurs migrants» à cette thématique globale du maintien des populations.

A l'époque, la question du logement des travailleurs migrants émerge dans le débat public et médiatique. A Grenoble, elle a été au centre de

plusieurs mobilisations impulsées par la gauche prolétarienne et repris par des mouvements catholiques de gauche. Dans ce contexte, fortement politisé, le quartier Très-Cloître apparaît rapidement comme un symbole de la lutte à mener. Les travailleurs maghrébins y représentent environ le tiers de la population. Très mobiles, ils logent dans des garnis et dans une ancienne caserne insalubre, transformée en foyer. La question de leur avenir se pose dans le cadre de la restructuration programmée du quartier. Très vite, on voit émerger l'idée de la création d'un foyer, administré localement et construit en lieu et place de l'ancien, en plein centre-ville. L'Office dauphinois des

travailleurs immigrés (ODTI), constitué autour d'un rassemblement d'élus et de représentants associatifs en fait d'ailleurs une de ses revendications, dès ses premières réunions en 1970.

La question du «droit à la ville»<sup>12</sup> des populations étrangères et plus spécifiquement maghrébines est donc intégrée depuis l'origine au projet de quartier. Alors que dans le même temps, le quartier est régulièrement présenté dans la presse locale comme une «Médina» ou «un cancer de la ville», les élus prennent le parti de considérer ces travailleurs comme des habitants légitimes. Cette position peut s'expliquer par les convictions et le passif de certains élus pendant la guerre d'Algérie. Elle se comprend aussi par la pression exercée par des mouvements, proches de la Municipalité (Peuple et Culture, CFDT...) et sensibles à la question des travailleurs migrants. Les travaux du GETUR<sup>13</sup> contribuent à structurer ce discours de la «centralité maghrébine». Dans un article publié en 2001, Claude Jacquier, actuel président de l'ODTI, revient sur cette fonction sociale du quartier pour la communauté maghrébine de l'agglomération, à l'époque essentiellement composée de travailleurs isolés :

<sup>11</sup> Le GETUR est un bureau d'étude issu de l'UER d'urbanisme de Grenoble. Il a obtenu, par l'intermédiaire de la SONACOTRA, un contrat de recherche financé par la SAEI sur le processus d'insalubrité du quartier Très-Cloîtres.

<sup>12</sup> Lefebvre Henri, *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos, 1968

<sup>13</sup> Ballain René, *Production et transformation de l'habitat insalubre*. Tome 2 *La construction de la population algérienne et sa distribution dans l'espace*. Grenoble GETUR, Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, GIP et SAEI, mars 1974, 201p

*Pour les immigrés algériens, Très-Cloîtres est plus qu'un quartier, c'est une adresse connue dès le départ d'Algérie et plus précisément du Constantinois. Souvent l'immigré qui débarque à Marseille n'a en poche que cette adresse «Très-Cloîtres», les réseaux de relations se chargeant d'indiquer le chemin et de l'amener à bon port. Très-Cloîtres est donc pour l'immigré algérien un pôle vers lequel s'organise son espace migratoire. C'est aussi un pôle de centralité qui structure toute la vie à Grenoble de l'immigré algérien. Cet espace est dans un premier temps complémentaire de celui de l'immigré italien. L'immigration algérienne occupe l'espace public, l'immigration italienne l'espace privé. Mais cette cohabitation ne va pas tenir longtemps, la nouvelle immigration, en tenant la rue, déstructure en quelque sorte l'ancien mode d'occupation du quartier; elle aboutit à sa dislocation et au départ des immigrés italiens vers d'autres espaces de la ville en quête d'espaces plus valorisés. Le quartier Très-Cloîtres devient alors, dans les années soixante-dix, le véritable cœur de l'immigration algérienne<sup>14</sup>.*

## Une opération pilote confrontée à de multiples contraintes techniques et réglementaires

### Très-Cloîtres : une opération expérimentale

Le programme d'intervention présenté en octobre 1971 à la population revêt donc une composante politique forte.

La Ville s'engage à intervenir, pour stopper la dégradation du bâti, tout-en préservant le caractère populaire et la diversité socioculturelle des quartiers anciens. Le quartier Très-Cloîtres, où la Ville possède déjà de nombreux appartements, est présenté comme une première étape avant une intervention globale sur tout le centre ancien.

L'opération prend immédiatement un caractère expérimental. Des représentants de l'Agence d'urbanisme travaillent avec le GIP pour adapter les différentes procédures issues de la loi Vivien aux spécificités du cas grenoblois.

En 1972, ce premier travail débouche sur un rapport, très critiques vis-à-vis des possibilités réelles offertes par la loi Vivien. Il s'avère en effet que celle-ci permet seulement de tout raser dans un périmètre où il y a un certain pourcentage d'insalubrité. Or c'est justement à ce problème de la quantification de l'insalubrité que les auteurs du rapport vont s'attaquer. Ces derniers visent particulièrement la méthode définie par la circulaire du 27 août 1971 pour évaluer l'insalubrité des immeubles. Cette méthode est fondée sur l'analyse d'une vingtaine de critères (densité, environnement, éclairage...) à partir desquels est calculée une cote d'insalubrité. Le rapport commence donc par dénoncer le caractère hygiéniste et normatif de ces critères qui tendent à présenter comme insalubre tout ce qui n'est pas conforme à un certain type d'habitat socialement normé. Si ce modèle s'avère efficace dans le cas des bidonvilles, il est en revanche

complètement inadapté à un tissu urbain dense comme le centre-ville de Grenoble.

La transposition de ce modèle, au quartier Très-Cloîtres, aboutirait en effet à la démolition complète du périmètre<sup>15</sup> comme l'explique Henri Drivas :

*La loi de résorption des bidonvilles avait instauré un mécanisme qui consistait à fixer le prix d'acquisition en déduisant de la valeur du terrain le coût de la démolition et éventuellement les charges de relogement. Appliquée à un immeuble de cinq étages, cette démarche n'avait aucun sens.*

Au terme de cette réflexion, l'Agence d'urbanisme considère que la loi Vivien fait une analogie trop sommaire entre «les bidonvilles verticaux» et les «bidonvilles horizontaux». L'agence plaide en faveur d'une révision de la méthode de calcul de l'insalubrité en intégrant notamment la question du coût. Le choix ou non de la destruction d'un immeuble ne doit pas être déterminé par des critères subjectifs mais par l'évaluation du coût de sa réhabilitation, c'est la notion «d'insalubrité réparable». D'ailleurs, selon un premier bilan estimatif, la réhabilitation apparaît à Très-Cloîtres comme moins onéreuse que la rénovation ; notamment parce qu'elle évite le rachat des commerces. C'est pourquoi l'agence demande un assouplissement de la légis-

<sup>14</sup> Jacquier Claude, Entre mythe grenoblois et réalité de Très-Cloîtres, sélective mémoire... In : Ecarts d'identités « L'immigration dans l'agglomération de Grenoble : histoire et dynamique ». N°95, 2001

<sup>15</sup> AUAG. La résorption de l'habitat insalubre dans le quartier Très-Cloîtres à Grenoble. AUAG-SAEI. G. 1972

lation afin de pouvoir utiliser des crédits RHI sans obligatoirement passer par la démolition. L'opération Très-Cloîtres est donc présentée au GIP comme une opportunité d'expérimenter une nouvelle procédure de traitement du tissu urbain ; une procédure qui reconnaîtrait la fonction sociale des quartiers anciens<sup>16</sup>.

### **Le premier projet : la «restauration mixte»**

Le premier projet, pour l'opération Très-Cloîtres, prévoit un quart de rénovation pour trois quarts de réhabilitation : c'est ce qu'on appelle la «restauration mixte». A l'automne 1972, une équipe pluridisciplinaire, chargée d'étude pour le compte de l'Agence d'urbanisme, s'installe dans le quartier. Forte du travail déjà engagé, elle obtient en septembre 1973 l'accord du GIP pour utiliser les financements RHI dans le cadre d'une première tranche. En janvier 1974 c'est l'ANAH qui, à son tour, donne son agrément. Les propriétaires pourront ainsi bénéficier d'une majoration de 30% pour la réhabilitation de leur logement. Cette opération se décline en trois points essentiels :

- ★ résorption de l'insalubrité
- ★ réhabilitation des logements
- ★ maintien sur place des habitants.

La résorption de l'insalubrité, proprement dite, concerne d'abord les immeubles trop dégradés où l'insalubrité est «irréparable» et certaines zones nécessaires au réaménagement du quartier (construction de logements sociaux, d'équipements,...). Elle doit aussi permettre d'entreprendre une lutte ponc-



Le quartier Très-Cloîtres en 1973 © Archives municipales de Grenoble 587W155

tuelle contre les causes de l'insalubrité. Loin de se placer dans une optique «de confort», la réhabilitation du quartier vise simplement à mettre les logements aux normes minimales d'habitabilité (NMH). Dans le cadre des objectifs fixés, l'équipe «Très-Cloîtres» est chargée d'informer les propriétaires sur les différentes aides disponibles pour la réhabilitation de leur logement. Elle s'efforce également de travailler avec eux pour réorganiser et dynamiser les copropriétés (établissement d'un règlement de copropriété pour l'entretien des parties communes...). La nature pionnière de l'opération n'est pas sans poser des problèmes nouveaux. Guy Houist, le secrétaire général du GIP, s'interroge ainsi, sur l'utilisation sociale, à long terme, des appartements réhabili-

tés avec les financements RHI. Il imagine un modèle de convention entre le GIP et les copropriétaires - le «droit de préemption conventionnel» - qui autoriserait la collectivité à préempter les appartements à la revente. Les équipes et les administrations engagées dans l'opération Très-Cloîtres explorent donc un domaine nouveau où tout reste à inventer.

Souvent de condition modeste, les propriétaires craignent d'avoir à supporter le coût de la réhabilitation du quartier, sans pouvoir espérer une valorisation de leur patrimoine. La plupart n'ont tout simplement pas les moyens d'assumer le coût

<sup>16</sup> AUAG. *La résorption de l'habitat insalubre dans le quartier Très-Cloîtres à Grenoble*. AUAG-SAEI. G. 1972

des travaux restant à leur charge. C'est particulièrement le cas pour les propriétaires occupants qui, à l'époque, ne peuvent disposer des aides de l'ANAH. La Ville a bien conscience que tous les propriétaires n'auront pas les moyens d'entreprendre les travaux. Elle s'est donc engagée à prendre le relais dans tous les cas où le propriétaire serait défaillant. La procédure prévue est la suivante : la Ville rachète l'appartement pour le céder à un Office HLM qui en assure la réhabilitation puis la gestion. L'ancien propriétaire pouvant, s'il le désire, devenir locataire de son ancien logement. Cependant, là encore, la démarche est freinée par des contraintes techniques et réglementaires.

Jean-Louis Berthet, alors membre de l'équipe Très-Cloîtres explique les difficultés auxquelles il s'est trouvé confronté :

*Les projets de la Ville s'appuyaient sur deux points forts des études préalables. Premièrement, la restauration était une solution plus rapide et moins coûteuse que la rénovation bulldozer. Deuxièmement, la présence d'une équipe technique sur le terrain devait permettre une bonne connaissance des habitants et leur participation aux projets. Au fil du temps, les habitants avaient délaissé les parties communes et ne s'intéressaient qu'aux parties privatives. Les propriétaires de logements garnis ne prêtaient d'intérêt qu'aux loyers. Le bâti était très dégradé et nécessitait des interventions lourdes, concernant en particulier le gros œuvre, essentiellement les escaliers, les charpentes en bois, la toiture. Or une Ville pour des motifs de sécurité et de res-*

*ponsabilité ne peut effectuer les travaux de restauration bricolés, comme peut le faire un particulier pour lui-même. La responsabilité du maire était engagée en cas de malfaçons ou d'accident. Par ailleurs, le statut de copropriété, pour les travaux sur parties communes, exige l'unanimité des propriétaires. Dans la situation de Très Cloîtres, la grande majorité des propriétaires n'avait aucun intérêt commun pour réaliser ce type de travaux. Les entreprises de bâtiment de l'agglomération grenobloise étaient exclusivement orientées vers la construction neuve en béton. Le marché était alors celui des tours, des barres et de la préfabrication. A un moment, faute d'entrepreneurs, il a même été envisagé de créer une entreprise municipale pour démarrer les travaux. Par ailleurs, les artisans capables d'effectuer des travaux de restauration n'étaient pas disposés à intervenir dans le cadre d'un marché public et d'une conception globale du chantier. Selon leur expression, ils voulaient travailler à l'avancement, « On ne sait pas où on va, il y a des surprises dans l'ancien !! » Or nous étions contraints par la loi à mettre en place un marché public d'ensemble pour l'immeuble restauré en financement HLM. Nous devons par ailleurs faire face à l'insolvabilité des propriétaires occupants et à l'absence d'intérêt de la plupart des propriétaires bailleurs, ainsi qu'à la lenteur, à la complexité et à l'imbrication des procédures. (...) Faute de compétences et d'intérêt des entreprises privées pour la restauration du bâti, la commune a dû recruter des techniciens qui se sont formés sur le terrain, sachant que les travaux de rénovation*

*ne sont pas enseignés à l'université. Le temps nécessaire à cet apprentissage a aussi contribué à la lenteur des travaux.*

### **Un projet trop ambitieux ?**

L'équipe Très-Cloître a donc rapidement été confrontée à un ensemble de problèmes insolubles. Suite à ces premières désillusions, un doute s'installe sur les suites à donner à l'opération. La SONACOTRA est un acteur important depuis les tous débuts du projet. Son directeur connaît bien les élus, il a même obtenu d'eux une forme d'accord tacite pour la conduite future de l'opération. Or, la SONACOTRA plaide, depuis l'origine, pour une opération de destruction/rénovation dont elle aurait la tête. Dans un contexte incertain, où la Ville se voit contrainte de reconsidérer ses ambitions, cette argumentation est susceptible de prendre du poids...

La conjonction de ces éléments alimente les craintes du GETUR qui intervient sur le quartier dans le cadre de ses enquêtes. Parallèlement à ce travail de recherche, les membres du GETUR s'engagent alors dans une action militante, en cherchant à mobiliser les habitants. Leur objectif est de pousser la mairie à clarifier ses positions : destruction ou réhabilitation, maintien des populations ou dispersion<sup>17</sup>...

<sup>17</sup> Maglione Jean, *Production et transformation de l'habitat insalubre. Tome 3 Suivi critique du processus opérationnel. Analyse des interactions habitants-acteurs - Mise en perspective de l'opération Très-Cloîtres comme enjeu des pouvoirs centraux et municipaux. Grenoble GETUR, Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, GIP et SAEI, mars 1974, 112p*

Dans le même temps, la Ville cherche à garder le contrôle sur la conception de l'opération, en limitant autant que possible l'influence de la SONACOTRA. Elle imagine ainsi une association, qui calquée sur le modèle de l'ORSUCOMN, regrouperait l'ensemble des opérateurs du projet (SONACOTRA, Pact...). Chaque opérateur interviendrait sur un aspect particulier de l'opération (construction neuve, réhabilitation) sous le contrôle permanent de la mairie. Cette exigence n'est pas sans créer quelques tensions avec la direction de la SONACOTRA. En 1973, la Ville obtient une majorité de soutiens au Conseil d'administration de l'Office Municipal d'HLM, auparavant contrôlé par le patronat local. Elle se dote ainsi d'un outil opérationnel qu'elle contrôle et qui va lui permettre d'impulser sa propre politique du logement. La SONACOTRA, un temps pressentie comme opérateur «faute de mieux» est alors définitivement écartée du projet.

## Une politique municipale de revalorisation du centre ancien

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 de l'opération Voltaire-République est validé puisque la «restauration mixte» coûte moins cher que la destruction-reconstruction. En revanche, celui de



Le quartier Très-Cloîtres en 1975 © Archives municipales de Grenoble 587W155

l'opération Très-Cloîtres est rejeté : le montant de l'aide de l'État ne couvrant pas le tiers du bilan prévisionnel<sup>18</sup>. Compte tenu des blocages rencontrés pour la réhabilitation du quartier, la Municipalité est contrainte de repenser ses méthodes et ses moyens d'action. Le Service Vieux Quartiers est créé en 1975 et prend la suite de l'équipe «Très-Cloîtres». Chargé d'élaborer une nouvelle étude, il opte pour une approche pragmatique du problème : si la réhabilitation coûte trop cher, elle n'est pas une solution adaptée. Peu à peu, l'impératif social du maintien des mêmes catégories d'habitants l'emporte sur l'objectif de conservation du cadre bâti.

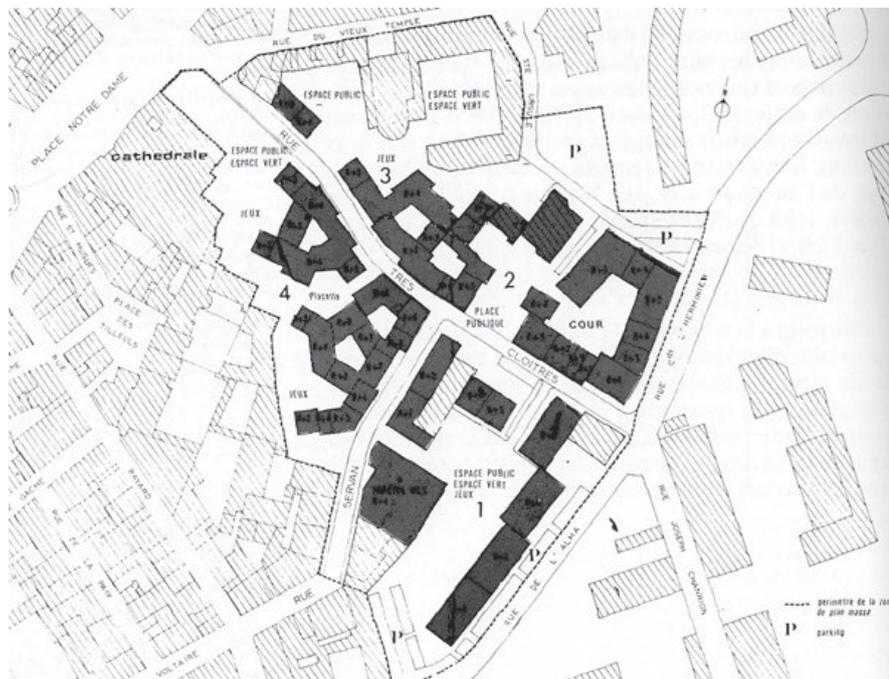
### Le social avant les murs : la «rénovation progressive»

En mai 1977, le Conseil municipal valide le programme élaboré par le Service Vieux Quartiers. Alors que l'ancien projet de 1972 donnait la part belle à la réhabilitation, le nouveau projet prévoit trois quarts de rénovation pour

seulement un quart de réhabilitation. Les destructions/reconstructions doivent cependant être opérées par étape, pour ne pas briser la vie du quartier et permettre le relogement progressif des habitants. Par un système «d'opération tiroir», les ensembles nouvellement construits doivent, à chaque fois, accueillir les habitants des secteurs en travaux. C'est ce que le Service Vieux Quartiers a appelé la «rénovation progressive». De la même manière, si la construction neuve domine, on s'efforce d'intégrer celle-ci dans le cadre général des vieux quartiers. Les immeubles nouvellement construits reprennent ainsi des éléments de l'architecture locale et sont alignés sur le tracé ancien des rues. On s'efforce donc, autant que possible, de rompre avec l'ancien modèle de la «table rase» des opérations de rénovation urbaine.

En 1977, seule la partie basse du quartier, peu habitée et donc facilement libérable a subi des interventions importantes. Le

<sup>18</sup> Voir *aple de note 17 p.88*



Plan masse de l'opération Très-Cloîtres de 1977 (Service Vieux Quartiers de la Ville de Grenoble)

foyer pour travailleurs migrants, géré par l'ODTI a été livré en 1975. Une première barre HLM (66 PLR) vient également d'être inaugurée en 1976 rue de l'Alma.

Cependant, si le quartier a peu évolué, le contexte est, comme l'indique Jean-Louis Berthet, complètement différent :

*Lorsque nous avons commencé l'opération en 1970, l'économie était florissante et le pays appelait les immigrés pour répondre aux besoins de main d'œuvre des entreprises. En 1975, le choc pétrolier a provoqué le début du chômage de masse. Parallèlement, le regroupement familial fut rendu légal et institutionnalisé par le Président Valéry Giscard d'Estaing (...). On passait*

*d'une immigration et d'un habitat de travailleurs isolés à une immigration de peuplement avec l'arrivée de familles. Ce décret a eu des conséquences très importantes sur la nature des projets. Désormais, il ne fallait plus seulement répondre à un besoin de logements pour travailleurs isolés mais surtout à un besoin pour des familles nombreuses. Ainsi, le projet de l'immeuble de la rue de l'Alma a dû être modifié en cours de chantier pour aménager des logements suffisamment grands pour accueillir les familles nombreuses des travailleurs qui vivaient jusqu'alors en célibataires. Un bon nombre de ceux qui habitaient en garnis dans les vieux immeubles profitèrent de leur droit au relogement pour faire venir leur*

*famille. Cette disposition législative fut très importante dans l'évolution de la problématique du quartier Très Cloîtres et la perception de son évolution par les grenoblois des quartiers voisins.*

Dans un terrain comme Très-Cloîtres où la copropriété est la règle, l'acquisition du foncier n'est pas sans poser des problèmes complexes. L'inorganisation complète et l'imbrication de la propriété ne permet pas toujours de déterminer avec précision à qui elle appartient. Or il faut connaître le propriétaire pour fixer le montant de son indemnité d'expropriation. De la même manière, la loi Vivien est une loi coercitive, très pénalisante vis-à-vis des propriétaires. Si les premières expropriations se font à l'amiable, à la demande même des propriétaires, la procédure RHI n'est pas toujours simple à mener.

Henri Drivas a commencé sa carrière au service des permis de construire de la Ville de Grenoble. Il a ensuite intégré l'équipe Très-Cloîtres avant d'obtenir la direction du service foncier :

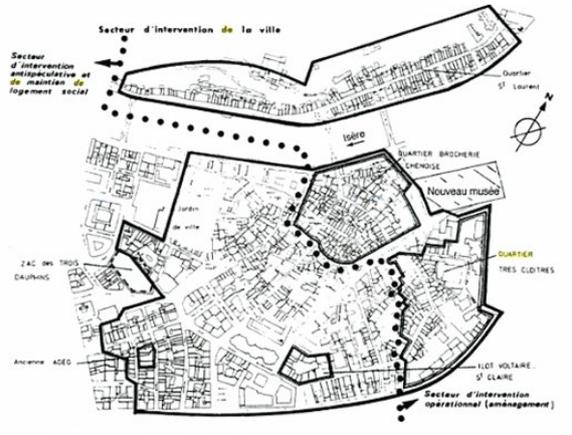
*Pour ma part, la difficulté résidait dans l'évaluation de la valeur vénale de chaque mètre carré d'appartement. Le service des domaines, que nous avions associé à la commission foncière, avait défini une méthode consistant à appliquer une réfaction de 30 % sur la valeur du mètre carré de logement par rapport au prix du marché de façon à pouvoir acquérir la totalité des étages sans léser les propriétaires. Si nous avons appliqué le mécanisme de la loi de résorption des bidonvilles, ce sont les propriétaires qui auraient été redevables envers la mairie alors qu'il*

s'agissait de personnes peu aisées la plupart du temps. Très souvent j'étais contraint d'appliquer la marge de négociation que nous autorisait la préfecture, sous réserve d'une validation de la Commission départementale des opérations immobilières. Nous pouvions alors appliquer sur la valeur des domaines un dépassement de 30 %. Ce niveau de prix demeurait néanmoins inacceptable pour les propriétaires. C'est ainsi que la Ville a acheté les immeubles de la rue Très-Cloîtres pour seulement 300 francs le mètre carré de logements.

### Le système municipal d'intervention dans sa phase de maturité

Les îlots Très-Cloîtres et Voltaire-Sainte-Claire sont présentés depuis l'origine comme des lieux d'incubation et d'expérimentation d'une nouvelle politique de traitement des quartiers anciens. Cette politique entre dans sa phase de maturité à l'aube du troisième mandat d'Hubert Dubedout (1977-1983) avec la mise en place d'un véritable système municipal d'intervention sur l'ensemble du centre ancien. Ce système mobilise un éventail assez large de procédures pour répondre à des situations spécifiques et s'adapter à la complexité du terrain. Il s'articule autour de trois acteurs principaux : l'Office d'HLM, à qui sont confiés toutes les opérations de constructions neuves, le Service Vieux Quartiers et la Régie foncière et immobilière de la ville de Grenoble (RFIVG).

Le Service Vieux Quartiers est la clef de voûte de cette politique. Il est chargé de



ZAD et interventions lourdes La Zone d'aménagement différencié (ZAD) et les secteurs d'interventions lourdes (Service Vieux Quartiers).

la conduite générale des opérations et de la coordination avec les autres services de la Ville. C'est lui qui gère, entre autre, l'utilisation des procédures RHI dans les immeubles les plus dégradés. Ce service, est directement intégré aux services techniques de la Ville mais déconcentré en équipes de quartier dans chaque secteur où la Ville intervient de façon « lourde ». Ces secteurs, sont au nombre de quatre : Très-Cloîtres, Voltaire-République, Saint-Laurent dès 1978 et Brocherie-Chenoise à partir de 1980. L'intégration des équipes opérationnelles au sein même des quartiers s'inscrit dans une démarche participative, revendiquée par la Municipalité depuis son élection en 1965.

L'intervention municipale sur les quartiers anciens s'appuie enfin sur une politique foncière volontariste menée par la Régie foncière et immobilière de la ville de Grenoble (RFIVG). A partir de 1976, cette société d'économie mixte, devient le bras armé de la politique foncière municipale. En s'appuyant notamment sur les dispositions de la

loi Galley (1975), la Ville a mis en place une Zone d'aménagement différencié (ZAD) complétée par une Zone d'Intervention Foncière (ZIF). Ce cadre juridique, lui permet de faire valoir un droit de préemption sur toutes les transactions immobilières dans le secteur des vieux quartiers. Les appartements acquis sont ensuite cédés à la Régie Foncière qui les réhabilite et en assure la gestion.

Cette politique foncière permet à la Ville de disposer des logements nécessaires pour reloger les habitants pendant les travaux. Elle permet également de maîtriser les prix en prévenant toutes opérations de spéculation. En 1980, la Ville a ainsi acquis 40% des logements mis en vente dans le centre-ancien (plus de 50% dans les secteurs opérationnels)<sup>19</sup>. Combinée à la production d'HLM, cette politique a permis en quelques années de constituer un patrimoine locatif public important, en plein centre ancien.

<sup>19</sup> Magazine d'information et de documentation municipale : « Une politique pour les quartiers anciens », Grenoble, novembre 1980, n°2, p40

Ce parc social s'élève en 1983 à 1409 logements locatifs, neufs ou réhabilités.

La Ville s'implique fortement dans la politique de réanimation du centre-ville au point de véritablement peser sur le marché de l'immobilier. Cette démarche interventionniste est un des traits fondamentaux de la politique urbaine grenobloise<sup>20</sup>. Elle se traduit par la mise en place, progressive d'un système que l'on peut qualifier de « tout municipal » : l'ensemble des acteurs intervenants dans les quartiers anciens étant, directement ou indirectement, contrôlés par la Ville. En marge de ce système – la préemption s'opérant essentiellement dans les secteurs d'interventions lourde – la Ville cherche à stimuler et à mobiliser l'initiative privée notamment au travers de la procédure des OPAH. La cohabitation de ces deux logiques d'intérêt est-elle possible sur le long terme ?

C'est ce dilemme qu'exprime Claude Jacquier de manière imagée et métaphorique :

*Discrètement, en même temps que s'édifie le mythe villeneuvien tapageur, montée par montée, cour par cour, rue par rue, sonne le temps de « la reconquête » des quartiers anciens. A Grenoble, elle opère par les deux bouts du centre ancien. D'un côté, depuis les quartiers hausmaniens de l'ouest, par stimulation des intérêts privés, en s'appuyant sur des opérations de réaménagement des espaces publics. La piétonnisation de la place Grenette et autres rues avoisinantes en est le vecteur. De l'autre*



L'immeuble des Minimes, dans le quartier Très-Cloîtres, en cours de construction © Ville de Grenoble

*côté, à l'est du centre ancien, depuis le faubourg Très-Cloîtres, par une politique d'investissement public (rachat, démolition, curetage, réhabilitation, reconstruction d'immeubles) dans la perspective d'améliorer le confort de l'habitat sans éviction des populations résidentes. L'idée majeure était même de maintenir et de renforcer le parc social locatif public au sein des quartiers anciens du centre, un objectif qui n'était pas forcément du goût des classes moyennes modernistes irrésistiblement attirées par les vieilles pierres et les vieilles poutres, menacées de n'y pouvoir réaliser, un jour, la rente immobilière espérée. Deux dynamiques de revitalisation de nature différente, allant à la rencontre l'une de l'autre, la collision des plaques tectoniques étant alors pronostiquée le long d'une ligne passant rue Lafayette, place aux Herbes,*

*rue Renaudon, rue de Lionne aux alentours de... mars 1983»<sup>21</sup>.*

### Le tournant des années 1980

Longtemps, la question patrimoniale est restée absente des débats et le projet municipal s'est bâti autour d'objectifs essentiellement sociaux<sup>22</sup>. Au moment de sa mise en place, l'interventionnisme municipal est présenté comme une

<sup>20</sup> Joly Jacques. Aspects de la politique urbaine à Grenoble. In: *Revue de géographie alpine*. 1982, Tome 70 N°1-2. pp. 7-30

<sup>21</sup> Jacquier Claude, *Entre mythe grenoblois et réalité de Très-Cloîtres, sélective mémoire...* In : *Ecarts d'identités « L'immigration dans l'agglomération de Grenoble : histoire et dynamique »*. N°95, 2001

<sup>22</sup> Cette dimension est réellement intégrée à partir de 1979 avec la mise en place d'une collaboration entre les techniciens du Service Vieux Quartiers et un archéologue de métier. Cette collaboration a permis de référencer et de faire ressortir la valeur architecturale de certains îlots.

obligation devant la carence de l'initiative privée et la faiblesse des ressources des habitants. Les choses changent à partir du début des années 1980. L'intérêt nouveau des classes moyennes pour le patrimoine mais aussi les critiques formulées à l'égard d'un système jugé trop lourd et contraignant entraînent, progressivement, une remise en cause de l'action municipale. Pour Annie Deschamps, la Ville n'a sans doute pas su expliquer le lien entre la politique municipale et la revalorisation du centre-ville.

*« Le droit de préemption foncière que la Ville exerçait sur les quartiers anciens n'était pas une fin en soi comme le percevait généralement la population. Il s'agissait d'un outil au service de la réhabilitation des quartiers. Nous n'avons pas suffisamment expliqué l'objectif du droit de préemption. Par conséquent, des rumeurs ont couru et se sont amplifiées au cours des années, fustigeant une politique socialiste qui aurait visé à tout contrôler en augmentant les impôts pour permettre à la Ville d'acheter les logements et qui ne se serait préoccupé que du bien-être des plus modestes et des populations d'origine étrangère. Nous n'avons pas su freiner le développement de telles idées. L'équipe Très-Cloîtres était de qualité et entretenait de bons rapports officiels avec les unions de quartier. Néanmoins, je pense que nous n'avons pas répondu aux attentes des habitants. Par exemple, nous n'avons pas su expliquer la lenteur des opérations. Les habitants et les propriétaires bailleurs, souvent modestes, ne savaient pas*

*vers quoi nous les embarquions (...). La piétonnisation du centre ancien a été effectuée à marche forcée, les commerçants y étant opposés tandis que les habitants étaient partagés parce que nous n'avons pas su expliquer que cette démarche permettrait d'irriguer l'hyper-centre commerçant mais également les quartiers avoisinants. De même nous n'avons pas su montrer*

*équipements que nous créions dans le centre ancien pour favoriser la mixité sociale, alors que nos opposants politiques nous accusaient de créer un « ghetto de pauvres ». Nous avons notamment organisé la carte scolaire de façon à ce que les enfants des quartiers haussmanniens et ceux de Très-Cloîtres se retrouvent au collège Stendhal.*

Le quartier Saint-Laurent est caracté-



La place Edmond Arnaud dans le quartier Très-Cloîtres. Au centre le Foyer de travailleurs migrants  
© Ville de Grenoble

*que le projet Tram, qui visait à redonner de l'accessibilité au centre-ville, était directement lié à la réhabilitation des vieux quartiers. Ces différentes incompréhensions ont contribué à la dévalorisation de notre travail de rénovation urbaine. Enfin, les habitants n'avaient pas conscience de tous les*

*risque des nouvelles difficultés auxquelles se trouve confrontée la politique municipale. Bien situé sur la rive droite de l'Isère, il est considéré comme le « quartier pittoresque » de Grenoble. A ce titre, il a très tôt attiré une population de type « classe moyenne » qui s'est investi dans la vie du quartier,*

notamment au travers de la Maison Pour Tous<sup>23</sup>. Il abrite également, depuis longtemps, une importante communauté italienne, pour qui ce quartier représente un fort ancrage identitaire dans la ville. Néanmoins, depuis plusieurs années, les familles sont plus nombreuses à quitter le quartier pour s'installer en périphérie à la recherche de logements plus confortables. On observe donc un vieillissement de la population du quartier et l'installation, de plus en plus visible, des travailleurs maghrébins dans des immeubles laissés vacants et transformés en garnis. Cette évolution est d'ailleurs dénoncée dans les médias par le « maire » de la « commune libre » - issu de la communauté italienne et candidat sur la liste RPR aux dernières élections municipales - qui parle d'une « arabisation du quartier » et accuse la Mairie de favoriser les maghrébins pour les attributions de logements.

Au printemps 1982, lorsqu'arrive en discussion la question de l'avenir de l'îlot Montagne-Amont, la situation est donc déjà tendue dans le quartier Saint-Laurent. Les relations se crispent entre les techniciens des services municipaux et des responsables associatifs, pour la plupart issus des classes moyennes. Ces militants s'opposent à la destruction complète du périmètre qui aboutirait, selon eux, à une normalisation ou « hachellemisation » de leur quartier.

Jean-Pierre Charre fut le « conducteur » de ce mouvement :

*Nous craignons que la Ville achète tout l'îlot Montagne-Amont car nous savions que le financement dont elle*

*disposait pour revaloriser le bâti ne lui permettrait que de démolir et reconstruire, une opération de restauration étant plus coûteuse et exclue. Nous redoutions que la Ville acquière tous les immeubles, les démolisse et les remplace uniquement par des logements sociaux. Nous ne voyions pas d'inconvénient à la création de logements sociaux, après réfection du gros œuvre, comme cela s'est fait sous la Municipalité Destot, mais nous étions opposés au monopole d'une action municipale aboutissant à la démolition d'un quart de Saint-Laurent et à sa transformation en logements sociaux. Nous avons eu raison : la Municipalité Destot a fait fonctionner tous les processus de revalorisation. C'est une condition de mixité sociale.*

Sylviane Baills, quant à elle, dirigeait l'équipe du Service Vieux Quartiers détachée dans le quartier Saint-Laurent :

*Les immeubles de l'îlot Montagne-Amont sont très profonds. Une trame se compose d'une pièce éclairée côté rue, de plusieurs alcôves et d'une pièce à l'arrière donnant sur la montagne et donc peu éclairée. Par conséquent, le coût d'une restauration qui visait à améliorer l'éclairage était très élevé. Il était donc nécessaire de mettre en œuvre une opération de restructuration. Par ailleurs, devant l'ampleur du problème posé par l'îlot Montagne-Amont, un architecte de la rue Saint-Laurent, enseignant à l'École d'Architecture, a développé un discours qui reprochait à la mairie d'aller trop loin dans l'application des normes, qui*

*prétendait qu'il suffisait de lessiver les immeubles pour les rendre propres et qui suggérait de laisser intervenir des personnes aimant les vieilles pierres, les personnes souhaitant un confort plus moderne ayant la possibilité de déménager. Ce discours affirmant la possibilité de rénover les immeubles pour un coût très bas a semé le trouble.*

En février 1983, à la veille des élections municipales, des militants associatifs des quartiers Saint-Laurent et Notre-Dame se regroupent pour fonder l'Atelier pour l'urbanisme du centre ancien (APUCA). Cette association commence par condamner les atteintes au patrimoine et la normalisation des vieux quartiers. Elle manifeste également une opposition ferme à la politique de préemption foncière, accusée d'entraver l'initiative privée et de déresponsabiliser les propriétaires. Elle dénonce enfin une politique technocratique qui ne concéderait aux habitants « qu'un simulacre de concertation »<sup>24</sup>. En s'appropriant « l'objet quartier », l'APUCA s'inscrit dans l'héritage du GAM qui considérait le quartier comme « le niveau minimum de prise de conscience des problèmes de la cité »<sup>25</sup>. Elle pointe également un sujet, ô combien sensible à Grenoble,

<sup>23</sup> Cette Maison Pour Tous, créée en 1973, est d'ailleurs à l'origine à partir de 1975, d'une tentative « d'auto-restauration » par les habitants. Sur ce point voir : Charre Jean-Pierre. La participation des habitants à l'élaboration et à la gestion des projets de revalorisation du bâti ancien : le cas du vieux quartier de Saint-Laurent/Rive Droite à Grenoble. In: *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 60 n°3, 1985, pp. 217-243.

<sup>24</sup> Charre J.P. *Ibid.*

<sup>25</sup> Beaunez Roger, Rousseau Albert, L'expérience de Grenoble, l'action municipale : ses possibilités, ses limites. Paris : Les Éditions Ouvrières, Collection « Pouvoir Local », 1971, p142

à une époque où les rapports entre la mairie et les associations de quartier se sont quelque peu dégradés. La troisième mandature d'Hubert Dubedout étant en effet, marquée par l'effacement du GAM au sein de la coalition municipale.

Ce problème de la concertation est diversement interprété par les différents acteurs présents à la table ronde :

*L'îlot Montagne-Amont était très avancé dans le processus interactif et cumulatif de dégradation-paupérisation. C'est pourquoi nous pouvions craindre qu'il soit entièrement démoli. Les habitants se sont donc opposés à la préemption, d'autant plus que comme le reconnaît Annie Deschamps, la Ville n'en avait pas bien expliqué la nécessité. Dès le début des réunions sur l'îlot Montagne Amont, j'ai demandé avec force que les habitants participent à l'élaboration du projet politique de revalorisation du bâti ancien. Pour répondre à cette demande, Jean Verlhac m'a intégré à la commission foncière, qui décidait des préemptions. La seule mesure que j'ai obtenue a consisté à permettre à un habitant du Quai Perrière, dont la famille s'agrandissait, d'acquérir un appartement voisin du sien (...). Vous avez dit ce matin que Jean Verlhac était l'inventeur de la politique de la ville ; je suis peut-être l'inventeur de la protestation populaire ! Nous n'étions pas opposés à l'intervention municipale. Dans les années 1970, j'avais même publié un article réclamant une impulsion venue de l'extérieur, que seule la Ville pouvait apporter. En revanche, nous étions radicalement*

*opposés aux modalités de l'intervention municipale, ce qui explique nos votes en mars 1983. Jean-Pierre Charre*

*Les associations du cadre de vie que nous rencontrons habituellement dans les villes à savoir la Confédération Nationale du Logement, l'association Consommation Logement Cadre de Vie et la Confédération Syndicale des Familles n'étaient pas présentes dans les quartiers de Grenoble concernés par la réhabilitation, ce qui était fort dommage. Seules les unions de quartier intervenaient dans ce secteur et certaines étaient relativement fragiles. A cette époque, Jean-Pierre Charre a exprimé la volonté de certains habitants, que nous pourrions presque qualifier de volonté politique, qui visait à modifier le projet municipal. Par ailleurs, la population souhaitait être mieux logée. Souvent, les opposants refusaient le projet pour leur îlot mais ne voyaient pas d'inconvénient à ce qu'il soit appliqué dans un autre îlot. Or la politique municipale est nécessairement globale sur des sujets aussi importants que le logement. Annie Deschamps*

*Lorsque nous avons expliqué les lenteurs des procédures au Conseil Municipal d'Hubert Dubedout, celui-ci n'a pas renoncé alors qu'il aurait pu reculer face aux risques politiques. La confiance des élus a permis de dynamiser les services techniques de la mairie. D'autre part, pour répondre à Jean-Pierre Charre, il faut dire que M. Verlhac inspirateur de cette politique urbaine et sociale et les élus du secteur étaient tout à fait favorables au maintien sur place*

*des propriétaires occupants. Ils nous ont toujours demandé de rechercher des solutions qui permettraient d'atteindre cet objectif. Leur objectif n'était pas de construire des HLM dans tous les vieux quartiers. Par contre, en tant que responsable politique, M. Verlhac pensait que la revendication de participation des habitants portée par Jean-Pierre Charre était en fait une demande d'abandon de la politique sociale municipale. C'est la raison pour laquelle il ne s'empressait pas de l'inviter aux réunions de travail organisées par la Municipalité. En revanche, les explications techniques étaient omniprésentes et de nombreuses discussions sur les procédures et les moyens techniques étaient nécessaires pour justifier les démarches, les délais, les assemblées de propriétaires qui ne s'étaient plus réunis souvent depuis plus de 10 ans. Chaque îlot, parfois chaque immeuble appelait des solutions particulières. En effet, la structure du bâti, son organisation, variait beaucoup selon les îlots. Jean-Louis Berthet*

## La politique municipale après 1983

### Les mandats Carignon : retour au marché et changement social

En mars 1983, Alain Carignon, jeune loup du RPR, est élu maire de Grenoble. La nouvelle équipe de droite est diamétralement opposée aux orientations et aux finalités du système municipal d'intervention. Cependant, dans le cadre d'un effort impulsé depuis une dizaine d'années, elle ne peut que procéder par

étapes. Dans un premier temps donc, la différence la plus nette entre les deux politiques concerne la communication qui en est faite. La Municipalité socialiste faisait de l'intervention dans les vieux quartiers l'un des symboles de sa politique urbaine. Elle communiquait largement et l'intégrait dans une réflexion globale sur la ville et l'intégration sociale<sup>26</sup>.

La politique des vieux quartiers n'est plus revendiquée par la Municipalité élue en 1983. Elle est même remise en cause, dans ses principes, par des élus qui la jugent trop lente et inefficace. Réappropriée, la notion de «mixité sociale» est utilisée pour stigmatiser une politique qui, à long terme, aboutirait à la création de ghettos sociaux. Pour l'équipe Carignon, on ne peut venir

à bout de cette politique de réanimation qu'en réintégrant le centre ancien dans une logique de marché. L'initiative privée doit permettre de contrebalancer les dérives antérieures avec des constructions plus esthétiques et une composition sociale davantage diversifiée<sup>27</sup>. L'une des toutes premières décisions du mandat Carignon fut d'ailleurs de réduire de moitié le périmètre de la ZAD des vieux quartiers<sup>28</sup>.

VQ couleur 1980 Au premier plan le «côté gauche» de la rue Très-Cloîtres. Au second plan, le reste des quartiers anciens © Ville de Grenoble



Le libéralisme affiché par la nouvelle Municipalité se manifeste également par le recours à des acteurs du monde privé, notamment à des architectes libéraux avec lesquels la Municipalité entretenait des relations souvent difficiles. Habitué à travailler en fonction d'une ligne politique forte, suivant des orientations précises, le Service Vieux Quartiers est contraint de s'adapter à ce nouveau cadre de travail.

Jean-Louis Berthet, alors responsable de ce service, témoigne du ressenti des techniciens municipaux :

*Alain Carignon n'a jamais affiché quelle était sa politique. Par conséquent, c'est le Service Vieux Quartiers qui a*

<sup>26</sup> Chalas Yves. De quelques aspects nouveaux de la réhabilitation des vieux quartiers à Grenoble (1983-1988). In : *Revue de géographie alpine*. 1991, Tome 79 N°2. pp. 85-98.

<sup>27</sup> Joly Jacques. Projets urbains et formes urbaines. Les changements dans la réhabilitation des vieux quartiers de Grenoble. In : *Villes et territoires*, «La réhabilitation des quartiers anciens et de l'habitat existant, (dir) Jean-Pierre Levy, CIEU. Presse Universitaires du Mirail, N°3, 1990

<sup>28</sup> Joly Jacques. Projets urbains et formes urbaines. Les changements dans la réhabilitation des vieux quartiers de Grenoble. In : *Villes et territoires*, «La réhabilitation des quartiers anciens et de l'habitat existant, (dir) Jean-Pierre Levy, CIEU. Presse Universitaires du Mirail, N°3, 1990

*assumé seul la conduite de la mise en œuvre des procédures et des priorités de la réhabilitation. Nous n'avons jamais discuté de ces questions avec les élus au cours de la mandature Carignon. En l'absence d'objectif politique, nous nous sommes repliés sur la technique et travaillions en technocrates. En outre, Alain Carignon menait une politique clientéliste par l'intermédiaire de son Adjointe au logement, qui souvent, attribuait les logements à ses connaissances ou ses électeurs. Elle négligeait souvent les impératifs du relogement opérationnel indispensable pour engager les travaux de restauration. Par exemple, le premier grand logement HLM rénové au 8 rue Brocherie a été attribué à M. Bertrand, adjoint à la culture. Retraité, il ne me semblait pas correspondre au public prioritaire pour ce logement. Il est exact aussi que ce bâtiment est un élément fort du patrimoine des vieux quartiers grenoblois que la Municipalité pouvait souhaiter sortir du parc HLM. De nombreux cas similaires se sont produits. C'est pourquoi, nous nous sommes repliés sur la technique pour éviter de mettre en faute les fonctionnaires. C'était une de mes inquiétudes pendant la mandature Carignon, d'autant plus qu'avant 1993, le financement des partis politiques n'était pas encadré par la loi. L'administration était souvent tenue à l'écart des décisions concernant les marchés publics. C'est ainsi qu'en 1984, le Maire a attribué la restauration de l'ensemble des immeubles des îlots du Fer à Cheval et des Beaux tailleurs à Très Cloîtres, dont les logements avaient été acquis et les occupants relogés au*

*cours des dix années précédentes, à une entreprise sans appel d'offre. Cette situation nous a conduits à nous donner en interne l'objectif de découverte et de mise en valeur du patrimoine et à adopter un mode de fonctionnement exclusivement orienté vers la technique, la loi et la mise en valeur du patrimoine. En ayant bien conscience que ce n'était pas suffisant pour une accélération de la restauration des quartiers.*

La politique urbaine du centre-ville évolue donc dans le sens d'une libéralisation des modes d'intervention. L'Office HLM est marginalisé au profit d'acteurs du

monde privé. On favorise l'accès à la propriété et le rachat par les locataires du patrimoine de la Régie foncière.

Henri Drivas montre l'aboutissement de ce processus qui est la liquidation, au début des années 1990, des deux principaux instruments du système municipal d'intervention : la Régie foncière et le Service Vieux Quartiers :

*Lorsque la Régie foncière et immobilière de la ville de Grenoble a été liquidée par la Municipalité de droite en 1990, elle gérait un portefeuille de 1400 logements, ce qui*

Toits Servan Un immeuble de la rue en cours de réhabilitation dans le quartier Très-Cloîtres © Ville de Grenoble



est très peu par rapport aux volumes de préemption qui nous sont faussement attribués. Par ailleurs, 800 de ces 1400 logements avaient été restaurés et étaient devenu des logements sociaux de qualité. Le portefeuille comportait également 70 commerces en pied d'immeuble restaurés, gérés via des baux commerciaux de qualité et bien contrôlés. Au moment de la liquidation de la Régie foncière, la gestion des 500 logements restants a incombé au service foncier de la Ville de Grenoble, dont les effectifs avaient été réduits. Par conséquent, je ne possédais pas les moyens nécessaires pour gérer convenablement ce portefeuille. Les 800 logements sociaux ont été répartis entre les deux organismes HLM de l'époque. J'ai reçu la consigne de vendre

les autres biens en les proposant en priorité aux occupants. Nous en avons ainsi vendu la moitié. Le service foncier a conservé la gestion du portefeuille résiduel, avec des moyens très limités.

Au-delà de la forme et des acteurs, ce changement de cap a cependant, une autre conséquence importante : la modification de la structure sociale du centre-ancien. Cette évolution est mise en avant par Yves Chalas dans un article publié en 1989<sup>29</sup>.

C'est à partir de cette recherche, menée à la fin du premier mandat d'Alain Carignon, qu'Yves Chalas, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble a construit son intervention lors de la journée d'étude :

*La réhabilitation sociale pratiquée sous Dubedout, qui visait le maintien des populations sur place soit par relogement opérationnel, soit par opération tiroir (relogement provisoire dans une autre partie de la ville) a été interrompue par l'équipe municipale d'Alain Carignon. Selon nos enquêtes, avant 1983, 90% des habitants des vieux quartiers étaient relogés dans leurs anciens lieux d'habitation. Ce chiffre se réduit à 30% seulement au terme de premier mandat d'Alain Carignon (...). Par ailleurs, les locations deviennent coûteuses. Les programmes gérés par les opérateurs privés attirent les classes moyennes, souvent de gauche, qui quittent dans un premier temps le quartier de la « Villeneuve » et les faubourgs, pour s'installer dans les centres anciens, séduits par des bâtiments pittoresques répondant aux normes modernes (...).*

Ce changement de politique est particulièrement flagrant dans le cas du quartier Très-Cloîtres. A l'époque, le côté gauche de la rue Très-Cloîtres et la partie basse du quartier ont déjà été rénovés, avec reconstruction de logements locatifs sociaux. Il reste cependant une dernière tranche à traiter, qui correspond grossièrement au côté droit de la rue Très-Cloîtres. Cette dernière tranche est située à proximité immédiate de la Cathédrale et du débouché sur la place Notre-Dame. A l'arrivée d'Alain Carignon, ce site est perçu comme potentiellement valorisable et doit permettre d'attirer de

la cathédrale de Grenoble et le quartier Très-Cloîtres au début des années 1980 © Ville de Grenoble



<sup>29</sup> Chalas Yves. *Op.cit.*

nouvelles catégories de population pour rééquilibrer la composition sociale du quartier.

Le nouveau maire ne tarde pas à négocier la rétrocession du périmètre RHI. Après plusieurs rebondissements – la destruction complète du périmètre ayant été envisagée – cette tranche restante est finalement traitée en réhabilitation et confiée à des opérateurs privés et parapublics. Cette dernière tranche – destinée à l'accession à la propriété – est donc en rupture totale avec les objectifs et les idées qui avaient primés à l'élaboration du projet Très-Cloîtres. Elle s'intègre en revanche dans une optique de mise en valeur de l'aspect et du patrimoine de la place Notre-Dame. Le réaménagement de la place, le dégagement du chevet de la cathédrale, la mise en place d'un circuit de visite du baptistère découvert lors des fouilles archéologiques et l'ouverture à la fin de l'année 1990, de la seconde ligne du tramway, sont autant d'éléments qui concourent à la mise en valeur de cet espace.

La prise en compte de la donne patrimoniale – déjà perceptible à certains égards durant la période Dubedout – prend donc, sous les mandats Carignon, une dimension nouvelle que Jean-Louis Berthet précise :

*Lors de son lancement, Hubert Dubedout et son équipe ont conduit une politique volontariste et sociale dans l'esprit des médecins et ingénieurs hygiénistes de 1830, qui jetèrent les bases de la réflexion sur les conditions d'habitat dans les quartiers populaires*

*suite à l'épidémie de choléra. Alain Carignon a mis en place une politique d'intégration de ces quartiers dans le marché de l'immobilier du centre-ville, au fur et à mesure des opportunités. Il s'est appuyé sur le même outil technique avec l'accord implicite des associations qui quelque temps plus tôt, réclamaient la participation des habitants sous différentes formes mais sans organiser cette participation ni provoquer de réunions. La démarche d'Alain Carignon s'est rapprochée de celle du législateur de la première loi sanitaire de 1850, votée pour protéger les habitants des quartiers aisés qui se sentaient menacés par les habitants pauvres et par le choléra. A Grenoble, les propriétaires et les commerçants craignaient de voir leurs biens dévalorisés par une population immigrée et pauvre.*

## Les quartiers anciens aujourd'hui

La politique de réhabilitation/restructuration du bâti comme les investissements opérés dans le centre (équipements, piétonnisation, tramway...) ont largement contribué à la revalorisation de cette partie de la ville. Les quartiers anciens ont changé d'image et d'aspect, attirant progressivement des ménages plus aisés et provoquant à terme, la flambée des prix. Exception faite du parc social hérité de la période Dubedout, Grenoble a connu, comme beaucoup d'autres villes françaises, un phénomène de gentrification qui rend aujourd'hui difficile le maintien des populations à bas revenus en centre-ville.

Cet état de fait n'empêche nullement le maintien, dans certaines rues,

Le quartier Très-Cloîtres aujourd'hui © Dominique Chancel



d'immeubles très dégradés, pour lesquels l'initiative privée est bien souvent insuffisante.

Catherine Venturini a encadré le Service « Réhabilitation et patrimoine urbain » entre 2000 et 2011. Dans ce cadre elle a eu à gérer de nombreuses fins d'opérations RHI. Elle explique les difficultés auxquelles sont aujourd'hui confrontés les services municipaux lorsqu'ils interviennent dans une zone d'habitat tendu comme le centre-ville de Grenoble :

*Toutes les opérations ne sont pas encore terminées parce qu'elles sont devenues de plus en plus difficiles pour de nombreuses raisons. En effet, Alain Carignon ayant réintégré ces quartiers dans le marché immobilier, les logements qu'il était encore nécessaire d'acquérir pour réaliser les opérations sont devenus hors de prix et les juges aux expropriations donnaient systématiquement raison aux propriétaires. Par ailleurs, les évolutions de la procédure RHI nous ont fortement pénalisés parce que tout le foncier acquis depuis un certain nombre d'années n'est plus éligible aux financements d'État. Enfin, la Ville a dû reprendre des immeubles qui avaient été acquis par les bailleurs sociaux en vue de réaliser des opérations de logement social, les bailleurs n'étant pas en mesure de financer ces opérations. Certains de ces immeubles sont encore sans solution. Il reste donc des opérations à terminer sur les rues Chenoise et Saint-Laurent où subsistent des logements insalubres.*

## Conclusion

Lorsque la Ville de Grenoble entame les premières réflexions sur l'opération Très-Cloîtres, en 1970, les circulaires d'application de la loi Vivien sont encore en discussion au Parlement. La Ville trace alors les grandes lignes d'un projet urbain novateur visant à supprimer les causes de l'insalubrité, tout en veillant au maintien des habitants et des fonctions sociales du quartier. L'objectif est ambitieux, les moyens le sont aussi. On opte en effet pour un programme de « restauration mixte » pensé comme le contre modèle de la « rénovation-déportation ». Cependant, confronté à des procédures mal adaptées et à un marché de la réhabilitation encore balbutiant, ce projet est rapidement remis en cause. Aidée par ses équipes techniques, la Municipalité Dubedout a alors su repenser l'opération dans sa forme pour atteindre l'objectif de base : le maintien des mêmes catégories d'habitants. Élargie ensuite à l'ensemble des quartiers anciens, cette politique se caractérise d'abord par la place de la Ville : l'ensemble des acteurs en présence étant, au moins indirectement, contrôlés par elle. Elle présente également une grande continuité d'idée avec l'opération Villeneuve, notamment dans l'attention portée à l'équilibre social des quartiers et dans cette volonté de garder une maîtrise sur le processus de développement urbain. La Municipalité a donc mené une politique de revalorisation du centre, tout en veillant à prévenir les éventuels mouvements spéculatifs. Il n'est pas non plus inutile de souligner la mise en place,

en 1975, d'une taxe sur la transformation des logements en bureaux, pour éviter un glissement du centre vers une mono-activité tertiaire<sup>30</sup>.

Cette politique municipale des quartiers anciens a été innovante à plusieurs titres. Elle a largement contribué à moderniser les procédures existantes en inventant une nouvelle manière de traiter et d'appréhender le tissu urbain ancien. La structure technico-administrative mise en place par la Ville a été conçue pour apporter des réponses adaptées aux besoins des différentes catégories d'habitants qui composent la population des vieux quartiers (propriétaires bailleurs ou occupants, personnes âgées, travailleurs isolés...). L'action de la Ville ne s'est par ailleurs pas limitée au logement. Elle a intégré les dimensions sociales et culturelles en mettant en place, si besoin, un suivi social des populations. Surtout, l'intervention grenobloise a montré qu'une politique de revitalisation d'un quartier n'était pas forcément antinomique avec le maintien de catégories de population à bas revenus.

<sup>30</sup> Joly Jacques. *Formes urbaines et pouvoir local : le cas de Grenoble des années 1960-1970*. Toulouse. Presse Universitaire du Mirail. 1995. 230p

**Extraits de l'article publié par Claude Jacquier pour la revue Ecartis d'identité n°95-96 Printemps 2001 « Entre mythe grenoblois et réalité de « Très-Cloîtres » : sélective mémoire ».**

Le mythe grenoblois a la vie dure et cela dans tous les sens du terme. Quelle que soit sa configuration, le mythe construit dans les années soixante finissantes, autour d'une symbolique modernisatrice, continue d'exister, de se propager et d'être invoqué à tous propos. Après une éclipse, où on le crut hors d'usage, il a fait une réapparition à propos de quelques commémorations pour servir de substitut à une pensée et surtout à une action politique assez souvent indigente. Le mythe de l'excellence n'est-il pas justement nécessaire lorsque l'excellence devient mythique. Ainsi, manipulé, trituré, exploité hors de propos, le mythe a la vie dure ...mais aussi une dure vie. Rançon de la gloire, le mythe a pris trop de liberté avec la mémoire des faits. Il sélectionne, ampute, découpe, retourne, recompose les faits d'histoire et les réécrits sans les oublier tout à fait afin de ne pas nuire à son allure d'authenticité (...). Parmi tous les territoires de la ville de Grenoble, mémoriaux du mythe, le faubourg Très-Cloîtres est une référence méconnue. Méconnue par les élites qui ont construit le mythe de Grenoble, référence pour les générations d'immigrés qui ont construit la réalité de Grenoble. Jamais un lieu aussi essentiel de l'histoire sociale de la ville, faubourg de tout temps sans d'entrée dans la ville, n'aura été autant minimisé et rejeté. Un paradoxe, mais les mythes en sont grands pourvoyeurs...par défaut (...).

Vagues d'immigration venues de tous les points de la planète, tous ces immigrés de «peu», soutiers des temps modernes, sont passés par Très-Cloîtres. Le faubourg Très-Cloîtres comme on l'appelait aux temps anciens est la porte d'entrée dans la ville pour tous ceux qui viennent de l'extérieur et en premier lieu des campagnes et vallées avoisinantes dont il constitue le débouché «naturel». C'est le lieu de la première installation dans la ville, à l'intérieur des fortifications, passée la porte Très-Cloîtres. On y trouve alors des installations religieuses, militaires, un habitat et des gargotes alignées le long de la rue du même nom. Un espace de passage propice à l'installation provisoire et aux rencontres, conditions et opportunités pour une installation définitive dans le reste de la ville. En quelque sorte le quartier Très-Cloîtres fonctionne comme un distillateur à boules qui retient au bas, à l'extérieur des fortifications ou près de la porte ceux qui ne disposent pas des bons viatiques et qui permet aux autres de se faire progressivement une place dans la société grenobloise en se rapprochant des beaux quartiers de la place St André et de la place Grenette (...). Cette fonction de filtre, Très-Cloîtres l'a conservée jusque dans les années quatre-vingt au moment de la mise en œuvre du programme de rénovation-restauration du quartier.

Le quartier a ainsi vu se succéder toutes les vagues d'immigration. Deux l'ont particulièrement marqué au cours de la seconde partie du vingtième siècle : l'immigration italienne et l'immigration algérienne. L'immigration italienne s'est installée dans le quartier dans l'entre-deux guerres et dans les années cinquante avant d'essaimer vers le reste des quartiers anciens (...). L'immigration algérienne arrivée plus tardivement dans le quartier (année soixante et soixante-dix) a été une immigration de travailleurs célibataires ou «célibatairisés» (la famille étant restée au pays). Elle a tout d'abord occupé les espaces intersticiels, les bâtiments militaires désaffectés comme le foyer-caserne Bizanet et celui de la Poudrière, le tout dans une situation d'extrême précarité sous le contrôle strict de l'administration préfectorale (nous sommes en pleine guerre d'Algérie). La seconde forme d'installation dans le quartier est la formule du café-garni qui fournit «l'accueil» aux primo-arrivants (un repas, un micro-crédit, un lit en 3x8) et leur permet de se faire progressivement une place dans le quartier. (...).

Très-Cloîtres a été dès le début des années soixante-dix le lieu d'expérimentation de la politique française de restauration urbaine avec l'objectif de conserver au quartier sa vocation sociale et de conforter le pôle de centralité algérienne. Ce projet s'inscrit tout particulièrement dans un des mythes le plus exemplaire celui de mai 1968. Soixante-huit a été aussi, et peut-être surtout, ce

fantastique retour à des valeurs d'un «futur passé», à ce mythe de la communauté et surtout de la communauté anti-urbaine. Retour vers le passé urbain aussi, en un mouvement qui se prend d'un amour fou pour le moindre recoin insalubre de la ville ancienne et qui rêve d'urbaine clarté rédemptrice au fond d'une impasse obscure ; le charme discret des veilles poutres et des vieilles pierres n'a alors d'égal que celui de la bourgeoisie bunuellienne.

Ainsi se construit la base de nouveaux malentendus, parties immergées du mythe grenoblois. Tout autant que la geste villeneuvienne, la politique municipale en direction des quartiers anciens a été innovante. Le mythe officiel y fait cependant peu référence, alors que Grenoble a été, sans nul doute, le laboratoire de la revitalisation des quartiers anciens en France. C'est là dès la fin des années soixante qu'a été inventée une grande partie des processus et des procédures de la politique française d'amélioration de l'habitat qui, aujourd'hui, fait encore référence au niveau international. Retour sur images. Dans les années soixante et soixante-dix les quartiers anciens font autant l'objet de rejet que nos modernes grands ensembles périphériques aujourd'hui : insalubrité, absence de confort, surpopulation, promiscuité, et surtout présence d'immigrés en sont les traits caractéristiques. Au prix de l'insalubrité, les quartiers anciens délaissés fournissent, en effet, un logement social de fait pour ces populations nouvelles arrivantes dans la ville. La ville ancienne est alors le lieu d'un gigantesque phénomène de «pull-push» que l'école de Chicago a fort bien décrit en son temps.

Là, à Très-Cloîtres, résidait certainement la principale innovation de l'expérience urbaine grenobloise, tenter de maîtriser un «irrésistible» processus de «gentrification» résidentielle qui poussait sur le toboggan vers la banlieue des grands ensembles ceux qui n'avaient plus les moyens de se payer le maintien ou l'accès au centre-ville (...). Certes, beaucoup de gens sont venus à Grenoble et ont contribué à sa fortune, mais peut-on mettre dans le même sac, ces ruraux de la Matheysine et du Trièves, ces cadres venus y travailler pour faire du ski, ces Italiens, ces Espagnols, ces Portugais, voire ces Arméniens, nos frères, venus des terres barbares d'au-delà du Pont-Euxin et, d'autre part, ceux venus d'outre-Méditerranée, ces vrais immigrés que tout distingue de ces Européens de même foi ? Peuvent-ils avoir encore une place parmi nous à l'heure de la crise et du chômage ?

Une des innovations majeures, trop méconnue, de la politique grenobloise au cours de ces années mythiques a été certainement la place faite à ces immigrés-ci dans la ville et la politique mise en œuvre pour la reconnaissance de leur rôle. (...) En 1970, la municipalité Dubedout crée l'Office Dauphinois des travailleurs immigrés (ODTI), «une association d'associations» de la loi 1901, et décide de tout faire pour conserver à l'espace du quartier Très Cloîtres, au cœur du centre-ville, sa fonction d'accueil et de «centralité maghrébine». Un nouveau foyer est reconstruit en 1974 dans le quartier, en remplacement des taudis-casernes, foyer dans lequel s'installe l'association. Des logements sociaux sont édifiés (...) qui vont permettre le maintien dans le centre-ville de Grenoble des populations qui, ailleurs, dans d'autres villes, en ont été chassées par la fièvre spéculative (populations âgées de la vieille immigration italienne, populations algériennes de célibataires et des familles enfin regroupées). Si la qualité d'une société s'apprécie à la place qu'elle accorde aux plus démunis, alors sans conteste, la renommée de Grenoble doit beaucoup plus à ceux qui ont construit cette partie méconnue du mythe. Rappelons ici que le préfet de l'époque considérait l'ODTI comme un faux-nez d'une association d'étrangers, donc hors-la-loi et que lors de la création des bureaux d'accueil (circulaire Gorse de 1973) visant à labelliser les associations existantes, l'ODTI ne le sera pas, l'État préférant créer à Grenoble une association préfectorale ad hoc (...).

Paradoxalement, le principal éloge que ses adversaires politiques ont pu faire à Hubert Dubedout lors de la terrible campagne électorale de 1983, un éloge que l'histoire retiendra, c'est de lui avoir trouvé une mère kabyle (...) Ainsi court la rumeur de ce qui se voulait injure ... et qui apparaît aujourd'hui comme un hommage. Malentendu du mythe, ... le mot est faible !

Aujourd'hui, Très-Cloîtres est resté un quartier à part dans la géographie urbaine grenobloise. Si d'autres quartiers de Grenoble et des communes de la région urbaine accueillent désormais des populations immigrées, Très-Cloîtres reste une référence essentielle, une référence qui ne doit pas cependant être réduite à un objet du musée urbain. Certes, le quartier n'est plus, aujourd'hui, ce sas d'entrée dans la ville. Les bâtiments administratifs qui le bordent (hôtel de police, direction départementale du travail, caserne), vides la nuit, sont des no man's land qui valent bien des fortifications (...). Le monde a aussi changé du côté de l'autre. La question n'est plus seulement celle de l'accueil dans des conditions décentes et de l'accès aux droits minimum, elle est celle de l'insertion et de l'intégration pleine et entière dans la société française, du métissage et de la création d'identités métis. C'est plus que l'égalité des droits des travailleurs, c'est celle des droits des personnes et des familles, des droits sociaux, des droits civiques et des droits politiques (...).

Le quartier Très-Cloîtres avec ceux qui y vivent et ceux qui y travaillent, avec tous ses équipements sociaux, culturels et commerciaux peut devenir le cœur battant de cette Maison des Cultures du Monde et des Droits de l'Homme que de nombreux grenoblois appellent de leurs vœux. Un espace de mémoire vivante pour forger un nouveau mythe plus proche de la réalité historique et actuelle de la région urbaine grenobloise.

## Chronologie

**Octobre 1960** : la Municipalité d'A. Michallon délibère sur la mise en œuvre d'un programme de rénovation urbaine dans le centre-ancien.  
Lancement de l'opération « Mutualité »  
**Mars 1965** : H. Dubedout est élu Maire de Grenoble  
**1966** : création de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération Grenobloise  
**Janvier 1970** : création de l'Office Dauphinois des Travailleurs Immigrés  
**Octobre 1971** : la Ville annonce son intention de lancer une intervention sur le quartier Très-Cloîtres et en fixe les objectifs : maintien du bâti et des habitants.  
**Octobre 1972** : installation d'une équipe « pluridisciplinaire » et détachée de l'Agence d'urbanisme au sein du quartier Très-Cloîtres.  
**1973** : présentation d'un premier projet de plan-masse dit de « restauration mixte » pour le quartier Très-Cloîtres. A l'automne le GIP donne son accord

au titre de la RHI pour une première tranche du quartier.

**Janvier 1974** : l'ANAH donne son agrément permettant aux propriétaires bailleurs de bénéficier d'une majoration de 30% par rapport aux subventions normales.

**De 1974 à 1976** : négociations avec les entreprises pour des réhabilitations passant dans les prix PLR.

**1975** : Rejet du bilan financier de l'opération Très-Cloîtres par le ministère de l'Équipement. Le Service Vieux quartiers (SVQ) - est chargé d'établir un nouveau bilan comparatif entre la réhabilitation et la rénovation. Lancement dans le quartier St-Laurent d'un programme « d'auto restauration » par les habitants eux-mêmes.

**1976** : Mise en place d'une Zone d'aménagement différé et d'une Zone d'intervention foncière (ZIF) dans le périmètre des vieux quartiers. Devant le coût de la réhabilitation, la Municipalité sollicite de l'État une aide financière complémentaire qui ne lui est pas accordée.

**1977** : le Conseil Municipal valide le nouveau plan masse établi par le SVQ et le principe de la « rénovation progressive »

**1978** : installation d'une équipe du SVQ dans le quartier St-Laurent

**1979** : un archéologue du Centre d'archéologie historique des musées de Grenoble et de l'Isère travaille en collaboration avec les techniciens du SVQ

**1980** : installation d'une équipe du SVQ dans le secteur « Brocherie-Chenoise »

**1983** : janvier : création de l'Atelier pour l'urbanisme du centre ancien mars : Défaite d'H. Dubedout perd les élections municipales face à A. Carignon.

**1987** : mise en service de la ligne A du tramway.

**1989** : lancement de l'opération du nouveau quartier d'affaire « Europole ».

**1990** : mise en service de la ligne B du tramway.

**1994** : liquidation de la Régie foncière et immobilière de la Ville de Grenoble

**1995** : élection de Michel Destot. ★

## La politique de RHI à l'échelle locale : Quatre expériences emblématiques

### 9h50 1<sup>ère</sup> Table-ronde - L'analyse des chercheurs

Débat animé par Marie-Claude Blanc-Chaléard

avec les responsables des études locales :

Cédric David,  
doctorant en histoire, Université Paris Ouest-Nanterre, pour le site de Saint-Denis Basilique,

Nicole Girard,  
géographe, Université Aix Marseille, pour le quartier de l'Île à Martigues,

Janoë Vullbeau,  
sociologue, chargé d'étude, Fors-Recherche sociale, pour le site d'Alma-Gare à Roubaix,

Pierre Waechter,  
doctorant en histoire, Université de Grenoble 2, LARHRA, pour le quartier de Très-Cloîtres à Grenoble.



### 11h15 2<sup>ème</sup> Table-ronde - Le regard des acteurs de l'époque

Débat animé par Thibault Tellier

maître de conférences en histoire, Université de Lille 3-IRHIS,

avec la participation d'acteurs de l'époque :

Jean-Louis Berthet,  
chef du service vieux quartiers de la ville de Grenoble,

Albert Girard,  
directeur de la SEM d'aménagement de la Ville de Martigues,

Pierre Lemonnier,  
directeur adjoint de la SAEN et directeur de l'équipe opérationnelle de l'Alma-Gare,

Michel Perrot,  
directeur de l'antenne locale BERIM / SODEDAT 93 et directeur de la SEM Le Logement dionysien



## La RHI à l'échelle nationale : bilan et enseignements

### 14h00 Interventions - Devenir et bilan de la RHI à l'échelle nationale

La place de la RHI dans la définition d'une politique urbaine 1976 -1984  
par Thibault Tellier

Le bilan et héritage  
par Marie-Claude Blanc-Chaléard

### 14h50 Allocution - Actualité et perspectives de la lutte contre l'habitat indigne

par Alain Régnier,

préfet, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (Dihal)

### 15h00 3<sup>ème</sup> Table-ronde - Une histoire en perspective

Débat animé par Isabelle Massin

présidente de section « droit, logement et société » au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD),

avec la participation de :

Michel Polge,  
directeur du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI-Dihal),

Didier Bravaccini,  
chargé de mission à l'Anah,

Franck Caro,  
directeur de la stratégie et du développement des programmes à l'Anru,

Anne-Marie Fribourg,  
chargée de mission au « GIP insalubre » dans les années 1970-80



mardi 10 décembre 2013  
à Paris - Asjém  
6, rue Albert de Laparent 75007 Paris

Photo du site de « Très-Cloîtres » - Grenoble

Journée d'études

résorber l'habitat insalubre :  
1970 - 1984, quels enseignements  
pour aujourd'hui ?



www.territoires.gouv.fr

# Introduction scientifique de la journée du 10 décembre 2013

**Marie-Claude Blanc-Chaléard**

*Professeur d'histoire contemporaine, Université Paris Ouest Nanterre IDHE*

Je suis très heureuse de présenter cette journée qui marque l'aboutissement des travaux engagés en janvier 2012, sous le patronage du Comité d'histoire des ministères de l'Écologie du Logement, en vue de faire connaître l'histoire de la résorption de l'habitat insalubre ou « RHI », lancée en 1970 et vite oubliée.

La « RHI », telle qu'on l'entend aujourd'hui, tient une place marginale pour les acteurs des politiques de logement. Il s'agit d'une procédure de destruction d'immeubles - suivant la déclaration préfectorale d'« habitat insalubre irrémédiable ou dangereux » - que les instructions les plus récentes « RHI-THIRORI<sup>1</sup> du 19 octobre 2010 » recommandent de n'utiliser qu'en dernier recours. Peut-être peut-on entendre dans certains propos comme le signale Isabelle Rougier, directrice générale de l'ANAH un regain d'intérêt vis-à-vis de cette politique ? Si c'est le cas, cette annonce conforte l'intérêt de notre recherche. A la différence d'aujourd'hui, la RHI à laquelle nous nous sommes intéressés, désignait une politique publique à part entière, développée dans le sillage de la loi Vivien, votée en procédure accélérée le 10 juillet 1970, pour « faciliter la suppression de

l'habitat insalubre ». Au moment où est lancée cette politique, sous la houlette du directeur de la Construction, Robert Lion (qui est alors un peu la « star » du Ministère de l'Équipement), l'idée que le traitement des quartiers anciens dégradés ou insalubres passe par les destructions-rénovations règne presque sans partage. C'est pourtant la même année qu'est créée l'ANAH (toujours grâce à Robert Lion), entièrement vouée à l'amélioration de l'habitat. Face à la RHI très bien dotée, l'ANAH n'est alors qu'une agence sans grands moyens. Ironie de l'histoire et signe de l'évolution des conceptions urbaines, la RHI est placée depuis 2009 sous l'obédience de l'ANAH devenue la puissante « Agence nationale de l'habitat ». Il nous faut d'ailleurs remercier ses responsables pour l'intérêt manifesté à l'égard de notre projet, en contribuant à son financement. Il en a été de même pour la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), qui nous remercions notamment pour l'organisation des deux journées nationales, celle de juin 2012 et celle-ci. Par bien des aspects, la loi Vivien et la politique de RHI sont apparues comme innovantes en matière de lutte contre ce que l'on appelle aujourd'hui « l'habitat

indigne », dont la DIHAL est en charge, et que l'on confondait alors avec l'habitat insalubre. La politique de RHI a en effet introduit, pour la première fois, une préoccupation de traitement social à la dimension urbanistique. Pour remettre les choses en place avant de présenter cette journée, je vais rappeler brièvement sur quelques points de la première journée du 29 juin 2012.

## Les temps forts de la politique de RHI 1970-1976

*(rappels de la journée du 29 juin 2012)*

Cette journée était consacrée à la « grande époque » de la RHI, qui n'a fonctionné comme politique autonome que de 1970 à 1976. On retiendra notamment sur :

★ Le contexte émotionnel de la loi Vivien : la mort de travailleurs immigrés dans un taudis d'Aubervilliers le 1<sup>er</sup> janvier 1970. Le scandale du logement des immigrés, victimes des bidonvilles et

<sup>1</sup> Résorption de l'habitat insalubre, irrémédiable ou dangereux (RHI) / Traitement de l'habitat insalubre rémédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière (THIRORI)

des marchands de sommeil est violemment mis en avant par l'extrême gauche. Le cabinet Chaban-Delmas réagit très vite en faisant de la fin de l'habitat insalubre et de ses drames un enjeu de la « Nouvelle société ».

★ L'articulation entre la résorption des bidonvilles et la politique de RHI : la loi Debré-Nungesser, votée en 1964-66 avait développé un certain nombre d'instruments juridiques et politiques pour la résorption des bidonvilles, sans résultat convaincant. La loi Vivien a élargi les objectifs à l'habitat insalubre existant, dans les centres-villes vétustes. Derrière le scandale des bidonvilles, d'autres enjeux ont été considérés : la protestation des municipalités les plus touchées par l'insalubrité (courées de Roubaix) et l'épuisement de la politique de Rénovation urbaine, trop coûteuse et trop peu sociale.

★ Les principaux points de la loi Vivien et de la circulaire d'application d'août 1971 : la loi modifie le code de santé publique en adoptant un certain nombre de mesures de la loi Debré concernant l'expropriation. L'arrêté préfectoral vaut déclaration d'utilité publique, les indemnités se font sur la valeur du terrain nu, diminuée de la valeur de loyers perçus indûment, des périmètres d'insalubrité peuvent être définis par le Préfet à partir de 60% d'insalubrité. La circulaire d'application définit une grille d'insalubrité détaillée et incite à la destruction des immeubles ou périmètres insalubres. Les marchands de sommeil sont sanctionnés et le suivi du relogement est intégré au bilan de subventionnement<sup>2</sup>.

★ Le GIP et le climat de mobilisation d'une administration de mission : le

temps spécifique de la RHI fut celui où la politique a été menée, en administration centrale, par le Groupe Interministériel permanent, ou GIP, entre juillet 1970 et août 1976. Il s'agissait, comme le nom l'indique d'un organisme interministériel, dirigé par le directeur de la Construction, et composé d'une équipe restreinte mais dynamique de chargés de mission, convaincus de leur rôle social. Dotée de moyens assez importants, cette équipe a cherché à mobiliser les collectivités locales *via* les préfets pour recenser l'habitat insalubre, résorber les bidonvilles et inciter les municipalités à engager des résorptions dans le bâti existant. Le témoignage des acteurs comme Isabelle Massin, fut particulièrement éclairant sur le volontarisme et l'enthousiasme qui prévalaient alors face à ce qui apparaissait comme un projet d'éradication de la misère du logement (voir son témoignage en annexe p.158).

★ L'engagement des acteurs à l'échelle locale : la politique de la RHI, où la décision se fait au sommet, se décline à l'échelle locale par des opérations de terrain. Coordinée par Guy Houist, la résorption des bidonvilles, qui bénéficiait déjà de moyens en place et du savoir-faire de la SONACOTRA, fut accélérée du fait de la volonté politique : la disparition fut quasi radicale en moins de cinq ans. L'application de la loi Vivien pour les centres anciens était nouvelle et plus complexe. Les opérations, surtout en cas de périmètres insalubres, mettaient en jeu des acteurs institutionnels (opérateurs du type SEM), les collectivités locales et des acteurs non conventionnels et contestataires. Nous avons choisi d'aborder ces questions

à travers l'étude de quatre sites opérationnels : l'Alma-Gare à Roubaix et Très-Cloîtres à Grenoble, ou exemplaire comme le quartier de l'île à Martignes et le quartier Basilique à Saint-Denis. Il se trouve que ces sites appartiennent au petit groupe des grosses opérations RHI (quelques 25 opérations d'envergure sur plus de 300, voir bilan). Deux de ces sites, l'Alma-Gare et Très-Cloîtres, occupent même une place emblématique dans l'histoire urbaine. Les échanges du 29 juin 2012, suivis de journées d'études sur le terrain, ont permis un retour riche d'enseignements sur ce passé encore proche. On y a vu à l'œuvre les opérateurs institutionnels comme l'ORSUCOMN ou la SONACOTRA, dont on avait souligné le rôle décisif dans la mise en place de la loi Vivien. On a pu aussi mesurer l'intérêt des municipalités pour ce défi de politique urbaine et sociale, avec à la clé des solutions innovantes. Enfin, on a vu, à l'Alma-Gare notamment, comment la RHI suscitait la mobilisation des habitants en même temps que la contestation alternative. Là aussi, les acteurs ont rappelé, lors de la première journée, la période exaltante qui avait entouré leur engagement dans ces opérations.

<sup>2</sup> Voir dans ce volume : « De la résorption des bidonvilles à la RHI - Enjeux et instruments d'une politique publique (1970-1976) »

## Un travail d'équipe, à l'échelle nationale et à l'échelle locale

Cette recherche est donc le fruit d'un travail d'équipe. Elle a été conduite à la fois à l'échelle nationale et sur quatre sites régionaux, comme il vient d'être rappelé. Thibault Tellier (maître de conférences-HDR à l'université de Lille III, auteur d'une recherche sur la politique HVS) et moi-même (professeur à l'université de Paris Ouest-Nanterre, historienne de la résorption des bidonvilles) en avons assuré le pilotage, avec la collaboration d'Isabelle Massin et Anne-Marie Fribourg, toutes deux anciennes déléguées du GIP. En effet, notre projet s'inscrit pleinement dans une démarche de *public history*, qui croise le travail documentaire et l'enquête auprès des acteurs. Isabelle Massin a été l'initiatrice de la recherche et nous avons conduits nombreux entretiens avec les acteurs de la politique de RHI, fonctionnaires du ministère ou anciens de la SONACOTRA.

Le travail d'archives et de documentation a été préparé et organisé par Clémence Léobal, jeune doctorante de l'EHESS, auteure d'un master sur la résorption de l'habitat insalubre en Guyane. Une partie de l'inventaire des sources qu'elle a réalisé est accessible sur le site du ministère de l'Écologie [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) proposé par le Comité d'histoire. On y trouvera également la transcription des interviews.

La même démarche a prévalu à l'échelle

des sites, où la recherche a été pilotée par les quatre chercheurs spécialistes qui vont intervenir dans la première table-ronde : Janoé Vulbeau pour l'Alma-Gare, Pierre Waechter pour Trèscloîtres, Nicole Girard pour Martigues et Cédric David pour Saint-Denis. Nous leur devons des journées passionnantes sur les sites d'opérations RHI, combinant visite urbaine et table-ronde d'acteurs. Certains de ces acteurs sont ici. Vous les retrouverez dans la deuxième table-ronde de la matinée. Enfin, la vie de l'équipe n'aurait pas été aussi stimulante et efficace sans la présence parmi nous de Patrick Février et de Christiane Chanliau, qui ont assuré la logistique comme le lien scientifique, en même temps que tout le travail de restitution de la recherche.

La présente journée a un triple objectif :

- ★ Le premier sera de rendre compte de la suite de la RHI, après 1976
- ★ Le second visera à dresser un bilan de cette politique
- ★ Le troisième à en tirer les enseignements, en confrontant les expériences passées aux acteurs du présent

### La RHI après 1976 et les limites de l'étude

En 1976, le GIP disparaît. Le milieu des années 1970 marque un tournant important dans les politiques urbaines. Concernant l'habitat existant, le fonds d'aménagement urbain (FAU) propose une nouvelle politique des quartiers anciens. Il s'agit de mettre fin à la multiplicité des interventions en donnant plus de place à l'initiative locale pour coordonner des « projets de ville ». La RHI n'est plus qu'un aspect de cette politique,

de moins en moins prise en compte, car la réhabilitation a désormais l'avantage (rapport Nora-Eveno, 1975). Sur le terrain, on ne prend pas toujours conscience du changement, car les opérations RHI sont en route et bien des mutations ont été anticipées, avec des imbrications locales entre rénovation et réhabilitation. Mais la RHI a changé de sens : elle devient un mode opératoire accompagnant les opérations de réhabilitation, les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), instituées en 1977 et privilégiées par le FAU. Parallèlement, au moment où se retourne la conjoncture, la deuxième moitié des années 1970 sont pour la construction neuve, celles du grand basculement avec le changement du mode de financement, la fin de l'aide à la pierre et la loi Barre de 1977.

La décentralisation, votée en 1982, constitue l'autre grand changement de l'histoire urbaine. Elle prend effet en matière d'urbanisme en 1984. C'est la date que nous avons retenue pour la limite de notre étude. On peut considérer qu'est alors consommé le processus de marginalisation de la RHI.

L'exposé de Thibault Tellier en début d'après-midi abordera plus en détail ces changements à l'échelle de l'histoire urbaine et mettra en perspective le devenir de la RHI dans cette période 1976-1982.

### La matinée : débats sur l'évolution de la RHI à l'échelle locale

Toutefois, au vu de la richesse des séminaires du terrain, nous avons choisi de commencer par l'échelle locale, avec

deux tables-rondes sur les cas concrets des sites étudiés. Dans la première, les chercheurs confronteront les expériences et éclaireront sur les enseignements à en tirer. Dans la seconde, nous entendrons la point de vue des acteurs de terrain qui nous ont fait l'amitié de nous rejoindre ici à Paris.

### L'après-midi : la RHI, bilan et enseignements

Il me reviendra de présenter un bilan de la politique de la RHI, en confrontant les résultats de notre recherche et les jugements dont cette politique a fait l'objet antérieurement.

Isabelle Massin et Anne-Marie Fribourg animeront le débat final avec les responsables des politiques contemporaines de l'habitat indigne et de rénovation urbaine, pour mettre en perspective passé et présent. ★

Robert Lion dans les années 1970



Pierre Mayet dans les années 1970

# La politique de RHI à l'échelle locale : quatre expériences emblématiques

## L'analyse des chercheurs

Débat animé par **Marie-Claude Blanc-Chaléard**

avec les responsables des études locales :

**Cédric David,**

*doctorant en histoire, Université Paris Ouest-Nanterre, pour le site de Saint-Denis Basilique*

**Nicole Girard,**

*géographe, Université Aix Marseille, pour le quartier de l'Île à Martigues*

**Janoé Vulbeau,**

*sociologue, chargé d'étude, Fors-Recherche Sociale, pour le site d'Alma-Gare à Roubaix,*

**Pierre Waechter,**

*doctorant en histoire, Université de Grenoble 2, LARHRA, pour le quartier de Très-Cloîtres à Grenoble*

Les intervenants de cette table ronde ont tous de bonnes raisons d'avoir été pilotes sur les sites que j'ai déjà mentionnés. Pierre Waechter, qui a piloté la recherche sur le site de Très-Cloîtres est doctorant en histoire à l'Université de Grenoble. Il travaille sur l'histoire du «Tiers-secteur de l'habitat» dans le département de la Drôme. Cédric David rédige une thèse d'histoire sur le logement social des immigrés à Saint-Denis et a étudié la rénovation du quartier de Saint-Denis Basilique. Nicole Girard nous a éclairés sur la RHI dans le quartier de l'Île à Martigues. Géographe spécialiste de l'urbain, elle connaît la question de

l'intérieur car elle est aussi habitante de Martigues. De plus, elle est l'épouse d'Albert Girard, que nous entendrons dans la prochaine table ronde, en tant qu'ancien directeur de la Société d'économie mixte d'aménagement de la ville de Martigues (SEMAVIM). Janoé Vulbeau est sociologue. Avant de commencer sa thèse de sociologie, consacrée aux politiques urbaines dans la ville de Roubaix, il a travaillé avec Thibault Tellier sur le site de l'Alma-Gare. Il est actuellement chargé d'étude au sein du bureau d'étude Fors-Recherche Social, organisme de conseil en recherche sociale.

L'objet de cette première table ronde est de rappeler en les confrontant, l'histoire de ces quatre opérations qui furent exemplaires dans la mise en œuvre de la politique de RHI. Nous envisagerons successivement le contexte de lancement des opérations, leur mise en œuvre et les bilans. Rappelons pour commencer que ces opérations sont d'ampleur variable : plus modestes à Martigues et Grenoble où elles touchent de 1 500 à 2 000 habitants, plus importantes à Roubaix et Saint-Denis (4 à 5 000 habitants). Mais, dans tous les cas, il s'est agi de secteurs où ont été définis des périmètres insalubres.

Le contexte urbain de départ présente de nombreux aspects comparables : vétusté, insalubrité qui posent problème du point de vue du bâti et de l'évolution du peuplement. Ces zones sont vues comme constituant des verrues physiques au centre des villes. Les habitants solvables les ont quittés. Elles concentrent des populations très démunies : personnes âgées, immigrés et travailleurs isolés. Les quartiers semblent donc évoluer en ghetto à l'américaine, ce qui fait très peur à l'époque.

Compte-tenu de ce contexte, la première question à propos de ces sites est celle des attentes des municipalités vis-à-vis de la RHI. Avant celle-ci, y avait-il eu des formes d'intervention dans la ville pour les quartiers insalubres ? Existait-il un projet municipal ? Que change l'arrivée de la loi Vivien ? On peut commencer par le cas du quartier central de Martigues.

### Nicole Girard

Précisons d'abord les éléments du contexte urbain au moment de la RHI. Martigues est une commune située à l'ouest de Marseille entre l'étang de Berre et le golfe de Fos-sur-Mer, qui connaît une forte croissance économique et démographique au cours des années 1960 et 1970 conséquence des processus d'industrialisation autour de l'étang de Berre (industrie pétrolière), renforcés par la grande opération d'aménagement de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-mer, menée par l'État. L'extension urbaine progresse rapidement alors que les vieux quartiers historiques (Jonquières, l'Île et

Ferrières) sont en déclin et connaissent le sort de nombreux centres anciens : dépeuplement, précarisation de la population et de l'habitat. Le quartier de l'Île, au centre, est le plus atteint. Sa situation insulaire, au ras des canaux qui le délimitent entre l'étang de Berre et la mer, la disposition particulière de son bâti très dense et enchevêtré, ont favorisé l'insalubrité, aggravée par l'absence de réseau d'assainissement : une situation qualifiée de « taudis » que dénoncera la nouvelle municipalité communiste élue en 1959.

La municipalité a été élue sur un vaste programme de modernisation pour faire face aux défis de l'industrialisation et de la croissance démographique. Les besoins en logements et en équipements sont considérables et la ville se dote rapidement d'outils de programmation et de politique foncière, ainsi que d'une SEM immobilière, qui vont permettre la réalisation d'une ZUP puis de ZAC. La question des quartiers anciens n'était pas absente des préoccupations municipales puisque dès 1959, la résorption des taudis et la construction d'un réseau d'assainissement dans l'Île figurait dans le programme électoral. Un projet de rénovation urbaine a d'abord été envisagé et une équipe d'architectes missionnée au début des années 1960. Leur avant-projet, validé en 1967, n'a pu aboutir, ce type d'opérations étant en voie d'abandon au niveau national.

Dans l'attente d'une procédure adaptée, la dégradation du quartier de l'Île s'est poursuivie. Au fur et à mesure de la livraison de logements neufs en périphé-

rie, la population du quartier a diminué ; elle est proche de 2 000 habitants à la veille de la RHI, mais les familles d'origine ont été peu à peu remplacées par des travailleurs migrants « célibataires », attirés par les chantiers de l'industrie et les bas loyers du quartier de l'Île où se développe le phénomène des marchands de sommeil. Le reste de la population était constitué de personnes âgées à faibles revenus, seules ou en couples, locataires ou propriétaires occupants, qui seront davantage concernées par les opérations d'amélioration de l'habitat qui suivront la RHI.

Enfin dans les années précédant la RHI, la municipalité a pu réaliser la construction du réseau d'assainissement de l'Île, avec l'aide de crédits d'État.

La loi Vivien de 1970 sur la RHI va constituer une opportunité que l'on peut qualifier rétrospectivement d'historique pour le quartier de l'Île ; l'engagement fort de l'État, sous la forme de la prise en charge du déficit de l'opération à hauteur de 80%, rendait enfin possible un projet en panne dans une ville en pleine modernisation ; de même que la possibilité de travailler avec la SONACOTRA et de profiter de son savoir-faire dans ce genre d'opérations. L'investissement collectif de la part de tous les acteurs concernés a été considérable et durable pour faire avancer les travaux face aux obstacles qui sont apparus en cours de route et qui constituaient autant d'enjeux côté propriétaires, côté patrimoine, côté relogement. Les interventions de la Table-Ronde de Martigues en témoignent.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

La situation a été prise en compte par une municipalité qui avait un projet. La RHI est privilégiée pour répondre aux besoins, qui sont davantage définis en termes urbains qu'en termes sociaux. Comment le projet de rénovation s'est-il engagé à Grenoble ?

### Pierre Waechter

Le quartier Très-Cloîtres, à Grenoble, a commencé à se dégrader avec le déclin progressif de la l'industrie gantière à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il a connu une première phase de dépeuplement avant de se "spécialiser" au cours de l'entre-deux-guerres, dans une fonction d'accueil et de transit pour les populations immigrées. D'abord occupé par la communauté italienne, le quartier voit arrivé, au début des années 1950, les premiers travailleurs algériens. Du fait de l'occupation croissante de la rue par la communauté maghrébine, le quartier est peu à peu caractérisé, dans l'opinion publique grenobloise, comme un « quartier arabe ».

En octobre 1960, le conseil municipal d'Albert Michalon délibère sur un programme de Rénovation urbaine, qui concerne toute la frange Est - la plus ancienne et la plus dégradée - de la vieille ville. Au même moment, l'État décide, avec l'accord des municipalités, de la création d'une ZUP à cheval sur les communes de Grenoble (120 ha) et d'Échirolles (80 ha) et en confie la réalisation à l'architecte Henry Bernard (Grand prix de Rome). Les différentes opérations d'aménagement entreprises, autant dans le centre qu'en périphérie, s'inscrivent donc dans un projet urbain

modernisateur, dans la lignée de la politique urbaine conduite alors par l'État gaulliste.

Les deux premières opérations de rénovation lourde sont lancées dans les quartiers République et Mutualité. Les suivantes sont prévues dans ceux de Très-Cloîtres - pris en étau - et de Saint-Laurent. Très vite, cependant, la procédure de rénovation urbaine apparaît comme coûteuse, autant sur le plan économique que sur le plan social et humain. La municipalité d'Hubert Dubedout - élue en 1965 - est d'autre part confrontée à la restriction des subventions d'État et au désengagement des grands opérateurs privés nationaux. Les opérations prévues - notamment à Très-Cloîtres et à Saint-Laurent - sont alors « gelées » en attendant un contexte juridique et financier plus favorable.

La ville de Grenoble est donc très tôt, intéressée par les possibilités offertes par la loi Vivien. La municipalité Dubedout espère beaucoup de cette procédure qui doit permettre de revitaliser un centre-ville en déclin. Elle y perçoit également le moyen de recentrer son action sur la vieille ville, après un premier mandat axé sur l'aménagement des quartiers Sud, et notamment la Villeneuve. Dès l'origine, l'opération Très-Cloîtres est présentée comme un banc d'essai, avant une intervention plus globale sur l'ensemble du centre ancien. Ce choix se justifie avant tout par l'état du quartier - le plus pauvre et le plus insalubre du centre-ville - et par sa taille relativement réduite : 600 logements pour une population d'environ 1500 habitants.

L'opération prend très vite un caractère pilote. La municipalité Dubedout, en pointe sur les questions urbaines, a une expérience à valoriser mais aussi une réputation à défendre en tant que vitrine politique de la « Gauche nouvelle ». C'est sans doute cet aspect « idéologique » qui explique la volonté municipale d'innover et d'inventer une nouvelle manière de traiter le tissu ancien. Ainsi, de la même manière que le projet Villeneuve a été pensé une anti-ZUP, le projet Très-Cloîtres a été pensé comme une « anti-Mutualité » et comme le contre modèle de la politique de Rénovation urbaine.

Présenté en octobre 1971 le premier projet d'opération Très-Cloîtres propose de mettre fin à l'insalubrité tout en maintenant sur place les mêmes catégories d'habitants. On insiste sur la capacité d'intégration des vieux quartiers et sur la nécessité de maintenir le petit commerce et tout ce qui assure l'ambiance et la vie du quartier. Enfin, et c'est sans doute une des particularités de Très-Cloîtres, par rapport aux autres sites, les travailleurs immigrés sont considérés comme des habitants légitimes qu'il convient de reloger sur place. La ville, qui espère beaucoup des dispositions de la loi Vivien, sera rapidement déçue par le caractère hygiéniste et normatif de celle-ci.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

Cet exemple est emblématique des liens qui se nouent entre les problèmes d'un quartier insalubre et l'élaboration d'un projet urbain. Ce projet urbain a une dimension sociale forte. Le cas de Très-Cloîtres sert de tremplin pour une réflexion sur le devenir du centre-ville.

La question est plus vaste et complexe à Saint-Denis.

### Cédric David

Saint-Denis est située dans l'agglomération parisienne. C'est une banlieue ouvrière bien connue.

L'urbanisation de ce territoire date du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle se traduit par un patrimoine bâti de mauvaise qualité en état de délabrement avancé après 1945. Le quartier Basilique, qui correspond au centre ancien, couvre une superficie relativement importante (plus de 10 ha). Même si seul le tracé de la voirie remonte à l'époque médiévale, les stigmates du vieillissement urbain sont présents depuis longtemps. Dès les années 1930, c'est un endroit où les valeurs locatives sont parmi les plus basses du département de la Seine, et où il n'y a aucun investissement immobilier, ce qui explique un processus de revente progressive à des occupants.

L'autre singularité du lieu est l'association d'un peuplement ouvrier et d'un monument historique du patrimoine culturel local et national, la Basilique Saint-Denis. Il y reste une population vieillissante, vivant dans de petits logements d'une à deux pièces, où se mêlent des locataires et des propriétaires qui ont acquis ces biens de faible valeur. De plus, la ville enregistre un flux constant de migrants qui peuplent les foyers hôtels, soit 700 à 800 personnes au début des années 1970.

Enfin se pose le problème de la centralité du quartier de la Basilique : bien

que comportant 200 petits commerces durant les années 1950, des hôtels meublés, des cafés, un cinéma, etc., il se trouve relégué dans une position périphérique depuis l'industrialisation de Saint-Denis. Malgré une identité marquée, il est devenu essentiellement un quartier d'habitation, et ne semble plus pouvoir jouer en l'état le rôle fonctionnel d'un centre urbain. De plus, dans le contexte d'une reprise d'ensemble des projets d'aménagement urbain de la région parisienne confiée à partir de 1961 au District, la question de la centralité se pose en termes nouveaux qui vont interférer avec les questions de sortie de l'insalubrité (rénovation du bâti, devenir des habitants et aménagement des abords de la Basilique). Les projets d'aménagement régional, contre lesquels la municipalité se positionne, tendent en effet à reporter plus au nord le développement d'un centre structurant pour la banlieue nord.

Une conséquence de cette situation est que l'histoire de la rénovation du quartier de la Basilique s'étale sur cinquante ans. Au début des années 70, la ville se trouve en effet depuis trente ans dans une situation d'attente. En 1945, la nouvelle municipalité communiste cherche à rompre avec les années d'avant-guerre marquées par la gestion doriotiste. Elle met en avant modernisation urbaine et réforme sociale. La lutte contre l'insalubrité fait figure de porte d'entrée dans la lutte contre les fléaux sociaux. Toutefois, dans le quartier Basilique, elle a tôt renoncé à l'expropriation faute de projets urbains tangibles. L'action sur l'habitat passe d'abord

par le bureau municipal d'hygiène, sans grande efficacité en raison de la dégradation du bâti et de la faible valeur du patrimoine immobilier. Depuis la Libération, travaux d'assainissement et constitution de réserves foncières à l'échelle du territoire communal sont donc les principaux leviers d'aménagement activés par la Ville. Comme dans toutes les municipalités de l'époque, l'action se trouve ainsi concentrée sur la construction d'HLM neufs, en périphérie, que l'on destine au relogement des habitants d'immeubles dégradés.

Depuis 1955, des projets de rénovation du centre-ville existent, mais restent sans suite. Destiné à être porté par l'Office HLM municipal, un premier projet de rénovation présenté par l'architecte de la ville, André Lurçat, n'aboutit pas du fait, entre autres, des oppositions avec le District. Par ailleurs, il faut d'emblée faire avec les préconisations du service des monuments historiques. Contraintes de hauteur des bâtiments et de dégagement des perspectives rendent difficile d'établir un bilan financier viable. En 1967, le projet de deux nouveaux architectes au service de la Ville est soutenu par la DDE. La SONACOTRA est pressentie comme opérateur. En prévision de l'arrivée du métro, un centre commercial est envisagé, notamment avec l'intention d'y implanter un grand magasin, d'assez importantes surfaces de bureaux, et d'aviver les activités liées au tourisme. Le dossier peine toujours à avancer et les crédits pour la Rénovation urbaine ne sont plus d'actualité. L'inquiétude des

commerçants est vive, et la municipalité s'emploie à les intégrer dans l'opération. Cantonné au stade des études préalables, le projet de rénovation n'est pas encore soumis à l'examen de la Commission des Abords, nécessaire du fait de la présence de la Basilique.

De lourdes incertitudes demeurent donc. Et c'est alors qu'intervient la RHI. Dès le second semestre 1971, les enquêtes d'insalubrité présentées en Commission départementale d'hygiène permettent de définir un périmètre insalubre tombant sous le coup de la loi Vivien, comportant près de 80% d'immeubles insalubres dont 65% à l'insalubrité irrémédiable. Cette étape décisive facilite la définition d'une ZAC de Rénovation urbaine, même si les travaux ne commenceront pas avant 1977.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

On voit comment la municipalité de Saint-Denis, qui entend rester maître de son urbanisation, se détourne un temps du dossier de la rénovation du centre-ville, faute de moyens d'action, attendus de l'État. La politique de RHI, qui intervient aussi pour la résorption des bidonvilles de la commune, provoque une inflexion ; mais il n'y a toujours pas de projet clair en 1972.

Je donne maintenant la parole à Janoé Vulbeau qui va nous exposer les singularités du site de l'Alma-Gare. Je suggère une intervention en deux temps. Tout d'abord, une présentation du contexte dans lequel a été monté l'opération RHI : on devrait voir notamment un positionnement bien

différent de la municipalité de Roubaix. Et, dans la foulée, on enchaînera sur le récit de la mise-en-œuvre et de ce que les militants de l'Alma-Gare ont appelé la « MOC » : maîtrise d'ouvrage collective.

### Janoé Vulbeau

L'Alma-Gare possède une place mythique dans l'histoire des luttes urbaines, grâce à la contestation menée par les habitants du quartier, contre le projet de rénovation urbaine. Pourtant lorsqu'on interroge les acteurs de l'époque, de la société civile, peu de personnes avaient entendu parler des opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI). Celles-ci sont alors perçues par les habitants comme des moyens technocratiques pour détruire les quartiers populaires, et constituer un habitat de grands ensembles.

Roubaix est au début des années 1950, une grande ville industrielle du Nord-Pas-de-Calais, fleuron de l'industrie textile. Le tissu urbain est alors principalement constitué de courées, qui sont des petites maisons ouvrières installées à l'enfilade, en perpendiculaire à la rue. Ce type d'habitat construit de manière précaire, principalement au XIX<sup>e</sup> siècle, concentre les critiques des hygiénistes et réformateurs sociaux. Les conditions de vie y sont alors considérées comme indignes d'un être humain.

Pour tous les acteurs institutionnels, il y a consensus sur le fait que les courées doivent disparaître. Ceux qui agissant sur le logement avant 1969 sont :

- ★ le Comité Interprofessionnel du Logement (CIL), émanation du patronat local, gérant le 1% logement, soucieux de garder la maîtrise du foncier et qui guide la politique du logement dans la

ville. Il a fait construire de nombreux ensembles HLM.

- ★ la municipalité socialiste qui souhaite voir disparaître les courées mais n'a pas de projet urbain défini pour les vieux îlots industriels. Elle voit plutôt l'avenir de Roubaix dans des aménagements visant à l'intégrer à la communauté urbaine de Lille. Ainsi, dans la zone de l'Alma-Gare, on envisagera une liaison routière pour l'installation de la Redoute, mais rien de précis pour le logement. La municipalité doit composer avec l'opérateur de la communauté urbaine, la Société d'aménagement et d'équipement du nord (SAEN).

- ★ Un milieu syndical et associatif très actif (APF : Association Populaire des familles). Celui-ci est redouté par la mairie, et s'oppose fortement à la « rénovations-bulldozers », mettant en place des actions de contestation.

En 1969, Le CIL et les pouvoirs publics créent l'Organisme pour la suppression des courées de la métropole nord (l'ORSUCOMN). L'objectif est de capter des crédits normalement réservés à la résorption des bidonvilles. Les responsables ont fait pression pour la mise en œuvre de la loi Vivien : l'ORSUCOMN et l'État sont dès lors des partenaires très proches pour les nombreuses opérations RHI lancées à Roubaix. La municipalité se trouve alors plutôt en retrait.

L'Alma-Gare est la plus importante des opérations de Rénovation urbaine de la ville. Ce quartier périphérique situé au nord-ouest de la ville est marqué par une forte paupérisation. Si les couches

aisées ouvrières occupent alors les logements du CIL. Au contraire, les ménages les moins aisés, notamment algériens, se concentrent dans cette partie de Roubaix. Un premier recensement fait au début des années 70, indique que pour une part majeure des habitants le revenu ne dépasse pas 500 francs, et que le quartier est composé à 50% d'étrangers, en majorité algériens. En 1972, l'ORSUCOMN obtient la définition d'une Zone d'Aménagement Différé (ZAD) de 64 hectares, couvrant un périmètre à 90% insalubre. L'organisme obtient une première subvention du GIP en 1974.

La SAEN, qui conduit l'opération pour l'ORSUCOMN, suscite un tollé dans la population en présentant un projet sommaire d'habitat constitué de barres et de tours. C'est alors que se crée en réaction l'Atelier Populaire d'urbanisme (APU), qui décide de proposer un projet alternatif à la rénovation urbaine.

L'APU est une association composite où se retrouvent des gens de l'APF (membres des jeunes ouvrières chrétiennes (JOC)), des militants maoïstes ainsi que de nombreux habitants du quartier. Ils s'engagent dans une entreprise originale, très liée à la dynamique de 1968, qui est de penser collectivement la rénovation du quartier avec, à la clé, un projet de reconstruction du quartier qui puisse véritablement convenir aux habitants. Plusieurs anciens acteurs, comme Gérard Grass, parlent d'une action qui vient alors «remplir les blancs du pouvoir», incapable de mener projet sur ce quartier. Intéressés par les actions innovantes, certains membres de l'administration centrale sont à l'écoute

(époque du plan Construction). En 1976, le ministère de l'Équipement accepte de financer une équipe d'architectes et de sociologues pour conforter l'APU. Parallèlement, Pierre Lemonier, jeune architecte, très influencé par les idées de Mai 68, intègre la SAEN. Il organisera des rencontres tripartites entre élus, habitants et techniciens, en vue de faire émerger un projet urbain. La rénovation de l'Alma-Gare connaît alors «une période flamboyante» (Gérard Grass). D'une part, les discussions des habitants (assemblées générales du mercredi) leur permettent d'expérimenter un nouveau mode de vivre ensemble. D'autre part, la collaboration avec les organismes (SEM, DDE, HLM), la mairie, les constructeurs permettait de donner une crédibilité à un nouveau style de maîtrise d'ouvrage, la «MOC» («maîtrise d'ouvrage collective»).

Un schéma directeur est finalement proposé en 1977, et accepté par la mairie. L'architecture doit intensifier la vie collective, valoriser les extérieurs, offrir une accessibilité économique du logement, et proposer une architecture à l'échelle des habitants. En 1979 commence l'opération Fontenoy-Fraisez : 350 logements avec une architecture qui veut rappeler les courées et avec des équipements intégrés (foyer de personnes âgées, école, gymnase).

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

Il me semble important de souligner que, même dans le cas de l'Alma-Gare, les acteurs ne sont pas hostiles à la destruction d'habitat insalubre. Sur le plan des réalisations, on vise, au-delà de l'habitat, un urbanisme qui ne

dénature pas l'habitat et qui, permette aux habitants de rester sur place. Du point de vue de la méthode, il ne s'agit pas seulement de repenser la ville, mais de rebattre les cartes entre les acteurs, avec des échanges entre les différentes compétences. Certes, il y a une question d'époque, mais il est intéressant de noter combien la RHI, en touchant à des situations extrêmes, a pu susciter des expérimentations inédites. Pierre, comment s'est faite la mise en œuvre à Grenoble ?

### Pierre Waechter

Sur le plan opérationnel, la première période de l'opération Très-Cloîtres démarre à l'automne 1972 avec l'installation, dans le quartier, d'une équipe pluridisciplinaire chargée d'étude pour l'agence d'urbanisme. Sur la base des réflexions déjà engagées, cette équipe travaille en concertation avec le GIP pour adapter les procédures existantes au terrain grenoblois. Elle propose notamment, au travers de la notion «d'insalubrité réparable» de s'attaquer aux origines du processus d'insalubrité, sans remettre en cause l'ensemble du cadre bâti. Dans un premier temps, l'équipe Très-Cloîtres intervient pour tenter de réorganiser la copropriété et pour apporter une aide technique et juridique aux propriétaires. La Ville souhaite aider les propriétaires, souvent modestes, à trouver des possibilités de financement en vue de la réhabilitation de leurs logements. Dans tous les cas où ces derniers ne pourraient financer la part restant à leur charge, elle s'engage à racheter leur appartement et à les reloger, s'ils le désirent, dans le quartier.

Devant les problèmes rencontrés en cours de route (insolvabilité quasi-générale des habitants, inadaptation des entreprises du bâtiment aux techniques de réhabilitation, coût excessif des travaux...), il devient de plus en plus difficile de concilier les différentes exigences posées par la municipalité. Le projet initial, qui donnait la part belle à la restauration, est progressivement remis en cause. En 1975, la ville confie au Service Vieux Quartiers - nouvellement créé - le soin de définir un nouveau programme d'intervention. Ce programme est validé en mai 1977 par le conseil municipal. Il érige l'objectif social de maintien des mêmes catégories d'habitants au premier rang des priorités. Basé sur la formule originale de la « rénovation-progressive », il prévoit  $\frac{3}{4}$  de destruction/reconstruction pour seulement  $\frac{1}{4}$  de réhabilitation. Il s'agit donc, en fractionnant les démolitions « îlots par îlots » d'assurer la reconstruction du quartier sur lui-même, sans briser la vie collective.

En cela, le quartier Très-Cloîtres a véritablement constitué le banc d'essai, le lieu d'incubation d'une politique globale de revalorisation du centre-ancien. A l'époque, la main d'œuvre qualifiée pour ces chantiers est rare. La ville a donc été contrainte de mettre en place son propre appareil technique au travers notamment, de la création du Service Vieux Quartier. La mise en place d'un tel système intégré répond également au souci de la Ville d'avoir une maîtrise sur chaque étape de la politique urbaine. La ville exerce donc un contrôle direct ou indirect sur chacun des trois grands opérateurs œuvrant dans le centre. Il

s'agit du Service Vieux Quartier - déjà évoqué - de l'Office municipal d'HLM - chargé des constructions neuves - et de la Régie Foncière et Immobilière de la Ville de Grenoble, chargé de la politique foncière.

Ce système municipal d'intervention entre dans sa phase de maturité au début de troisième mandat d'Hubert Dubedout. Progressivement, la politique urbaine élaborée sur les îlots Très-Cloîtres et Voltaire Sainte-Claire, est étendue à l'ensemble de la vieille ville. Une Zone d'aménagement différé (ZAD) est mise en place en 1976. Elle permet à la Ville d'exercer un droit de préemption sur toutes les transactions immobilières du périmètre. En 1978, une équipe du Service Vieux Quartiers s'installe dans le quartier Saint-Laurent, suivie d'une autre, en 1980, dans le quartier Brocherie-Chenoise. La ville compte alors quatre secteurs d'intervention lourde qui correspondent grosso-modo aux « îlots insalubres » repérés dès l'entre-deux guerres.

Au bout du compte, la Ville a réussi à mettre au point un système d'intervention efficace et performant. Cependant, une fois ce système rodé, elle n'a sans doute pas su intégrer - suffisamment tôt - la donne patrimoniale, au moment où les sensibilités comme les possibilités financières évoluaient sur le sujet.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

Le caractère pionnier de l'action de la municipalité d'Hubert Dubedout, se lit dans sa volonté d'être à l'écoute des habitants, et la reconnaissance de la fonction sociale des quartiers anciens, la volonté de maintenir sur

place les travailleurs immigrés avec la construction d'un foyer au milieu du quartier rénové. On voit comment, avec les équipes locales, les innovations se mettent en place sur le terrain. On entend aussi les difficultés liées à la réhabilitation : il semble alors plus économique de détruire que de réhabiliter, à l'inverse de ce que dit le rapport Nora (1975). Il n'y a pas encore les outils techniques et financiers pour réhabiliter. Tout cela se réalise dans un temps étiré, entre 1972 et 1983, avec une chronologie du terrain différente de celle de l'échelle nationale. La fin du GIP en 1976 n'est pas une coupure sensible. Comment les choses se déroulent-elles à Saint-Denis ?

### Cédric David

Le périmètre de la ZAC de rénovation urbaine fixé en 1972 montre que la complexité était intégrée dans le dispositif initial. Il comprend en effet, à la fois, les emprises du métro, une zone de réserve foncière liée à la présence de la Basilique et du sous-sol archéologique. Et, l'essentiel de l'habitat est intégré au périmètre de RHI, définissant 1926 logements à démolir, et plus de 5400 habitants à reloger, sur une surface totale de 13,4 ha. Cette conscience initiale de l'imbrication des enjeux n'a cependant pas empêché une remise à plat du projet durant les années 1970.

Il n'y a pas dans cette ville de Saint-Denis, de participation des habitants à la rénovation au sens où on l'entend aujourd'hui, mais plutôt une communication autour de l'opération sous la forme de réunions publiques

et d'expositions. Le projet est plutôt géré d'en haut, via les élus municipaux en charge de l'urbanisme, et par les services de l'État, via le département. Les seules réactions qui ont laissé des traces dans les archives sont celles des commerçants. La masse des Dionysiens paraît faire confiance à la municipalité pour transformer un quartier depuis longtemps reconnu insalubre en ce qui devrait être un centre-ville digne de ce nom. Cette confiance initiale est symbolisée alors par la prise en charge en maîtrise d'ouvrage directe de la rénovation par la Ville ; écartant de ce fait la SONACOTRA avec laquelle elle travaillait depuis les années 1960 dans le cadre des opérations de résorption des bidonvilles et pour le projet du quartier Basilique.

Pendant une première période, le dossier avance peu sur le plan de l'aménagement, même si les acquisitions sont déjà bien engagées. La ville de Saint-Denis possédait dès 1972 un tiers des sols de la ZAC. La station de métro Saint-Denis Basilique a été ouverte en 1976 ; date à laquelle 60 % des terrains ont été acquis par la ville de Saint-Denis. Le lien avec les habitants et l'accompagnement social sont également pris en charge par la municipalité. Le BERIM, bureau d'étude proche du Parti communiste, installe une antenne locale et mène les enquêtes sociales. Michel Perrot dont nous regrettons son absence aujourd'hui, en fut l'un des principaux acteurs. Le service social municipal avait mis en place une équipe spécifique pour le relogement et l'accompagnement social des 500 personnes âgées qui résidaient

dans le périmètre. L'Office HLM local n'avait plus les moyens financiers de conduire la rénovation, mais il relogait très facilement les habitants. Il a relogé 300 familles dès avant 1976. Les financements RHI avaient permis une aide au relogement substantielle, équivalente à deux salaires pour plus de 700 ménages. Faute d'accord de la municipalité pour l'implantation de nouveaux foyers de travailleurs, les immigrants « isolés » ont été orientés vers des foyers existants à Saint-Denis ou dans les environs.

En 1977, tout l'espace situé derrière la mairie est occupé par des terrains nus. Mais les projets d'aménagement imaginés par la nouvelle équipe d'architectes municipaux sont suspendus face à plusieurs difficultés.

La première est la question de la Basilique et des contraintes financières créées par l'espace neutralisé autour du monument historique, rendant difficile la constitution du dossier technique et des financements. Fin 1973 et début 1975, deux passages en Commission des Abords font émerger des questions de fond importantes sur la part de réhabilitation et de préservation du bâti ancien, la conception de la vie sociale dans un tel quartier, etc. L'approbation donnée en 1975 s'assortit de réserves importantes qui conduisent à devoir repenser le projet.

Entre-temps, la ville a bien compris qu'il lui était difficile d'être maître d'œuvre direct. Elle a accepté la proposition d'une société d'économie mixte départementale, la SODEDAT 93, adossée à la Préfecture, au Conseil

général à majorité communiste, et à la Caisse des dépôts, qui apporte une certaine puissance d'intervention. Cette SEM reprendra l'étude d'ensemble du programme en imprimant la marque d'une création architecturale ambitieuse. En 1977-1978 se profile ainsi le projet de la rénovation que nous connaissons aujourd'hui.

La nouvelle difficulté rencontrée alors est liée au changement dans les modalités de financement du logement social (loi Barre, 1977). L'opération de rénovation du quartier Basilique a été présentée par la ville au moment de sa réalisation comme une opération exemplaire car elle comportait, en centre-ville, l'implantation d'une majorité de logements sociaux. Toutefois, la recherche conduite dans les archives locales montre qu'au début des années 1970, sur les bases discutées dès la fin des années 1950, le logement social devait se limiter à la moitié du projet. Pour équilibrer l'opération, il fallait faire de l'accession à la propriété et proposer éventuellement des logements de standing pour créer une attraction touristique. En 1978-1979, le locatif devient plus avantageux en termes d'équilibre des charges foncières pour les nouveaux opérateurs et pour les sociétés HLM consultées. A la fin des années 1970, il est ainsi prévu de construire deux tiers de logement social locatif et un tiers d'accession à la propriété. Finalement, 1500 logements seront construits, dont près de 90% de logement sociaux, au lieu de 1150 initialement prévus.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

On voit comment, dans ce cas du quartier

Basilique, la volonté d'intervention municipale est mise en difficulté par la complexité du projet. Elle demeure proche de ses administrés, mais de façon protectrice (antenne sociale, relogement), et utilise aussi à fond la carte de la contrainte permise par la RHI. Michel Perrot (du BERIM) affirmait, lors de la journée d'études à Saint-Denis, que la loi Vivien était à ses yeux l'une des lois les plus efficaces et les plus justes qu'il ait rencontrées. Par ailleurs, la solution des problèmes est passée par une entente entre la préfecture et la ville, via la SODEDAT. Cette association de bon aloi entre pouvoir local et pouvoir d'État est assez représentative du mode de gouvernance de la RHI. C'est ce qu'on retrouve à Martigues où la SONACOTRA, sans être l'État, fait figure d'opérateur proche de lui. Nicole Girard va nous rappeler les étapes de la rénovation du quartier de l'Île. Et je propose de lui laisser la parole pour enchaîner sur le bilan de l'opération, dernier temps de notre table-ronde.

### Nicole Girard

Je rappelle d'abord que le quartier de l'Île est situé en plein cœur de ville, il est un élément du centre historique. De superficie très réduite, 8ha, dont 1ha sera concerné par la RHI.

L'Hôtel de Ville y était installé jusqu'en 1983, au bout de la rue principale qui traverse le quartier, ce qui a d'ailleurs facilité une grande proximité entre la population résidente et les élus au moment des travaux de la RHI. Ce quartier devenu très insalubre, compte un site classé aux Monuments historiques, l'église de la Madeleine,

avec une belle façade baroque du XVII<sup>e</sup> siècle, et des sites inscrits, les bords des canaux qui ont valu à Martigues l'appellation de «Venise provençale», mais la situation n'avait rien de vénitien avant la RHI....

En ce qui concerne le pilotage de l'opération, il a été assuré par un tandem qui n'allait pas de soi au début, entre la SONACOTRA, attributaire des subventions, responsable des négociations et des acquisitions foncières et immobilières, et la Ville de Martigues qui souhaitait garder une certaine maîtrise de l'opération. Avec la création de la SEM d'aménagement de la Ville en 1974 (dont seront actionnaires la LOGIREM et la SONACOTRA), un chargé de mission SEMAVIM sera présent aux côtés du chargé de mission SONACOTRA.

Les particularités opérationnelles reflètent celles du tissu urbain. RHI et amélioration de l'habitat ont été envisagées conjointement dès le début ; si elles relèvent de procédures distinctes, elles sont très imbriquées sur le terrain. En effet l'îlot central a dû être entièrement démoli et reconstruit selon un plan masse différent de l'ancien tissu urbain, mais les îlots en couronne de l'opération ou ceux bordant la rue commerçante centrale ont été démolis dans leur profondeur en conservant les parties externes. D'où la mise à jour de mitoyens et la possibilité de nouvelles façades et de percées de nouvelles ouvertures. Dans le reste du quartier, les îlots non démolis ont fait l'objet d'OPAH à partir de 1980, après la mise en route de la RHI.

Il faut signaler l'importance des acquisitions amiables (plus de 80% du total) et le faible nombre d'expropriations qui ont concerné essentiellement les immeubles où sévissaient les marchands de sommeil. Résultat à mettre au crédit du savoir-faire de la SONACOTRA, de la présence permanente sur le terrain d'une cellule d'accueil et d'information, des négociations et discussions multiples avec les élus très impliqués et notamment le maire sur la question du relogement.

La question du relogement a été traitée au cas par cas et supervisée par le maire notamment pour les personnes âgées relogées après négociations dans les quartiers proches. Il n'a jamais été envisagé de relogement sur place- sauf ponctuellement dans un immeuble réhabilité hors RHI- compte tenu de la complexité technique et de la durée du chantier démolition-reconstruction. Pour les travailleurs migrants, le relogement dans les deux foyers récemment construits par la SONACOTRA était considérée comme la solution la plus logique- au moins aux yeux de la Municipalité. En réalité, il y a eu de nombreux départs «spontanés» impossibles à quantifier soit vers d'autres quartiers soit vers d'autres villes en fonction de l'offre de travail.

En fin de compte le bilan social de l'opération se mesure davantage en termes de catégories de logements reconstruits puisque la LOGIREM et la SEMIVIM ont réalisé une majorité de logements sociaux.

Plusieurs « incidents de parcours » ont émaillé et ralenti la réalisation de cette opération : un recours de

propriétaires qui a abouti à l'exclusion de la petite Île du périmètre de la RHI ; la remise en cause du parti RHI par le Conservateur du périmètre qui a contraint la SONACOTRA à chiffrer une solution alternative de réhabilitation qui s'est révélée trop coûteuse. Enfin des vestiges archéologiques ont été découverts à deux reprises obligeant à des modifications du plan-masse.

En termes de projet urbain, l'opération RHI ne peut être évaluée indépendamment des autres actions qui l'ont accompagnée : amélioration de l'habitat, actions sur les espaces publics financées par le FAU, politique d'équipements publics pour maintenir la vie du quartier. L'opération a respecté la structure d'ensemble du quartier et les reconstructions se sont plutôt bien intégrées à l'architecture ancienne. Ici, la RHI n'a pas été synonyme de table rase, elle a d'emblée pris en compte les enjeux du patrimoine architectural.

Elle a bénéficié de la continuité politique par la réélection de la même municipalité et de la continuité technique par la présence jusqu'au bout des mêmes équipes et pratiquement des mêmes individus fortement investis.

La valorisation patrimoniale et architecturale du bâti et des espaces publics a transformé un quartier très dégradé en espace culturel et touristique visité et vivant, ce qui a sans doute contribué à l'obtention en 2013 du label Ville d'Art et d'Histoire pour Martigues. Enfin, en termes d'action publique, les opérations du quartier de l'Île ont consti-

tué une référence et une expérimentation pour les interventions futures dans les autres quartiers anciens de la ville.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

La mutation de Martigues est absolument exemplaire. Compte-tenu de notre retard, je demande aux trois autres intervenants de présenter le bilan de chaque opération, en se limitant aux faits saillants. La situation est-elle aussi exemplaire à Saint-Denis qu'à Martigues ?

### Cédric David

Je ne sais pas si ces opérations sont comparables.

L'opération de Saint-Denis Basilique a permis de créer un centre urbain avec des logements, 30 000 mètres carrés de programmes commerciaux, plus de 16 000 mètres carrés de bureaux, de nombreux équipements publics, un tribunal, une extension de l'hôtel de ville, un cinéma, un hôtel, l'ex-siège de *L'Humanité* dessiné par Oscar Niemeyer, de nouvelles lignes de transport en commun (métro et tramway), etc. Cet ensemble se caractérise par une singularité sur le plan de la création architecturale, les îlots de rénovation ayant été confiés, sous la coordination de Guy Naizot, à différents architectes innovants (Bernard Paurd, Renée Gailhoustet, Roland Simounet, etc.) dans l'intention de favoriser la plus grande diversité. La préservation du bâti ancien n'a été que ponctuelle. Pour dépasser les craintes exprimées en Commission des Abords, le compromis a consisté à

aller de l'avant en favorisant la création architecturale soutenue par le ministère de la Culture. Michel Perrot a affirmé lors de notre journée d'étude de juin 2013, que la rénovation de Saint-Denis avait créé un « musée à ciel ouvert » de l'architecture de la fin des années 70 et du début des années 80.

Le bilan social est contrasté. Dans un premier temps, cet attrait architectural a donné une nouvelle vitalité au centre, contribuant notamment à l'installation d'enseignants et d'autres couches moyennes. Les quelques immeubles en accession à la propriété ont été plébiscités. Cette dynamique initiale a permis à la Ville de prendre la main dans une politique locale de peuplement décrite par M-H Bacqué et S. Fol. Mais la régénération n'a pas duré. Le quartier Basilique s'est dévalorisé au cours des années 1990. Et, l'innovation architecturale est aujourd'hui mise en cause. Les coursives, caractéristiques de certains îlots du quartier Basilique rénové, sont ainsi désignées comme un facteur d'insécurité dans un article du *Parisien* paru au cours de l'été 2012.

Parallèlement, l'action municipale s'est déplacée en dehors du centre-ville, vers la Plaine Saint-Denis et au Carrefour Pleyel. L'enjeu de la réhabilitation des immeubles anciens à l'échelle de l'ensemble du centre-ville a été abordé dans les années 1980 dans le cadre d'OPAH qui ont permis de traiter 3450 logements en dix ans. Toutefois, ces travaux ont essentiellement concerné les parties communes et des immeubles à bailleurs uniques, laissant se dégrader de

nombreux secteurs du centre-ville élargi. En 2007, une étude a permis d'y recenser le parc privé potentiellement indigne le plus important de banlieue parisienne, avec 5900 logements concernés, soit 30% du parc de logement et 40% de la population du centre de Saint-Denis. L'insalubrité est redevenue un problème grave, traité dans deux secteurs (Gare de Saint-Denis, Porte de Paris) dans le cadre de périmètres retenus au PNRQAD en cours entre 2010 et 2015.

Ce bilan social doit être mis en perspective avec la situation de la banlieue nord de Paris, qui apparaît dans les travaux actuels sur la ségrégation sociale, au-delà de Saint-Denis même, comme un secteur singulier concentrant la pauvreté sur un espace sans équivalent à l'échelle de l'agglomération parisienne. Dans ces conditions, il est difficile de dire si les importantes transformations urbaines en cours seront un levier suffisant pour changer durablement la qualité de l'habitat à l'échelle du centre de Saint-Denis.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

La plupart des personnes ont été relogées à Saint-Denis, mais non dans le centre, dont la population a évolué. Pierre Waechter, qu'en est-il de Grenoble ?

### Pierre Waechter

Les premières réflexions sur le centre-ville ont débuté, alors que ces quartiers étaient en déclin, autour d'un enjeu de développement local, avec des objectifs forts de maintien des habitants. L'interventionnisme municipal trouvait également une légitimité dans le

désintéressement complet de l'initiative privée. Ainsi, l'opération Très-Cloîtres n'a-t-elle jamais donné lieu à des conflits importants avec des groupes extérieurs à la municipalité.

En revanche, lorsque le système municipal d'intervention s'est étendu à d'autres quartiers, il s'est retrouvé confronté à un phénomène de gentrification naissant et à l'intérêt nouveau des classes moyennes pour le patrimoine. Le principal mouvement contestataire émerge au début des années 1980, à l'initiative de militants de quartier structuré autour d'un Atelier pour l'urbanisme du centre ancien (APUCA). Le discours qu'il porte remet en cause, points par points, la politique municipale jugée technocratique, destructrice, trop contraignante mais aussi trop « sociale ».

Après la défaite de Dubedout aux élections municipales de 1983, la nouvelle municipalité de droite va chercher à libéraliser le système d'intervention et à réintégrer le centre-ancien dans une logique de marché. Le résultat de cette politique, c'est le changement social. En 1983, 90% des habitants des vieux quartiers étaient relogés dans leur quartier. Ce chiffre passe à seulement 30% au terme du premier mandat d'Alain Carignon. L'aboutissement de ce processus étant la liquidation, au début des années 1990, des deux principaux instruments du système du « tout municipal » la Régie Foncière et le Service Vieux Quartiers.

A ce titre, le quartier Très-Cloîtres apparaît comme une caricature des

changements intervenus dans l'action municipale. La partie basse et le côté droit du quartier ont été traités en rénovation pendant la « période Dubedout ». On a cherché à obtenir un bâti intégré dans son environnement urbain (architecture inspirée des immeubles de la vieille ville, respect du tracé ancien des rues...) et on a voulu favoriser, par l'urbanisme, le maintien d'une vie de quartier (réalisation d'une place, effort pour maintenir une activité commerciale...).

Située à proximité immédiate de la cathédrale, la tranche restante, en 1983, pose clairement le problème de la prise en compte de l'enjeu patrimonial. La municipalité Carignon négocie sa rétrocession du périmètre RHI et décide finalement de la faire traiter en réhabilitation, par des opérateurs privés ; d'où une coupure architecturale et surtout sociale avec le reste du quartier. Si l'on se réfère aux objectifs de base, on peut dire que cette politique a en bonne partie réussi. Le quartier Très-Cloîtres reste un ensemble d'habitat social dans un secteur, qui lui, s'est largement gentrifié. A ce titre, il est parfois présenté comme un « quartier-symbole » de l'urbanisme de « l'ère Dubedout » en incarnant une certaine idée du « droit à la ville ». Ce quartier matérialise également la présence, au cœur de la ville, de la communauté maghrébine. De là est née l'expression « centralité maghrébine » ; sans doute beaucoup moins vraie aujourd'hui qu'il y a quelques années. Le quartier dispose toujours d'une salle de prière et des quelques commerces spécialisés mais

l'animation et les commerces spécialisés se sont globalement reportés sur d'autres quartiers, moins enclavés, de la ville.

Le bilan est plus mitigé, en revanche, pour ce qui est de l'activité commerciale, qui a largement périclité. Le quartier est un peu en marge de l'activité du centre et connaît certaines difficultés sociales. Sans être comparables avec celles que rencontrent d'autres quartiers, notamment au Sud de l'agglomération, ces difficultés font de Très-Cloîtres un « isolat » de la géographie prioritaire, au centre-ville de Grenoble.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

Et pour finir, quel bilan peut-on faire de l'opération de l'Alma-Gare ?

### Janoé Vulbeau

L'opération de l'Alma-Gare s'est terminée en 1983-1984.

En 1981, c'est la gloire. Georgina Dufoix, secrétaire d'État à la famille, vient visiter le quartier et en fait un exemple d'une nouvelle manière de faire de la politique.

Hubert Dubedout s'en inspire pour son rapport fondateur de la politique de la ville "Ensemble, Refaire la ville" (1983).

Mais très vite vient le temps de la « décadence » (tel le dit G. Grass). D'une part, une désaffection se fait au sein du groupe, avec des conflits et des départs. Parallèlement, les chantiers sont l'objet de nombreux pillages ; et des changements dans la direction de la société de HLM municipale gestionnaire des logements ont eu un effet très négatif, au moment où le chômage s'aggravait. Il y a eu une lente dégradation du quartier qui connaît aujourd'hui des pathologies similaires à d'autres quartiers d'habitat social, particulièrement d'insécurité. L'APU s'éteint en 1986. Ironiquement, un article du journal local dénonce alors certains îlots d'insalubrité au sein même du nouveau quartier. En 2000, un des îlots est alors restructuré.

Le quartier continue de subir la crise, comme on le voit par exemple aujourd'hui avec l'entreprise La Redoute, installée depuis le début des années 70

sur le quartier. Le point culminant est alors le départ du couple Leman, qui avait été à l'origine de la contestation.

Pourtant l'expérience de l'Alma-Gare concentre toujours les réflexions et les débats. Et demeure un vivier de compétences par les personnalités qui y ont participé, de 1968 à 1986.

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

Merci à tous. Nous n'avons pas eu le temps de faire émerger tous les enseignements. Mais je pense que, grâce à vous, on a une idée de la diversité de ces opérations et de la façon dont la RHI, en offrant les moyens d'intervenir sur des secteurs très dégradés et populaires, a permis, par les interrogations sociales qu'elle suscitait de faire avancer la réflexion et l'expérimentation urbaines. ★

Janoé Vulbeau ; Nicole Girard ; Cédric David ; Pierre Waechter et Marie-Claude Blanc-Chaléard



# le regard des acteurs de l'époque

Débat animé par **Thibault Tellier**  
avec la participation d'acteurs de l'époque :

**Jean-Louis Berthet,**

*chef du service Vieux Quartiers de la ville de Grenoble*

**Albert Girard,**

*directeur de la SEM d'aménagement de la Ville de Martigues*

**Pierre Lemonier,**

*directeur adjoint de la SAEN et directeur de l'équipe opérationnelle de l'Alma-Gare*

L'objectif de cette table ronde vise précisément à donner la parole à certains de ceux qui ont œuvré au sein des sites locaux qui viennent d'être évoqués : Grenoble avec Jean-Louis Berthet, Martigues avec Albert Girard, Roubaix avec Pierre Lemonier. Quelques mots de présentation concernant nos intervenants : Jean Louis Berthet a suivi des études d'ingénieur. Ensuite il a fait des études d'urbanisme à Grenoble où il a soutenu une thèse collective comparant les ZUP de Valence, Chambéry et Grenoble. Il a également été enseignant à l'école d'architecture de Grenoble et ingénieur dans cette ville à partir de 1972 durant le lancement de l'opération de RHI. A ce titre, il a participé à la mise en place du service « Vieux Quartiers », puis il est devenu le directeur de l'aménagement des quartiers anciens. Il finit sa carrière comme directeur général des services techniques de la ville de Rennes comprenant l'urbanisme et l'aménagement.

Albert Girard a travaillé de 1970 à 1973 au bureau du plan de la ville de Martigues. En 1974, il devient directeur administratif

et financier de la SEMAVIM, société d'économie mixte de la Ville. Ensuite, il est secrétaire général adjoint de la ville de Martigues et directeur du Bureau du plan et de l'urbanisme. De 1992 à 2012, il est directeur général des services de Martigues et de la communauté d'agglomération.

Pierre Lemonier a une formation d'architecte et d'urbaniste. Il a effectué une partie de son parcours à la Caisse des dépôts et consignations. Il a mené des études sur la rénovation urbaine de Lille, puis a été directeur de l'équipe opérationnelle d'Alma-Gare à Roubaix et directeur adjoint de la Société d'aménagement pour les quartiers anciens. Pour la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et des consignations (SCIC), il a participé à des programmes de développement social urbain. Il a été directeur général des services de la région Nord-Pas-de-Calais lors de la mise en place de la décentralisation. Il a également été directeur de la Mission planification contractuelle de la Communauté urbaine de Lille et simultanément directeur du

GIP Grand projet urbain. Enfin, il est aujourd'hui directeur du GIP d'Argenteuil qui met en œuvre le programme ANRU du Val d'Argent.

Je propose d'organiser la table ronde autour de trois thématiques. La première concerne l'enjeu de la RHI lors du démarrage de l'opération dans ces communes. La seconde vise à mettre l'accent sur le type de portage ou de gouvernance au nouveau local, c'est-à-dire la manière dont les acteurs ont constitué l'opération et assuré le pilotage. Enfin, vous nous direz, messieurs, pour chacune des communes concernées, quelle a été la spécificité des opérations RHI menées localement.

Pierre Waechter a parlé d'un « tout municipal » à propos de Grenoble, Nicole Girard de pilotage ville/SONACOTRA à Martigues. La résorption de l'habitat insalubre apparaît-elle en effet comme une priorité pour les équipes municipales ? La revue *Recherches sociales* a dressé la typologie des opérations RHI en 1987. Elle déterminait trois types d'opérations. Le premier se

gère sur un mode libéral (la ville crée les conditions de réussite de l'opération sans intervenir), le second sur un modèle de donneur d'ordre de la collectivité locale qui initie la procédure de réhabilitation, tout en laissant faire les SEM ou les services de l'État. Le troisième type est un mode interventionniste (pilotage direct par la municipalité). A quel type de modèle les rénovations de Roubaix, Grenoble et Martignes appartiennent-elles selon vous ?

### Pierre Lemonier

J'interviendrai sur les spécificités du projet de l'Alma-Gare. Le sens de l'événement n'est pas encore complètement explicité selon moi. Le document de présentation de l'opération rappelle que la RHI était une politique sectorielle dans l'aménagement urbain. La RHI traite en effet d'une question particulière, sectorielle dans l'ensemble de la question du renouvellement urbain qui est la question de l'habitat. La RHI est surtout un cadre juridique et financier, dont l'objet consiste à traiter de la question d'une intervention publique lourde (et pénalisante pour les propriétaires tout en restant cohérente avec le Code civil) sur l'habitat. Cette loi Vivien est doublement utile pour le projet local. La RHI sécurise juridiquement une intervention publique volontariste et exorbitante du droit commun et elle solvabilise une politique de renouvellement de l'habitat qui n'était plus véritablement active avec la fin réelle des opérations de rénovation urbaine des années 50.

Plusieurs points doivent être évoqués pour bien contextualiser l'Alma-Gare :

sur le plan de l'initiative, le groupe socio-économique porteur du projet de l'Alma-Gare est le patronat de Roubaix-Tourcoing, qui se donnait à l'époque la vocation de reconvertir et de valoriser son foncier industriel et d'habitat, en vue de renouveler le fonctionnement économique de la ville de Roubaix. C'est pour cela que c'est l'institution du 1% patronal qui crée l'ORSUCOMN. Mais il y a une hésitation évidente dans le projet de développement régional de la DATAR (OREAM Nord) et dans le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la métropole nord (SDAU élaboré entre 1967 et 1971). Une hésitation du patronat mais aussi des services de l'État (qui pilotent la politique locale et régionale dans la France centralisée de l'époque) sur la manière dont la périphérie lilloise se développera et sur la possibilité de prendre en charge la reconversion de la ville industrielle, et notamment des quartiers d'habitat industriel. Cette hésitation va se révéler avec l'arbitrage de réaliser la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq, à quelques kilomètres de Lille qui entérine le fait que le développement urbain se fera "en champ de betteraves" et non par le renouvellement urbain des villes anciennes...

En plus de la question de l'habitat hérité du XIX<sup>e</sup> siècle industriel, une autre facette du projet de l'Alma-Gare concerne la reconversion des usines. La valorisation des actifs du foncier industriel est importante pour les entreprises et les actionnaires veulent réaliser pour réinvestir ailleurs ou pour se désengager patrimoniallement. Cette motivation

constitue une impulsion très forte pour le renouvellement urbain de Roubaix, en plus du fait que le patronat est travaillé par la démocratie chrétienne qui soutient le projet humaniste de la RHI.

Le Parti socialiste, quant à lui, et, notamment, à Roubaix, est beaucoup plus réticent sur ce sujet. Il ne s'implique pas vraiment sur un projet de réaménagement à long terme. Pour lui, les débouchés stratégiques et opérationnels de cette politique ne sont pas une priorité. Du point de vue sociologique (et électoral), ce qui est stratégique, c'est d'accompagner l'ascension sociale et économique des classes moyennes populaires et cela se fait dans les quartiers neufs de Roubaix sud que le Comité interprofessionnel du Logement (CIL) réalise à la satisfaction de la municipalité socialiste. Ce que cette dernière voit bien, en revanche, c'est qu'il y a une implication financière des collectivités locales dans la rénovation urbaine malgré la très forte centralisation des programmes impulsés par l'État. Elle constate qu'il y a, de fait, un désengagement de l'État sur la rénovation urbaine et un risque que les bilans d'aménagement pèsent sur les finances locales.

L'Alma-Gare ne se comprend pas non plus si on n'évoque pas la question que pose la dispersion du pouvoir politique. La Communauté urbaine de Lille intègre la compétence de l'aménagement urbain et devrait se trouver en première ligne sur la question de la rénovation urbaine de Roubaix. En fait, pour la Communauté urbaine, le sujet fondamental est la question des infrastructures. D'ailleurs, au plan

métropolitain, le Parti socialiste a acté la création de la ville nouvelle (dont on sait aujourd'hui combien elle a contribué à déséquilibrer socialement et économiquement Roubaix). De fait, la Communauté urbaine (qui est dirigée par un représentant des villes périphériques : A. Notebart) pense plus l'extension urbaine en périphérie que conforter de ses villes centres qui sont désunies et marginalisées dans le fonctionnement communautaire. Cette politique d'extension périphérique induit que la Communauté urbaine se structure autour des routes et des infrastructures. Elle ne s'engage pas dans la rénovation urbaine ou le fait à reculer quand elle y est contrainte par l'État. Elle ne mobilise pas l'appui de l'appareil technique communautaire en laissant aux villes le soin de gérer l'affaire.

Tout ceci a une conséquence que les habitants de l'Alma-Gare vont dénommer «les blancs du pouvoir». Il est en effet très difficile de penser la question de la résorption de l'habitat insalubre en évacuant la question du projet urbain qui justifie, à long terme, l'intervention publique. La RHI traite de l'habitat en mauvais état sous l'angle du danger qu'il fait courir aux habitants. Mais, de fait, qu'en est-il des quartiers après démolition ? Qu'en est-il des investissements d'aménagement, de construction de logements et d'équipements qui vont remplacer les vieux îlots insalubres ? Cette action «sanitaire» doit s'inscrire dans un projet urbain, un projet de ville, un projet d'avenir, pas seulement un projet de résorption.

Aucun pouvoir politique, ni l'État, ni la Métropole (qui misent sur l'urbanisation

périphérique), ni la Municipalité (les quartiers nord insalubres ne sont pas sociologiquement ni électoralement son «cœur de cible») ne s'en saisit directement à Roubaix, contrairement à ce qui se passe avec la municipalité de Dubedout à Grenoble.

Le projet urbain, en réalité, c'est la question de la résorption de la ville industrielle. Roubaix-Nord est la ville industrielle, Roubaix-Sud la ville nouvelle. La rénovation a de fait été traitée par le déplacement de la ville vers le sud, sans traiter la question de l'habitat industriel. La réaction des habitants de l'Alma-Gare est compréhensible. Il y a une politique sur le versant négatif de la destruction de logements insalubres, du déménagement de la population et du traumatisme du relogement. Il n'y a pas de vision positive du projet de ville nouvelle à construire au bout du processus.

Et il y a la violence de la RHI sans projet positif, que ce soit pour la ville de demain ou pour la place des habitants pauvres qui y résident. A titre d'illustration de cette violence, l'ORSUCOMN a mandaté un certain nombre de bureaux d'études associés à la recherche urbaine (comme le GRESGE). J'ai pour ma part travaillé sur des quartiers lillois en résorption de l'habitat insalubre. Le bilan du relogement établi par ces bureaux d'étude en 1976 est que, trois ans après le relogement, 80% des personnes avaient quitté leur logement neuf de relogement pour revenir dans l'insalubre et le vétuste. Le même phénomène est perceptible à l'Alma-Gare où certaines personnes reviennent habiter le logement

insalubre qui a pourtant vocation à être démolit. Le bilan du relogement est donc extrêmement négatif du fait de la déportation d'une part majeure de la population (4 000 habitants de l'Alma-Gare sur 5 500 entre 1975 et 1977) et de l'annulation du bénéfice de sa résorption pour la population par absence de projet positif.

L'enjeu de l'opération est la résorption de la ville industrielle comme le montre l'importance quantitative du parc traité par la RHI à Roubaix. Celui-ci représente en effet entre 30 et 40% du parc logement d'une ville de 100 000 habitants. Pour cette raison, il était impossible d'aborder la question de la résorption de l'habitat insalubre sans projet de renouvellement de la ville et de la société qui s'y trouvait habiter. Le bilan de RHI ne traite absolument pas du réaménagement urbain. La procédure de RHI n'engage pas les autres politiques sectorielles de l'État, la construction du logement, les coûts de l'aménagement infrastructurel et des équipements, les politiques d'industrialisation, etc. Les acteurs pensent que la création de l'ORSUCOMN apportera une réponse, mais ils laissent d'immenses terrains nus qu'il faudra réaménager alors que la RHI entraîne le besoin d'une restructuration complète de l'économie, de la sociologie et des fonctions urbaines.

### Thibault Tellier

Pierre Lemonier pointait à l'instant l'absence de réel projet urbain à Roubaix. Peut-on dire la même chose sur Grenoble ? Hubert Dubedout a-t-il eu la volonté dès son élection en 1965 de repenser les opérations d'aménagement ?

## Jean-Louis Berthet

La résorption de l'insalubrité des vieux quartiers à Grenoble n'est pas terminée. La ville a lancé les premières opérations en 1972. Le travail a été mis en place et engagé par la municipalité Dubedout de 1972 à 1983. Cette intervention était une priorité pour Hubert Dubedout, elle faisait partie des priorités du programme municipal. Pour Alain Carignon, maire de 1983 à 1995 ce n'était pas une priorité. Pour ma part, j'ai travaillé le même temps avec chaque maire.

H. Dubedout et son premier adjoint J. Verlhac, historien, étaient en accord avec l'ensemble de son équipe municipale pour appliquer la loi Vivien, c'est-à-dire maintenir les habitants sur place. Cette ambition s'accompagnait de la volonté de maintenir les bâtiments et le tissu urbain. Les élus se sont vite rendus compte qu'on ne trouvait pas, à cette époque, d'entreprises capables de restaurer des vieux bâtiments.

La Municipalité n'avait pas été satisfaite du pilotage du projet de la Villeneuve par une SEM. Ils avaient eu l'impression de ne pas avoir maîtrisé le projet. Pour les vieux quartiers, ils ne voulaient pas reconduire le montage de la Villeneuve, c'est pour cette raison qu'ils ont écarté la SONACOTRA. A la livraison et dans la gestion, ils se sont rendus compte que bons nombres de problèmes de gestion urbaine n'avaient pas été pris en compte et que les services municipaux avaient été court-circuités.

Ce constat les a amenés à développer les services municipaux pour intervenir dans les vieux quartiers. Ils s'étaient

rendus compte également que les services municipaux n'intervenaient pas beaucoup dans l'entretien de ces vieux quartiers (nettoyage, assainissement,...). A travers la création d'une équipe municipale chargée des Vieux Quartiers il y avait donc aussi la volonté de faire évoluer les services municipaux pour que les habitants d'un quartier comme Très-Cloîtres très majoritairement pauvres ou étrangers soient aussi pris en compte.

Cette situation a été à la base de la réflexion sur le mode d'intervention et la volonté d'avoir des interlocuteurs réguliers sur les problèmes posés par l'évolution du projet. A Grenoble lorsque l'opération de réhabilitation de Très-Cloîtres a été engagée, la presse locale écrivait littéralement «Il faut démolir ce quartier arabe». Les ménages aisés qui occupaient les tours construites à proximité ne supportaient pas de voir ce quartier délabré depuis leurs fenêtres. A cette époque Grenoble était une ville en plein développement qui attirait beaucoup les français, en particulier les cadres. Claude Glaymann avait donné comme titre à son livre à propos de Grenoble : «50 millions de grenoblois». Il prévoyait que Grenoble atteindrait 1 million d'habitants en l'an 2 000. Ces nouveaux grenoblois avaient peu d'intérêt pour la vieille ville. Ils s'installèrent d'ailleurs à la Villeneuve alors symbole de la modernité! Ils privilégiaient les logements neufs. La municipalité Dubedout s'est investie dans ce projet de réhabilitation à contre-courant de l'idéologie dominante de l'époque. Dix ans plus tard, avec Alain Carignon, la question a été abordée d'une toute autre façon.

## Thibault Tellier

Nous avons mentionné l'impact de l'opération d'aménagement du territoire de Fos-sur-Mer, concernant le quartier de l'Île à Martigues. Au démarrage du projet, fallait-il y maintenir une présence ouvrière ? Les responsables du projet ont-ils réfléchi à la mise en place d'une opération plus large précisément autour de l'étang de Berre ?

## Albert Girard

Au moment de la RHI, la commune était en conflit avec l'État sur la création d'une ville nouvelle. L'État avait programmé la zone industrielle de Fos, mais oublié l'hébergement des populations chargées de faire tourner l'outil de travail. Les villes existantes autour de l'étang de Berre et au-delà ont subi l'impact de cette opération, en accueillant des populations nouvelles, certaines travaillant sur les chantiers de travaux publics (d'où une augmentation du nombre de travailleurs immigrés), d'autres devant occuper les nouveaux emplois liés à Fos. La ville de Martigues, comme ses voisines, a subi une pression énorme de demandes de logements et d'équipements associés. Depuis plusieurs années, elle menait une politique de maîtrise de son développement, à travers différents outils dont la mise en place d'un service d'urbanisme indépendant des services techniques, placé sous la direction d'un secrétaire général adjoint et qui était un service de programmation globale (foncier, plan d'urbanisme, programmation d'équipements etc.). Dans le même esprit, la Ville avait pris en gestion directe le périmètre de la

ZUP défini pour 7 000 logements et ce, contre l'avis de la Caisse des dépôts, propriétaire de plusieurs hectares de terrain dans le périmètre de ZUP et qui d'une certaine manière avait suscité un début de spéculation foncière. La Ville défendait donc un développement urbain à partir des noyaux existants alors que le projet de villes nouvelles porté par la DATAR prévoyait l'urbanisation de zones rurales sans lien direct avec les centres-villes existants.

En ce qui concerne le quartier de l'Île, devenu insalubre pour de multiples raisons comme cela a été exposé dans la table-ronde précédente, la ville a voulu maîtriser l'opération de rénovation. Le secrétaire général adjoint responsable du développement urbain et de l'urbanisme avait tissé des liens avec la LOGIREM, pour des programmes de logement social sur la commune. Après le vote de la loi Vivien des liens se sont ensuite tissés naturellement avec la SONACOTRA. Il n'était pas forcément facile de trouver des opérateurs en mesure de mener à bien des opérations de RHI. La commune a donc décidé de travailler avec la SONACOTRA. Par ailleurs, elle se battait pour créer une société d'économie mixte d'aménagement en complément de sa SEM immobilière créée dix ans auparavant. La création de cette SEM d'aménagement était un des enjeux du conflit avec l'État sur la ville nouvelle, car la commune refusait de confier son développement à un établissement public d'aménagement contrôlé par l'État. La SONACOTRA nous a « aidés » à créer en 1973 une société

d'aménagement dont elle est devenue actionnaire. Cette société d'aménagement n'a pas limité son action à la seule opération de RHI. Elle est intervenue dans des opérations de ZAC/habitat en gestation ou démarrées, en périphérie de l'urbanisation.

### Thibault Tellier

Pierre Lemonier, pourriez-vous évoquer les relations avec l'État, en particulier avec les services déconcentrés, lors du démarrage de l'opération Alma-gare?

### Pierre Lemonier

La question suppose de contextualiser le débat. L'État français était encore très centralisé. Valéry Giscard d'Estaing a préparé la décentralisation, par la montée en charge de la responsabilité politique des élus. A Roubaix, l'État est intervenu au travers de la RHI qui a solvabilisé les opérations de rénovation urbaine qui étaient bloquées depuis les années 1950 et qui enlisait la SAEN chargée des bilans d'aménagement urbain depuis les années 1955/1960.

Il y a des facteurs positifs de l'intervention de l'État qui est d'ailleurs le seul à s'affronter aux problèmes :

- ★ Le premier facteur positif de l'intervention de l'État est la solvabilisation de la résorption de l'habitat insalubre.
  - ★ Le second facteur positif est l'arrivée du FAU qui solvabilise des opérations en aval de la RHI et qui a financé l'ingénierie de l'équipe opérationnelle.
  - ★ Enfin, il y a la politique du logement social qui a été le seul moyen de financer la reconstruction.
- C'est, en revanche, principalement la RHI

qui solvabilise l'opération de rénovation d'une manière importante. Le FAU a peu de moyen au regard de l'échelle de rénovation d'une ville industrielle comme Roubaix. La part des collectivités locales est relativement modeste.

Cette situation ne facilite pas la résolution du désengagement politique qu'on constate. L'appareil d'État était représenté par le directeur de l'agence de l'urbanisme et les services centraux et locaux de l'Équipement. Cet État était moderniste. Ce sont des personnalités « sympathisantes et engagées » qui ont encouragé le traitement de la question de Roubaix-Tourcoing, qui est refoulée dans la stratégie de la Communauté urbaine centrée sur la ville nouvelle et le développement périphérique. La question de l'avenir industriel est de plus en plus refoulée à travers la manière dont la ville se structure.

Pour autant, l'État est intervenu de manière centralisée. Ce n'est pas une logique de partenariat qui prévaudra plus tard, à partir des années 1980. Les collectivités locales se conforment à la politique définie au niveau national et cela d'autant plus qu'elles ne veulent pas (ou ne peuvent pas) exprimer leur leadership politique. Au plan local cela donne une forte importance au traitement formel de la politique de l'État. Chacun se souvient de la personnalité de M<sup>elle</sup> Roussel du ministère de l'Équipement qui se focalise sur l'application des procédures.

La question des modalités de mise en place et de financement de l'assistance technique auprès des habitants,

prouve que l'appareil d'État comporte une frange moderniste qui cherche à opérationnaliser, dans les politiques publiques, les questions soulevées dans la foulée des évènements de 1968.

Comme la décentralisation n'est pas effective, la position des élus locaux n'est pas très claire. Cette situation facilitera considérablement un « jeu de masque ». L'État intervient à contre-rôle. Les élus se cachent derrière l'État pour ne pas arbitrer clairement la question des villes anciennes industrielles à reconvertir dans la stratégie du développement de la métropole lilloise et en particulier, de l'avenir de Roubaix Tourcoing.

### Thibault Tellier

Diriez-vous que la mise en œuvre du Fonds d'aménagement urbain (FAU) marque un tournant dans la constitution et la réalisation des projets? L'État était-il interventionniste et rigide avant le FAU ? La mise en œuvre de cette nouvelle procédure a-t-elle entraîné un desserrement de la tutelle de l'État ?

### Pierre Lemonier

Le FAU est à un tournant dans son intention de traiter globalement du projet urbain et d'y impliquer la responsabilité des élus. Il y a aussi les rapports Barre et notamment l'engagement avec l'ANAH des OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat) qui constitueront une alternative à la RHI. Nous serons beaucoup influencés par cette approche plus « compréhensible » et nous obtiendrons d'ailleurs le déclassement de 450 logements insalubres en OPAH.

### Jean-Louis Berthet

Hubert Dubedout était considéré par les responsables de l'État comme « un technicien » moderne et compétent. Le projet urbain de la ville portait sur l'ensemble de la ville et du centre en particulier avec tout un travail sur le tracé et l'intégration d'une première ligne de tramway. A cette époque, la municipalité a engagé une politique de voies piétonnes, de ravalement, de voie de bus et de RHI. Elle avait également pris la compétence de l'instruction des permis de construire avant les lois de décentralisation. Elle conduisait ses réflexions en bonne intelligence et bonne entente avec les responsables de l'État. Le directeur de l'agence d'urbanisme était le directeur adjoint de la direction départementale de l'Équipement (DDE). La politique de RHI était intégrée dans la dynamique territoriale de modernisation du centre-ville. Il y avait une certaine bienveillance de la part des fonctionnaires de l'État. Par exemple M. Baschwitz chef du service au ministère de l'Équipement en charge de l'habitat insalubre venait régulièrement à Grenoble pour discuter et nous conseiller pour la mise au point de notre dossier. Robert Lion alors délégué général de l'Union HLM est également venu à Grenoble. Le maire faisait confiance à son adjoint à l'urbanisme qui était très présent.

L'ingénieur de la DDE responsable de la construction connaissait nos bonnes relations avec le ministère. Il en profitait pour nous rappeler la réduction des crédits de l'État et modérer notre ardeur.

### Albert Girard

En ce qui concerne l'opération de RHI, les rapports avec l'État passaient par la SONACOTRA et son responsable de l'aménagement urbain, Guy Pellennec, qui était en contact direct avec le GIP, lequel distribuait les financements. Par ailleurs, un secrétaire général adjoint de la préfecture était responsable du bassin de Fos. Il avait donc intérêt à ce que l'opération de rénovation du quartier de l'Île réussisse. Je ne suis pas certain que la SONACOTRA entretenait des relations étroites avec le ministère de l'Équipement, dont la direction départementale traitait tous les problèmes d'aménagement et de financement. La ville de Martignes n'a pas connu de problème particulier par rapport à l'État durant la période du GIP. Cela s'est poursuivi de la même façon avec le FAU qui nous a permis de financer les équipements publics en complément de l'opération RHI (parkings, consolidations des quai, voies piétonnes, etc.).

### Thibault Tellier

Pour terminer, je souhaiterais vous poser à tous les trois deux questions. La première porte sur la participation des habitants, sujet récurrent des opérations de rénovation. Avez-vous constaté la volonté des équipes locales de s'intéresser à la question ? La seconde question concerne les HLM. Quel rôle ont joué les bailleurs dans les programmes de rénovation ? En particulier l'Union nationale des HLM ?

### Pierre Lemonier

L'élément caractéristique sur le plan opérationnel de l'Alma-Gare, est que les habitants ont constitué une intelligence

collective. Ils ont pris en charge le projet urbain et de société dont les responsables politiques ne voulaient pas se saisir et ils ont élargi le champ du projet urbain au sens de la nécessité de traiter la question des pauvres, des immigrés, de la santé, de l'accès au droit, de l'éducation, etc. Les habitants ont interpellé le dispositif très segmenté des politiques de l'État. Les habitants ont interpellé le pouvoir politique autour du projet urbain global et du projet économique. En ce sens, on peut dire que se fonde à l'Alma-Gare la politique de la ville initiée par la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), présidée à partir de 1981 par Hubert Dubedout.

Dans l'opérationnalité du projet, il y a un mode de fonctionnement nouveau de la maîtrise d'ouvrage du projet urbain et qui consistait à dire que l'expertise se manifeste à trois endroits : expertise politique que sont censés incarner les élus, expertise technique prise en charge par les techniciens et les administrations techniques, expertise d'usage des habitants. Le projet urbain doit articuler ces trois points de vue différents, qui obéissent à des logiques différentes mais dont aucune ne possède à elle seule la vérité et le monopole de la garantie de l'intérêt public.

L'APU a porté la question du sens du projet et de la façon de l'incarner.

### Thibault Tellier

Jean-Louis Berthet, on parle parfois d'un modèle grenoblois de la participation. Confirmez-vous cette appréciation?

### Jean-Louis Berthet

La résorption de l'habitat insalubre (RHI) à Grenoble a été engagée dans les quartiers les plus anciens, les plus dégradés et les plus paupérisés de la ville. Ces quartiers vivaient alors un peu à la marge du centre-ville. Spatialement, ils sont d'ailleurs à la frange Est du centre ancien.

La RHI permet à la ville de Grenoble depuis 38 ans de sauvegarder ses plus vieux quartiers et de découvrir son histoire, son patrimoine. Progressivement, au fur et à mesure des travaux, des éléments de constructions parasites qui contribuent à l'insalubrité des logements et cachent les constructions très anciennes et remarquables sont démolis.

Cette sauvegarde a été possible grâce à un engagement fort au départ de la municipalité Dubedout qui s'est donné les moyens de réaliser son objectif et sans négliger la concertation.

L'adjoint à l'urbanisme J. Verlhac, directeur de l'Institut d'urbanisme, agrégé d'histoire et homme d'action a porté le projet en toute circonstance.

En 1975, les élus imaginaient que la sortie de l'insalubrité du quartier Très-Cloîtres se déroulerait sur un mandat. A l'issue de trois ans de travail sur le terrain nous avons expliqué au conseil municipal réuni spécialement sur la restauration des vieux quartiers que le projet de leur remise en état s'étalerait sans doute sur 30 ans. Ils l'ont accepté.

Cette réunion avait lieu voici 38 ans. Il reste encore de nombreux immeubles

à sortir de l'insalubrité. Dès 1975 d'ailleurs nous avons repéré certains immeubles dont la sortie de l'insalubrité serait incontournable mais très difficile. Ils sont toujours insalubres et occupés. Cette situation est sans doute liée aux changements de politiques depuis 1983.

Les réunions et débats élus/techniciens sur les projets étaient réguliers et exigeants, mais les décisions prises, les élus soutenaient et faisaient confiance aux équipes mises en place sur le terrain qui trouvaient dans ce soutien leur motivation pour trouver des solutions.

Le rapport avec les habitants était naturellement différent et a évolué avec le temps.

Certains propriétaires-habitants ne comprenaient pas que nous intervenions sur l'immeuble voisin et pas chez eux, pour d'autres la réaction était inverse. Nos critères insalubrité, danger, faisabilité ne les intéressaient pas. Les habitants étaient naturellement dépassés par l'arsenal administratif et juridique que nous devons utiliser.

Dans les équipes de quartier Très-Cloîtres, Saint-Laurent et Brocherie-Chenoise les secrétaires où les techniciens étaient très sollicités par certaines personnes du quartier qui avaient besoin de parler. La complexité des procédures et les étapes d'intervention n'étaient pas comprises. De plus, la morphologie du bâti de ces trois quartiers est très différente.

La présence sur le terrain des équipes d'intervention qui peuvent tenir compte

des demandes et informer au quotidien des aspects techniques des dossiers était appréciée. Elle était nécessaire au cours d'une première période. Mais il faut admettre aussi que le citoyen préfère avoir à faire plutôt à un élu qu'à un employé municipal. Il veut voir la personne qui a le pouvoir pour exprimer ses revendications. Il ne dit pas la même chose à l'élu qu'au fonctionnaire. A cet égard les équipes de terrain ont constitué, dans certains cas, un obstacle car les élus se sont beaucoup et sans doute trop appuyés sur les équipes de terrain pour le dialogue avec les habitants.

### Thibault Tellier

Cédric David indiquait que la participation n'était pas à l'ordre du jour de la municipalité de Saint-Denis. A Martigues, la municipalité a-t-elle voulu associer la population à la rénovation ?

### Albert Girard

Il est difficile de ne pas associer les 35 000 habitants d'une ville, d'autant plus lorsque le maire traverse chaque matin le quartier de l'Île pour se rendre en mairie. Nous avons apporté des informations aux propriétaires fonciers durant la phase d'acquisition. La majorité des relogements concernait des travailleurs immigrés qui ont suivi les chantiers. Des informations leur étaient régulièrement apportées. L'action de la SONACOTRA était complémentaire étant donné que cette société construisait deux foyers. Le leitmotiv de la population était de ne surtout pas construire des tours dans le quartier de l'Île. Le schéma s'est débloquent lorsque nous avons assuré que les toitures et les volumes du bâti reconstruit

seraient inchangés par rapport au bâti ancien, même si cet engagement devait générer un déficit de logements.

### Thibault Tellier

Les organismes HLM sont déterminants dans les opérations de réhabilitation. Au cours de la période qui nous intéresse aujourd'hui, la modification des règlements concernant le financement du logement aidé - notamment la création de l'aide personnalisée au logement (APL) - a été déterminante. Les bailleurs partageaient-ils votre point de vue concernant la conduite des opérations de réhabilitation?

### Pierre Lemonier

Les premiers logements réhabilités sont sortis de terre à la fin des années 1970 à Roubaix. Les ateliers de peuplement ont étudié les raisons pour lesquelles les populations logées dans les barres préféraient les logements insalubres, comme on l'avait mis en lumière dans les premiers relogements à Lille comme à Roubaix. L'APL a rendu possible le relogement de populations qui ne pouvaient l'être par le système antérieur, pour une question de taux d'effort, notamment pour les familles nombreuses.

Dans le cas roubaisien, les HLM en tant qu'institution étaient dissimulés derrière l'ORSUCOMN, qui dépend du CIL. L'office municipal d'HLM de Roubaix était à peine sorti du XIX<sup>e</sup> siècle, comme son ancien directeur, Luc Legras, l'a indiqué lors de la visite faite par des membres du Comité d'histoire et des chercheurs à l'Alma-Gare. Cela a eu des effets pervers car l'opération a été conçue et montée financièrement par un chargé de mission

de l'Union des HLM à Paris, ce qui a été une des causes majeures des futures difficultés de la gestion du quartier Alma-Gare. L'opération n'a jamais été assumée par l'office HLM de Roubaix.

### Thibault Tellier

A Grenoble, il apparaît que l'office public HLM a joué un rôle plus important dans la réalisation de l'opération.

### Jean-Louis Berthet

A Grenoble, la difficulté majeure de l'intervention était dû au fait que les immeubles étaient en copropriété. Nous avons toujours mis en place les nouvelles dispositions visant à favoriser l'amélioration de l'habitat ancien, proposées par l'État directement, ou avec l'ANAH. Lorsque nous discutons avec les habitants pour faire comprendre les mécanismes et les dispositions, nous entrons rapidement dans une discussion technocratique. La volonté de faire sortir le bâtiment A de l'insalubrité, impose de sortir également les bâtiments adjacents B, C, etc. De fait, cela suppose de faire accepter la relation aux propriétaires des bâtiments adjacents. Ensuite, les habitants ne comprennent pas pour quelle raison les travaux ont lieu chez le voisin avant de commencer dans leur immeuble. Hormis l'approche technique, nous n'avions pas toujours de réponse indiscutable à apporter à ce genre de question.

Les organismes HLM sont en mesure de construire des logements sociaux en centre-ville s'ils sont d'une certaine taille. En 1975, leur culture et leurs compétences étaient totalement liées à

l'aménagement des ZUP avec de grands bâtiments, notamment des barres ou des tours. Sur la réhabilitation, le prix plafond des HLM avait été fixé à 1,2 fois le prix du neuf. Ce prix était trop faible pour équilibrer financièrement une opération de restauration au centre-ville. L'organisme HLM de Grenoble ne savait pas construire ou restaurer un immeuble de six à dix logements à Très-Cloîtres avec des contraintes de chantiers qui lui étaient inconnues. Il a fallu créer une régie foncière spécifique présidée par un élu pour intervenir et gérer ce genre de situation et recruter des personnes qui avaient une compétence de syndic. La restauration de logements dans une copropriété nous a entraîné dans la gestion de copropriétés où la ville était propriétaire, étant donné que les syndics professionnels ne s'intéressaient peu ou pas aux immeubles dans lesquels résidaient des propriétaires qui avaient de très faibles ressources. Ce problème de copropriété n'est d'ailleurs toujours pas résolu puisque les villes reconstruites (Brest, Caen, Saint-Lo...) sont en train de créer un club pour faire l'isolation thermique des bâtiments construits au cours des années 1950 et obtenir une aide de l'État en ce qui concerne le statut de copropriété.

Nous nous sommes heurtés au même problème pour réaliser nos projets de restauration.

### Albert Girard

Dans le quartier de l'Île à Martigues l'opération de RHI a permis de reconstruire environ 160 logements dont une majorité de logements sociaux, construits par

la LOGIREM et la SEM immobilière. Après la fin de la RHI, le relais a été pris par le PACT-ARIM, la ville se portant acquéreur et donnant un bail au PACT-ARIM sur quarante ou cinquante ans.

## Echange avec la salle

**Guy Burgel**, *Géographe, Université de Nanterre*

J'ai noté que plusieurs échelles de temps se croisaient au cours de la journée. Vous décrivez des opérations relativement courtes. De grands moments de l'histoire urbaine française traversent ces projets : désengagement de l'État, tendances du peuplement (départ, immigration, etc.), réintégration des vieux quartiers par la petite bourgeoisie, etc. La situation a-t-elle beaucoup changé aujourd'hui ? Que fait-on de la ville industrielle ? Il y a actuellement une redéfinition de la politique de la ville ?

### Pierre Lemonier

Étant chargé de la rénovation urbaine du Val-d'Argenteuil à Argenteuil et plus récemment, participant aux réflexions sur la partie industrielle ancienne d'Argenteuil qui s'appelle le quartier Notre-Dame, je pense qu'il n'y a pas beaucoup de changement depuis quarante ans sur le fond de la problématique du renouvellement urbain de la ville industrielle. Le contexte économique a changé et le contexte de l'Île-de-France n'est pas celui du versant nord-est de la métropole lilloise. Le pilotage est très clairement aujourd'hui au niveau des élus locaux même si le dispositif institutionnel du pilotage n'est pas totalement stabilisé en région parisienne

entre commune, communauté d'agglomération et département. L'opération de l'Alma-Gare était caractérisée par le fait que les habitants n'avaient pas d'interlocuteur, ce qui n'est pas le cas à Argenteuil où la Municipalité est beaucoup plus impliquée et volontariste. En revanche, le traitement de la rénovation d'Argenteuil suppose d'utiliser les mêmes instruments (résorption de l'habitat insalubre, des OPAH, etc.). La question instrumentale a un peu évolué, mais elle soulève la question de l'agencement des moyens et de l'opérateur ensemblier, pour arriver à faire du projet global. A ce jour, je ne crois pas qu'il y ait véritablement de vision construite de l'État de ce que pourrait être cet ensemblier en matière de projet complexe en quartier ancien d'habitat et d'activité mêlées, comme cela a été institué avec l'ANRU pour la rénovation des grands ensembles.

### Thibault Tellier

Qu'en est-il de l'enjeu métropolitain pour la conduite des opérations de rénovation à Martigues ?

### Albert Girard

L'opération de rénovation du quartier de l'Île a eu lieu bien avant que l'on ne parle de "métropole Marseillaise" version 2013. En ce qui concerne cette dernière et vu de Martigues, on ne peut que s'inquiéter de la façon dont elle sera gérée, car les communes environnantes se voient dépossédées de nombreuses compétences.

### Thibault Tellier

Avez-vous également perçu récemment, Jean-Louis Berthet, un changement

d'échelle dans les projets de réhabilitation de l'habitat ancien ?

### Jean-Louis Berthet

Il y a un souci très différent de la gestion du patrimoine bâti en Bretagne et dans le Dauphiné. L'entretien du bâti est une priorité en Bretagne. Aujourd'hui le problème nouveau qui existe en particulier est celui des sans-abris et des demandeurs d'asile sans papiers qui ne sont pas demandeurs de logement. On estime qu'il y a de 200 000 à 400 000 personnes dans cette situation en France. Ces personnes sont devenues invisibles, alors qu'elles ne l'étaient pas en 1970. Il semble aussi que l'habitat indigne soit important également dans certaines zones rurales.

**Anne Querrien**, *rédactrice en chef des Annales de la Recherche urbaine*

J'ai été frappée durant l'intervention de Pierre Lemonier par l'absence de projet et de lieu pour en élaborer. Il y avait un lien à Grenoble entre les adjoints chargés de l'urbanisme et l'Institut de l'urbanisme avec des débats permanents. Cet espace de débat est-il encore un espace de production de projet? Les villes qui marquent par la qualité de l'urbanisme sont celles dans lesquelles il existe un lien fort entre la municipalité et les équipes d'architectes ou d'urbanisme. Ce lien offre un espace de débat intellectuel local.

### Jean-Louis Berthet

Je ne sais ce qui se passe à Grenoble aujourd'hui. Effectivement, en 1972 l'Institut d'urbanisme à l'époque - unité d'enseignement et de recherche - était sous la direction de Jean Verlhac, adjoint à l'urba-

nisme de Grenoble. C'est lui qui m'a proposé de travailler dans les vieux quartiers. Les chercheurs, les architectes, les aménageurs ou les enseignants qui intervenaient de différentes universités et de différentes disciplines. Ces personnes n'intervenaient pas nécessairement pour féliciter la municipalité. Leur intervention constituait un facteur important de débat et de questionnement pour la ville.

### Pierre Lemonier

Le travail accompli par Anne Querrien dans les groupes de travail entre chercheurs et aménageurs a offert un apport considérable pour produire des réponses aux questionnements qui émergeaient de l'Alma-Gare. La problématique globale de la rénovation des quartiers anciens a été ouverte à la Libération mais vite refermée à la fin des années 50 au profit de l'urbanisation en terrain vierge. Les années 70 se sont focalisées sur l'innovation et le travail de « co-élaboration » entre les chercheurs et les aménageurs et a produit un grand

apport dans les capacités de réponse. Les échanges au sein des ateliers « chercheurs/aménageurs » ont constitué un apport considérable pour l'action et l'expérimentation sur le terrain.

### Thibault Tellier

Y avait-il une attention spécifique au logement immigré dans les opérations que vous avez menées?

### Jean-Louis Berthet

Le sujet a radicalement évolué vers 1975. L'immigration concernait essentiellement les travailleurs célibataires jusqu'à cette date. Ces personnes, des hommes et des femmes, étaient logées dans des Algecos. En 1970, il y avait à Strasbourg des dortoirs pour les hommes et les femmes portugais qui étaient très nombreux à l'époque. A partir de 1975, l'immigration est devenue familiale, ce qui a transformé la problématique. Les familles ne pouvaient plus être logées dans des Algecos. ★

Albert Girard ; Jean-Louis Berthet et Pierre Lemonier



# Devenir et bilan de la RHI à l'échelle nationale

## La place de la RHI dans la définition d'une politique urbaine de 1976 à 1984



**Thibault Tellier**

*maître de conférences-HDR  
à l'université de Lille III*

Mon intervention porte sur la définition d'une nouvelle politique urbaine au cours de la seconde moitié des années 70, en particulier de 1976 à 1984. Cette entrée chronologique est motivée par le fait que l'année 1976 est marquée par la création du fonds d'aménagement urbain (FAU), nouvel outil mis en œuvre pour assurer les fondements d'une nouvelle politique urbaine. 1984 est la date de la mise en place effective de la décentralisation suite au vote des lois de 1982 et 1983.

En 1973, l'INSEE a procédé à une enquête sur le logement en France. A cette occasion, il a ciblé 16 millions de Français relevant du "mal logement." L'INSEE pointait également l'existence de 6,5 millions de logements dits inconfortables ; ces zones de précarité se situant essentiellement dans les centres anciens et l'habitat rural. Cette date de 1973 se situe au mi-temps de la mise en place de la RHI, entre la loi Vivien de 1970 et la création du FAU en 1976.

La question de l'habitat insalubre se situe au cœur des préoccupations de la première partie des années 1970. La loi Vivien n'éteint pas la question, mais lui donne une nouvelle actualité. La nouvelle politique urbaine intègre la question du logement précaire, ce qui nécessite de s'interroger aussi sur les échelles de la conjoncture urbaine.

Je distinguerai au cours de ma présentation deux échelles, nationale et locale. En ce qui concerne l'échelle nationale, pour bien comprendre la définition de cette nouvelle politique urbaine qui verra le jour lors de la seconde partie des années 1970, il convient de mettre cette question en perspective avec l'émergence de nouveaux thèmes comme la participation des habitants à l'amélioration de leur cadre de vie ainsi que d'autres thématiques émergentes comme la promotion du cadre de vie. La définition de cette politique urbaine met l'accent sur une

nouvelle définition urbaine. Cette phase suit la phase de construction des grands ensembles. La perspective au début des années 1970 se définit par la volonté des pouvoirs publics de mettre l'accent sur les villes moyennes et la rénovation des centres anciens. Les grands ensembles ne sont pas délaissés, mais ils sont réhabilités.

Comme l'a dit Marie-Claude Blanc-Chaléard ce matin, cette époque va promouvoir la recherche d'une meilleure cohabitation entre les questions urbaines et le développement social de ces quartiers.

C'est également l'approche par le local, c'est-à-dire la volonté des collectivités locales de maîtriser davantage leur capacité de transformation urbaine. Il ne s'agit plus comme dans les années 1960 de collectivités contraintes par le pouvoir étatique, mais de collectivités locales qui

tentent de trouver des leviers qui leur donnent des possibilités d'action en dehors du champ de l'État. Au cours des années 1970, c'est la volonté d'accélérer la déconcentration de certaines politiques publiques. L'État mène une politique de déconcentration de ses services.

Je terminerai mon propos liminaire par le sujet des nouvelles orientations de la politique de rénovation. Je m'attacherai à l'outil que représente le fonds d'aménagement urbain et enfin, je m'intéresserai aux nouvelles perspectives liées aux lois de décentralisation.

Au début des années 1970, au travers d'un certain nombre de réflexions au travers du Commissariat général du Plan, mais aussi par certains rapports sur l'amélioration de l'habitat ancien, se dessinent de nouvelles perspectives. Il faut retenir de ces études qu'il ne faut plus s'attacher à la seule vision de la rénovation du logement. Il faut intégrer cette perspective dans la vision plus large de l'aménagement urbain, qui tend à s'imposer dans la définition des politiques publiques en matière d'urbanisme.

Il faut également noter la volonté de mailier les questions sociales et urbaines. Nous retrouvons un certain nombre de rapports qui mettent l'accent sur les inégalités et surtout sur les programmes de mise en œuvre de lutte contre l'inégalité, ce qui transparait notamment au travers des groupes de travail du Commissariat général au Plan.

Enfin, il apparaît au début des années 1970 une volonté pour les équipes tech-

niques, notamment celles du ministère de l'Équipement, d'appréhender de nouvelles problématiques. Un article paru dans la revue du ministère évoquait le point suivant : « *On constate une approche radicalement nouvelle de l'intervention urbaine, un creuset de nouvelles conceptions de l'urbanisme, de l'habitat et surtout de la formation des équipes professionnelles* ». La nouvelle génération de techniciens a en effet de nouvelles perspectives sensiblement différentes de celles héritées du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme.

Dans cette même perspective, nous assistons à l'affirmation d'acteurs à qui de nouvelles responsabilités seront confiées. Un colloque est organisé par l'ANAH à Toulouse en 1974. L'ANAH réfléchit en effet à de nouvelles missions durant ce colloque concernant la lutte contre l'habitat insalubre. Ces nouvelles missions sont validées par le ministre Jacques Barrot, présent à ce colloque, qui confirme le rôle moteur qui doit être joué par l'ANAH.

Comment ces nouvelles perspectives vont-elles se traduire dans les faits ? Cela va notamment se traduire par la mise en place des programmes d'action prioritaires (PAP), avec un certain nombre de déclinaisons opérationnelles, notamment le 21<sup>e</sup>, intitulé « Mieux vivre dans la ville », qui est une sorte d'appellation générique pour définir le contour de cette nouvelle politique.

Le deuxième point concerne l'impact de la réforme des financements du logement social sur la définition de cette nouvelle

politique urbaine des années 70. De ce point de vue, il est possible de se référer à l'acte fondateur, la circulaire du 3 mars 1977, qui donne le cadre d'intervention du fonds d'aménagement urbain et de la procédure Habitat et vie sociale (HVS). Il est indiqué en préambule de cette circulaire, « *qu'il est regrettable que la volonté sociale du gouvernement ne trouve pleinement sa place et ses moyens dans une seule procédure : la résorption de l'habitat insalubre* ». Il y a donc une volonté manifeste des pouvoirs publics de créer un outil qui permettrait d'appréhender un ensemble de problématiques, correspondant à la volonté de sortir de l'urbanisme de périmètre.

La réforme des aides au logement va également jouer un rôle de transformation dans l'évolution des politiques de résorption de l'habitat insalubre. Nous avons de nombreux indicateurs sur ce financement, en particulier le rapport Nora-Eveno de 1975, qui plaide également pour l'intégration du logement ancien privé dans les règles du financement de l'État. C'est un élément majeur pour la définition de la politique RHI. Cette réforme de l'aide personnalisée au logement (APL) contenait deux autres volets. La réforme du financement était tripartite. Le second volet de la réforme du financement donnait aux politiques de réhabilitation une nouvelle dimension par un nouveau conventionnement qui concernait les logements privés et l'aide de l'ANAH. De fait, ce système élargit la palette sociale. Le rapport Barre mettait aussi l'accent sur cette question du financement, et faisait de l'APL un instrument essentiel de la politique. De nouvelles perspectives

thématiques s'ouvrent, et des règles de financement nouvelles permettent également d'appréhender cette politique de réhabilitation autrement.

Je souhaite également pointer l'implication des collectivités locales. C'est aussi une exigence de l'État, consistant à procéder à la déconcentration de ses propres services. C'est donc une sorte de jonction entre les propres aspirations des collectivités locales à assumer davantage de responsabilités, notamment via les établissements publics régionaux, et les nouvelles orientations qui viennent d'être citées. Cette conjonction va se traduire localement par la mise en place des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), qui marquent un tournant, dans la mesure où l'on constate par le biais de l'engagement de ce type d'opération, une fin des opérations dans lesquelles l'État était acteur majeur, voire unique. Les acteurs locaux vont dès lors affirmer leurs rôles dans les programmes de résorption de l'habitat insalubre.

Les OPAH sont une nouvelle procédure mise en œuvre au mois de juin 1977, dans la foulée de la circulaire évoquée précédemment. Elles correspondent à la volonté de tirer les enseignements des opérations précédentes et surtout de leurs limites, en particulier les opérations groupées de restauration immobilière, qui avaient montré les limites de l'exercice. Les OPAH visent à fonctionner de manière plus souple, notamment sur la manière d'appréhender les opérations de réhabilitation. On n'est plus sur une réhabilitation massive. Un rapport évoque le souhait de «faire de la den-

telle». De ce point de vue, la circulaire qui définit la mise en œuvre des OPAH précise le rôle attribué aux municipalités, qui «doivent être seules à même de définir et de mener une politique d'amélioration de l'habitat, de construction et d'aménagement».

Il n'y a plus d'opérations menées avec la procédure de la déclaration d'utilité publique, mais un fonctionnement qui permet davantage de discussions, notamment avec les acteurs locaux, ponctuées par la question des équipements. Les années 1970 sont marquées par une volonté d'aménagement urbain avec la question d'intégrer à ces OPAH l'installation d'équipements collectifs. Le développement de la vie sociale passe par ce volet d'équipement collectif.

Enfin, ces OPAH doivent intégrer la procédure de contractualisation, qui devient le mode opératoire des pouvoirs publics. Les municipalités sont fortement incitées à intégrer un contrat de pays ou un contrat de ville moyenne. La procédure publique est en train de se transformer très largement.

Pour quelle raison avoir créé le fonds d'aménagement urbain ? Il apparaît que la première volonté de le créer était liée à la volonté de fusionner les outils concernant la réhabilitation du bâti. En effet, au début des années 1970, plusieurs procédures parallèles existent. C'est le cas en particulier des procédures de résorption de l'habitat insalubre et l'Habitat et vie sociale qui fonctionnent par le biais de GIP distincts. Il est donc prévu que le GIP RHI intégrera le fonds d'aménagement urbain. Quant à celui de la procédure

HVS il disposera d'un délai supplémentaire, la date de fusion étant programmé pour 1980. Le FAU comportait des actions générales d'aménagement urbain, une partie liée à la résorption de l'habitat insalubre, avec les dépenses liées au relogement, et une enveloppe plus réduite pour la mise en œuvre des OPAH.

En étudiant les archives qui concernent le fonctionnement du fonds (FAU), il apparaît que cette création n'a pas fait l'unanimité au sein des acteurs de la réhabilitation, en particulier sur la spécificité du logement dédié aux travailleurs immigrés. Le secrétaire général de la Commission nationale pour les immigrés (CNLI) se plaint amèrement auprès du secrétaire d'État d'un risque de détournement de ses crédits pour d'autres opérations que le logement de ces populations. Le budget était versé dans l'enveloppe globale du fonds d'aménagement urbain.

Ce fonds est caractérisé par la volonté d'une approche globale des problématiques liées à la réhabilitation du cadre bâti. La nomination en 1974 de Pierre Mayet à la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU) marque également un tournant dans la définition des politiques urbaines du ministère. La notion d'aménagement s'affirme, d'ailleurs au détriment du rôle de la Direction de la construction au sein du ministère.

Le dernier point de mon intervention, concernant ce fonds est la définition de nouvelles relations entre l'échelon local et l'État. Ce point figure explicitement dans la circulaire du 3 mars 1977 déjà citée : «le fonds d'aménagement urbain

*assure vis-à-vis des élus locaux une double fonction : il constitue pour eux un partenaire administratif cohérent, incitatif, mais respectueux de leur autonomie. Il exerce également la responsabilité fondamentale de l'État, en veillant à ce qu'elle prenne place dans une politique d'aménagement localement cohérente.* Il n'en reste pas moins qu'il faut replacer ce sujet dans un contexte plus large, notamment au travers de la mission donnée à Olivier Guichard, ancien ministre de l'Équipement, en 1976 et le rapport qui s'ensuivra : "Vivre ensemble" qui évoque la nécessité pour les collectivités locales d'avoir davantage de responsabilités en matière de suivi et d'engagement des opérations urbaines locales.

La dernière partie de mon intervention porte sur la décentralisation. La déconcentration des moyens, notamment financiers, a laissé place à la décentralisation, s'associant de transfert de compétences et de pouvoirs politiques dédiés aux collectivités locales. La tutelle administrative tend à s'alléger. La loi du 7 janvier 1983 étend le transfert de nouvelles compétences aux communes, ce qui précipite la disparition du fonds d'aménagement urbain.

Parallèlement à la décentralisation, la politique du développement social des quartiers (DSQ) se traduit par la création d'une Commission nationale présidée par Hubert Dubedout, qui réaffirme le principe d'une approche globale des mécanismes de solidarité sociale et urbaine. Le quartier de l'Alma-Gare figure parmi les 16 premiers quartiers définis par la CNDSQ. De ce point de vue, le rapport Dubedout de 1983 *Ensemble refaire la*

*ville* rappelle que les quartiers anciens sont les corollaires des quartiers dégradés. Le rapport souligne que « même s'il n'y a pas d'explosion de violence dans les quartiers anciens, ils n'en méritent pas moins d'attention ».

Le nouveau dispositif consacre le principe des "îlots sensibles". Ce dispositif est présenté comme complémentaire par l'État au dispositif de réhabilitation des logements, notamment par une politique d'accompagnement social. Les îlots sensibles sont présentés comme un outil qui vient rompre avec la politique précédente du fonds d'aménagement urbain, en mettant l'accent sur la concertation, le soutien aux associations locales, la prévention des violences et la question de la ségrégation.

En conclusion, je souhaiterais citer le premier bulletin sur la réhabilitation de la Direction régionale de l'Équipement de l'Île-de-France de 1980, qui rappelle que peu de temps auparavant, pour l'opinion publique, la réhabilitation d'un quartier était synonyme de « bulldozer » et d'expropriation. Ces mêmes opérations ont pourtant amélioré les conditions de logement des populations, mais elles ont amené à dénaturer des quartiers, voire des villes entières. Quant aux quartiers neufs, souligne le bulletin, ils sont monotones, contrairement au charme et à la diversité des quartiers anciens. Cette tendance valide la volonté de privilégier l'approche des quartiers anciens par la réhabilitation. Peut-on pour autant reprendre le titre d'un dossier préparé pour le ministère en 1980, « Quartier ancien, politiques nouvelles », dont l'objectif visait à montrer

que dans les quartiers anciens, la substitution progressive d'une politique de réhabilitation était précisément la marque de fabrique de cette nouvelle politique ? Cette nouvelle politique impulsée par le fonds d'aménagement urbain était la démonstration que les modes d'intervention de l'État et des pouvoirs publics avaient radicalement évolué.

Les années 1975/1976 ont marqué en effet un tournant décisif des politiques de résorption de l'habitat insalubre, par la création de ce nouvel outil. Le fonds d'aménagement urbain est en réalité un véritable marqueur des aspirations de la société française qui a perçu l'épuisement du modèle productiviste de la ville, et qui a tenté de revenir au charme et à la richesse des quartiers anciens. La définition d'une nouvelle politique urbaine à partir de la seconde partie des années 1970 marque également la volonté de privilégier le retour aux villes moyennes par une politique de réhabilitation clairement affirmée. Les objectifs d'aménagement du territoire, définis à la fois par le Commissariat général au Plan et la DATAR rejoignent ces impératifs de réhabilitation des villes moyennes.

En conclusion, il faut se demander si ces quartiers réhabilités ont conservé leur caractère original, notamment grâce au fonds d'aménagement urbain, et s'il y avait un risque de reproduction d'un modèle, comme ce fut le cas auparavant, dans les années 1960, dans les zones à urbaniser en priorité ou les zones d'aménagement concerté. ★

# RHI : le bilan et l'héritage

**Marie-Claude Blanc-Chaléard**

Professeur d'histoire contemporaine,  
Université Paris Ouest Nanterre IDHE



Comment évaluer la RHI ? La vie du GIP n'a duré que 6 ans et, sans être enterrée, la politique contre l'habitat insalubre est vite passée dans l'ombre d'autres politiques. C'est l'une des raisons, majeure mais pas unique, de l'impossibilité de faire un bilan quantitatif. Nous verrons ce qu'on peut dire de cet aspect du bilan. Mais notre objectif sera davantage de réfléchir sur le bilan politique, en regard des critiques dont la RHI a fait l'objet. Pour finir, on verra comment la question de la RHI a évolué dans l'histoire du renouvellement urbain jusqu'à aujourd'hui.

## Résultats globaux des recensements effectués de 1970 à 1976

*Les données du tableau sont en nombre d'habitants*

Année	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	151 189	13 792	64 265	36 659	379 280	509 885
1976	11 001	8 383	54 181	33 817	345 906	453 288

Source : Dernier bulletin du GIP, n°22, dernier trimestre 1976

## Bilan quantitatif

Après le scandale d'Aubervilliers, Jacques Chaban-Delmas avait déterminé la mission: « en finir avec les bidonvilles et avec l'habitat insalubre ». La formule se réfère implicitement à l'idée d'un stock d'habitations insalubres à détruire, ce qui suppose de les recenser. Telle fut la politique du GIP, dont le bulletin publie régulièrement des statistiques de ses débuts en juin 1971 au bilan final dans le dernier numéro d'octobre 1976<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le Bulletin du GIP (numéros 1 à 22) est consultable au CDRALN.

Ce tableau appelle deux commentaires : Il témoigne de la volonté de suivi d'une politique conduite au sommet de l'État. Le recensement des bidonvilles avait été mis en place après la loi Debré, avec un succès inégal selon les départements. En région parisienne, un service de la préfecture lui était dévolu depuis 1965 (SLPM). Pour le reste, les services du GIP se sont efforcés d'inciter les préfets à enquêter auprès des collectivités locales pour faire le recensement.

Tout en comptant les personnes résidant dans «habitat insalubre», il permet un regard sur ce qu'on définit alors comme tel.

Plusieurs catégories sont distinguées et le texte d'accompagnement en précise le contenu, à partir d'une définition générale :

- ★ l'habitat insalubre «comprend d'une manière générale, tous locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation, mais impropres à cet usage pour des raisons d'hygiène, de sécurité ou de salubrité» ;
- ★ «bidonvilles» : groupes hétéroclites de logements précaires d'au moins 50 personnes ;

- ★ «habitat de fortune» : catégorie créée en 1974 ce sont des «microbidonvilles», habitations insolites (carcasses véhicule, abris divers, caravanes, wagons) ;

- ★ «constructions provisoires» : en général appartenant à l'État ou aux collectivités locales (constructions d'après-guerre) ;

- ★ «taudis garnis» : hôtels déclarés insalubres mais aussi caves, sous-sols, locaux dangereux, du fait de l'utilisation (surpeuplement) pièces sans ouverture ;

- ★ «Autre insalubre en dur» : le reste (75% du total, sans doute sous estimé).

Cela étant, la connaissance de l'extension réelle de l'habitat insalubre se heurte à plusieurs obstacles : l'inégale mise en œuvre des recensements d'un département à l'autre, le fait que l'insalubre évolue (c'est une dynamique, pas un stock), et surtout, pour la catégorie «autre insalubre en dur», le problème du classement en insalubrité. On l'a vu, la circulaire d'application de la loi Vivien d'août 1971 a donné une grille de critères, mais l'appréciation reste variable, et de plus en plus, quand progresse l'idée de la réhabilitation et de «l'insalubre remédiable». Du coup, le recensement, qui n'est pas poursuivi après 1976 au temps du FAU, demeure celui d'un temps politique, et les chiffres ne sont guère comparables à d'autres. Le chiffre de 650 000 habitants dans l'insalubre recensés en 1970 semble vide de sens face au «1 million de logements sans eau courante ou construits avec des matériaux de fortune», dont parle le rapport Nora-Eveno en 1975, qui chiffre par ailleurs le nombre de logements vétustes à traiter à 3,1 millions. Dans cette masse de logements, combien de potentiellement insalubres ?

Malgré ces réserves, le recensement de 1976 met en évidence un résultat : la fin annoncée des bidonvilles et des constructions provisoires d'après-guerre. Il ne faut pas l'oublier, même si notre recherche a porté sur des quartiers de la ville existante : la politique de RHI a débarrassé la France de ses constructions précaires. Face

à l'enlèvement de la résorption des bidonvilles après la loi Debré, on voit ici l'efficacité d'une politique régaliennne et volontariste. Pour le reste, l'évaluation va se faire dans la durée et avec d'autres critères. La politique plus générale des quartiers anciens, qui est à l'ordre du jour après 1976, fait perdre son rôle moteur à la lutte ciblée contre l'habitat insalubre.

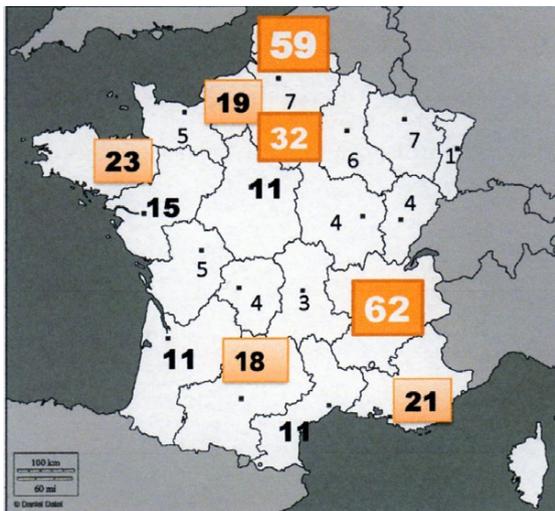
## Les dossiers de demandes de financement

Une autre manière de compter est de se référer au nombre d'opérations pour lesquelles ont été accordées des subventions RHI. Les dossiers de demande de subventions sont consultables aux archives nationales. Ils sont répartis en deux versements datés de 1989 (19890284) et de 1998 (19980440). Il y a des lacunes importantes, notamment l'absence de toute demande pour Paris ville et d'opérations dont il est fait mention dans certains rapports (Toulon). On compte environ 350 dossiers pour la France métropolitaine<sup>2</sup>. Les opérations concernées sont bien sûr d'ampleur inégale. L'évolution chronologique est bien lisible, avec une concentration des demandes entre 1970 et 1976, le maintien jusqu'au début des années 1980. A partir de 1977, les RHI sont très souvent associées à des OPAH. Après 1983, le nombre de demandes diminue, alors qu'augmentent les demandes pour des opérations en zone rurale, à visée patrimoniale (presbytère d'un bourg) et

<sup>2</sup> On en compte 29 pour les DOM, mais dans le versement de 1998 seulement.

pour la résorption des cités de transit (politique décidée en 1983). A la fin, la confusion gagne et les demandes concernent parfois l'accompagnement social dans le cadre de DSQ.

### Nombre de demandes de financements RHI par région 1969-1984



Source : Archives nationales, versements 1989 et 1998

### Nombre de demandes de financements RHI

Période 1970-1976 (GIP) : **193**

Période 1977-1983 : **78**

Période 1983-1989 : **34**

Cela confirme qu'il y a bien eu « un moment RHI » dans l'histoire urbaine française. Un coup d'œil sur la répartition géographique montre qu'il a été inégalement partagé. Certes, les régions championnes du recours à la

RHI sont celles qui connaissent les plus fortes densités de constructions vétustes susceptibles d'insalubrité : Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes, PACA et Île-de-France, avec une probable sous-estimation pour ces deux dernières. Ce sont les régions où s'est concentrée l'action des grands opérateurs comme la SONACOTRA ou l'ORSUCOMN, dont le rôle se lit derrière le poids de la métropole Roubaix-Lille-Tourcoing. Nous pouvons être étonnés de l'absence de régions anciennement industrielles comme la Lorraine, en revanche les demandes ont été fortes dans la région Le Havre-Rouen. Mais la RHI a aussi concerné beaucoup de villes moyennes, voire de bourgs ruraux, dans l'ouest et le sud-ouest français.

Au-delà de cette réalité d'un « moment RHI », l'effet quantitatif n'est pas à la hauteur du problème de l'insalubrité, tel qu'il se présentait alors, du moins potentiellement, dans les centres villes dégradés. Comme la Rénovation urbaine qui a traité quelque 280 secteurs - la plupart de bien plus grande ampleur - la RHI n'a fait que contribuer partiellement à débarasser la ville existante de ses quartiers vétustes. Les témoignages des acteurs du renouvellement urbain de ces années (Olivier Piron, Pierre Mayet, Anne-Marie Fribourg, Michel Patry, Nancy Bouché<sup>3</sup>) s'accordent pour considérer que ce sont les OPAH et la politique du FAU qui ont vraiment changé le visage des quartiers anciens, notamment dans les villes moyennes. Prenant le relais de la RHI, cette politique, on l'a dit, propose une nouvelle formule, qui se veut équilibrée : l'État finance un projet global, pro-

posé par les collectivités locales qui définissent des « plans de référence ». Sur les quartiers, plusieurs modes d'intervention sont associés, la RHI est possible, les OPAH sont privilégiées. Ces opérations de réhabilitation se font à l'initiative des propriétaires, qui les financent avec le soutien de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), et l'aide logistique des PACT-ARIM. Il y a eu 1600 OPAH durant la période allant de 1976 à 1985 (fin des OPAH). Nancy Bouché y voit la réussite d'une « dynamique de marché permettant la montée des valeurs foncières et immobilières ». Dans le montage des dossiers de demande de subvention RHI de ces années-là, la prise en compte de l'environnement urbain des opérations RHI est systématique. Les propositions de construction sont complétées par un travail sur les aménagements. En même temps, les plans de relogement sont soignés afin de respecter les populations. Il faut donc insister sur le fait que s'il y a amélioration au temps du FAU, il y a aussi continuité avec les enjeux initiaux de la RHI. Nos études de terrain montrent d'ailleurs que sur les sites, la réflexion sur les relations entre habitat social et aménagement urbain avait été active très tôt, et assez souvent aussi, celle entre rénovation et réhabilitation (Grenoble, Martignes). On touche ici à l'autre aspect du bilan, plus politique.

<sup>3</sup> Voir les témoignages associés à l'enquête et l'article de Nancy Bouché dans le livre Cultures croisées, publié en 2004 par le CGPC : « Le traitement de l'insalubrité au regard des enjeux d'habitat, d'urbanisme et de patrimoine » [http://www.an-patrimoine.org/IMG/pdf/2-insalubrite\\_et\\_patrimoine-article\\_cgpc-2004-2.pdf](http://www.an-patrimoine.org/IMG/pdf/2-insalubrite_et_patrimoine-article_cgpc-2004-2.pdf)

## Bilan politique

L'abandon assez rapide de la RHI comme politique spécifique a été en partie liée à certaines compétitions politiques au sein du ministère de l'Équipement, entre la DC et la DAFU<sup>4</sup>. Mais ce fut aussi la conséquence d'un certain nombre de critiques concernant le style trop brutal de la RHI, comme son caractère trop exclusif de l'aménagement urbain. En gros, on lui reprochait d'être une autre version de la RU (destruction-rénovation-évacuation des habitants), plus brutale avec les habitants et avec moins d'ambitions urbaines.

### La RHI, clone de la RU et destructrice de la vie urbaine

La proximité entre les opérations RHI et la politique de Rénovation urbaine (RU) est réelle. On l'a vu dans nos études de terrain (Saint-Denis, Martigues) plusieurs opérations RHI se sont trouvées être le relais pour des municipalités en panne de crédits RU. La RHI était un nouveau « guichet ». Dans la méthode, il est vrai aussi que l'urbanisme de périmètre de la RHI visait à tout reconstruire en « propre et neuf », au sein de zones parfois définies comme ZAC ou ZAD.

Cela dit, il y a des différences. Malgré l'incitation de la circulaire d'application de la loi Vivien à travailler sur des périmètres d'insalubrité, les grandes opérations RHI ont été assez peu nombreuses (entre 20 et 30 pour l'ensemble de la France) et elles n'avaient rarement l'ampleur que nous avons vue à Saint-Denis Basilique. Dans

les premières opérations ORSUCOMN, il est vrai que le modèle « tours et barres » s'est maintenu un temps et c'est ce qui avait provoqué le haut le cœur des habitants de l'Alma-Gare. Mais, nous l'avons vu dans trois de nos quatre exemples, la RHI a aussi stimulé la diversité et l'innovation. Après les destructions, certes majoritaires, il y avait souvent une volonté de s'adapter au maillage ancien, de mêler la réhabilitation et la rénovation, et ce bien avant que la réhabilitation ne soit devenue politique officielle (exemple de Martigues). On a bien vu aussi la volonté de réfléchir sur une architecture adaptée au maintien des sociabilités traditionnelles. C'était l'enjeu de l'Alma-Gare et à Grenoble. A Saint-Denis, les formes architecturales innovantes se voulaient adaptées à des sociabilités nouvelles, mais de proximité. La préoccupation du « cadre de vie » était bien devenue complémentaire de celle de l'« hygiénisme ».

### Une politique violente

L'autre critique concerne la violence de la procédure. La violence a été très importante vis-à-vis des propriétaires. Les périmètres de la loi Vivien n'exigeaient que 60% d'insalubrité. C'était le rêve pour les opérateurs, mais cela pouvait conduire à des abus. Anne-Marie Fribourg nous a donné l'exemple de périmètres définis comme insalubres à Roubaix, en faveur de l'ORSUCOMN. Elle a retrouvé des lettres de personnes choquées par la volonté de l'administration de détruire leurs pavillons « tout à fait salubres ».

Cette violence faite aux propriétaires était, il est vrai, assez inédite en France (sauf peut-être sous Haussmann) où le droit de propriété est inscrit dans la constitution. Ce fut longtemps une cause de l'immobilisme dans la lutte contre l'habitat insalubre.

Il est vrai que la loi Vivien regardait implicitement tout propriétaire comme un marchand de sommeil abusif. Pour la première fois, la violence sociale subie par les victimes des marchands de sommeil devenait prioritaire. Les opérateurs en ont profité, mais les témoignages laissent entendre que les propriétaires ont aussi changé d'attitude : conscients de la volonté publique, ils faisaient – s'ils en avaient les moyens – les réparations avant qu'on ne saisisse leur bien, ou négociaient avec la municipalité. Pour certains, il s'agit d'un *forcing* inadmissible. L'un des acteurs de l'opération Saint-Denis Basilique, Michel Perrot, de la société d'aménagement SODEDAT, affirme au contraire que « la loi Vivien est la loi la plus juste et la plus efficace avec laquelle il m'a été donné de travailler ». On peut penser qu'elle a parfois préparé le terrain des OPAH, où les propriétaires retrouvent l'initiative.

La loi Vivien a d'ailleurs été assouplie (périmètre à partir de 80% d'insalubrité en 1979, et retour à la déclaration d'utilité publique de droit commun en 1985).

<sup>4</sup>Rappelons que la DAFU, qui s'était sentie dépeuplée par la DC avec la RHI, reprend alors la main puisque son directeur conduit la politique du FAU.

Dans le rapport qu'elle fait sur l'habitat insalubre en 1998<sup>5</sup> et les nombreux textes où elle évoque la RHI, Nancy Bouché dénonce également la violence faite aux habitants de l'insalubre, forcément expulsés avant d'être relogés ailleurs. Certaines garanties législatives qui existent aujourd'hui n'avaient pas cours (comme de devoir continuer à payer le loyer au propriétaire). Il est vrai que les plans de relogement – et la durée des opérations – impliquaient le départ de la majorité des habitants. Mais les archives et les témoignages indiquent des efforts pour mieux traiter les gens, pour les accompagner dans leur choix et dans leur déménagement. Cela avait commencé avec la résorption des bidonvilles. Avant la RHI, on envoyait le bulldozer et la police, et les populations étaient éparpillées. Ensuite, les agents de la SONACOTRA (voir témoignage de Françoise Salas à la journée du 29 juin 2012) faisaient un travail avec la population pour négocier les modalités de relogement. Pour les vieux quartiers urbains, nous évoquions dans la table-ronde les antennes mises en place par les municipalités. Le déracinement existe toujours, mais il faut avoir en tête qu'à l'époque, l'idée des élites selon laquelle le bien-être passait en priorité par l'accès à un logement neuf était encore partagée par bien des habitants. C'est ainsi que les responsables de la RHI entendaient leur mission sociale.

### La RHI, politique sociale ?

C'est en effet là que se situe la marque de fabrique de la RHI. En 1977, à l'heure de l'installation du FAU, la circulaire sur

«l'aménagement des centres et des quartiers urbains existants» le souligne : «il est regrettable que la volonté sociale du gouvernement ne trouve pleinement sa place et ses moyens que dans une seule procédure : la RHI. C'est toute la politique urbaine qui doit prendre en compte les finalités sociales» (cité par Catherine Larnicol, p. 56)<sup>6</sup>.

C'est là-dessus qu'insistent les témoins de notre enquête. Pour Isabelle Massin ou Anne-Marie Fribourg, comme pour les responsables des opérations locales, il y a eu le sentiment d'œuvrer pour «un vrai mieux pour l'immense majorité des habitants». A la différence de la RU, il y a eu une vraie prise en compte des habitants, leurs conditions de logement se sont améliorées et le caractère social des zones résorbées a été préservé. De son côté, Michel Patry qui s'occupait des financements PRI, explique qu'une grande attention était portée aux cartes de localisation, pour éviter d'isoler les habitants.

Cette appréciation positive se retrouve assez largement dans plusieurs rapports qui interrogent les pratiques de la RHI et leurs effets à partir d'enquêtes<sup>6</sup>. Ils concluent à une politique de relogement souvent segmentée, qui a cherché malgré tout à tenir compte des besoins des relogés. On essayait souvent de laisser les personnes âgées dans leur environnement (foyers en centre-ville). Les ménages les plus dynamiques s'étaient relogés par eux-mêmes. Les autres étaient relogés dans des HLM décents, le plus souvent dans la commune.

Néanmoins, on ne peut pas dire que le relogement des immigrés ait vraiment réussi. Si on revient aux origines de la loi Vivien, c'était le problème n°1.

Or d'une part, les locataires des hôtels meublés pas n'avaient pas droit au relogement, de l'autre beaucoup d'hommes seuls refusaient les places en foyers à l'extérieur du centre. Ces habitants se sont donc évaporés, à la grande satisfaction de la plupart des municipalités. Une des motivations explicites de la RHI était de lutter contre le «poussissement des centres-villes». L'éviction des travailleurs immigrés et la destruction des taudis garnis y ont contribué. Pour les familles, les cités de transit n'ont pas vraiment constitué une étape éducative, ce qui signait l'échec de ce style d'accompagnement social, promu par la RHI (circulaire de 1972<sup>7</sup>). Même si pour un certain nombre de familles, la RHI a permis un changement positif dans le parcours résidentiel, la question du logement des immigrés est restée pendante. A partir de 1976, elle a été prise en charge par la Commission nationale pour le logement des immigrés.

<sup>5</sup> Nancy Bouché, «Expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres», Rapport du conseil général des Ponts, 6 octobre 1998.

<sup>6</sup> Larnicol, C., «Bilan des procédures d'intervention de l'état dans la résorption de l'habitat insalubre», Paris, IAURIF, 1978; «Bilan social des opérations de RHI», P. Levasseur, DC, 1985; «Étude sur relogements dans opérations RHI», Agence d'urbanisme de Marseille, 1989.

<sup>7</sup> La circulaire du 19 avril 1972 «relative aux cités de transit», tentait de définir un cadre de «bon usage» du transit, étape provisoire de deux ans, pas plus, dans un logement qui aurait été un instrument d'intégration urbaine. Le «poussissement» dénoncé pour les cités de transit antérieures s'est reproduit à l'identique dans les nouvelles. La résorption des cités de transit a été décidée en 1983, après l'assassinat d'Abdenbi Gemiah (19 ans) à la cité Gutenberg (Nanterre).

Comme le mentionnait Pierre Lemonier ce matin, la problématique des quartiers anciens en était à ses débuts au moment où est arrivée la politique de RHI. Elle s'est trouvée à une période de transition qui lui a donné l'occasion d'être davantage qu'une politique hygiéniste et policière : elle a ouvert la voie à un questionnement sur les modalités d'intervention dans l'habitat dégradé peuplé d'habitants peu solvables. Des instruments politiques ont été mis en œuvre pour intervenir sur ces quartiers, à la frontière de l'urbain et du social. On a vu se développer des savoir-faire et, dans certains cas, s'inventer des formules innovantes pour la société urbaine. Mais, le mode d'intervention restait coercitif et très directif, et les limites de la RHI sont apparues rapidement aux acteurs de l'époque. Isabelle Massin le rappelle : « On était tous convaincus qu'il fallait associer la RHI et les OPAH ».

## Devenir et héritage

A partir du milieu des années 1980, l'habitat insalubre s'efface progressivement des problématiques urbaines et la politique de la RHI disparaît avant de tomber dans l'oubli. Puis on redécouvre, dans des contextes différents le problème de l'insalubre et la rénovation urbaine.

### Années 1980-1998 : effacement de l'habitat insalubre

En complément de ce qui a été dit précédemment à propos des demandes de financement, on peut mesurer l'effacement de la RHI dans les politiques d'urbanisme et de logement en

considérant l'évolution du budget affecté à cette politique. La fiche ci-jointe a été réalisée grâce au travail de Clémence Léobal à partir des « bleus » budgétaires entre 1969 et 1985 (*additif p.142*). On voit se dessiner les étapes de l'histoire de la RHI, à la fois dans les chiffres (en francs constants, il faut tenir compte de l'inflation) et dans la répartition des chapitres budgétaires :

★ entre 1970 et 1976 : montée en force du chapitre 65-53, dévolu intégralement à la RHI,

★ 1978 : premier déclin. Le budget RHI devient un article du chapitre 65-47 couvrant « l'Action sur le parc de logements existants ». Il représente encore 20% du budget total.

★ 1981 : les crédits RHI peuvent être aussi affectés à la réhabilitation.

★ 1983 : déclin important. Les subventions représentent moins de 10% du budget concernant le logement existant, lui-même en baisse. La loi de décentralisation entraîne en effet une forte diminution des budgets d'intervention de l'État, dits de « catégorie 1 », et la RHI en fait partie. Le FAU disparaît aussi. Les maires ont désormais le premier rôle dans la gestion urbaine, avec des financements décentralisés.

Enfin, le curseur s'est à nouveau déplacé vers les périphéries urbaines, où les dégradations de la vie sociale et du paysage des grands ensembles – ciblées par la politique Habitat et Vie sociale dès 1973 – ont explosé en émeutes urbaines à partir de 1981. Les banlieues récentes sont au cœur des dispositifs de « Politique de la ville » qui commencent avec la politique de

Développement social des quartiers (DSQ). Du coup, de moins en moins de municipalités envisagent des procédures RHI dont l'usage se perd. Nancy Bouché : « En faisant la tournée pour mon rapport, j'ai constaté que très peu de DDASS savaient encore monter un dossier RHI à la fin des années 1990 » (entretien du 9 avril 2013). Dans ce rapport de 1998, elle parle d'« un savoir-faire qui disparaît ».

### 1998-2010 : de l'habitat insalubre à l'habitat indigne

La question de l'habitat vétuste en centre-ville resurgit à la fin de la décennie avec une série d'incendies d'hôtels meublés. Au même moment émerge le problème du saturnisme. C'est pourquoi un rapport sur l'insalubre est confié à Nancy Bouché par le secrétaire d'État au logement Louis Besson (février 1998)<sup>8</sup>. Le rapport constate que le thème a été abandonné et qu'il a besoin d'une redéfinition pour être vraiment adapté. Ainsi les immeubles menaçant ruine ne relèvent pas des arrêtés préfectoraux d'insalubrité. Par ailleurs, le mode d'intervention « policier et hygiéniste » de la RHI n'est pas adapté pour résoudre les problèmes des habitants ni pour maintenir la fonction urbaine et sociale des zones concernées par ce type d'habitat. Un certain nombre de changements de la loi Vivien sont intégrés dans la législation, notamment après la loi Solidarité et renouvellement

<sup>8</sup> Nancy Bouché, « Expertise concernant les édifices menaçant ruine... », rapport cit., note 3.

<sup>9</sup> Voir le dossier « Indignité de l'insalubrité » dans le n° 172 de la revue Diagonal, 2e trimestre 2006.

urbain (SRU). Mais en 2001, la ministre Marie-Noëlle Lienemann met en avant une nouvelle notion, celle de l'*habitat indigne* et confie à Nancy Bouché la direction d'un pôle de lutte contre cet habitat indigne<sup>9</sup>. Cette notion a toujours cours aujourd'hui et c'est la DIHAL qui conduit cette politique.

«Habitat indigne» est une notion politique, à la différence de la RHI qui relève d'une définition juridique. Le traitement est d'abord social et politique. On retrouve pourtant beaucoup de points communs, tant dans la définition du périmètre de l'habitat indigne (cf ci-dessous), proche de l'insalubre tel qu'on l'a vu dans le tableau du début, que dans la volonté affirmée de lutter contre les marchands de sommeil et de protéger le droit au logement des habitants. Mais l'idée est de privilégier la réhabilitation et de maintenir les habitants dans ces logements qui remplissent un rôle social. Le traitement RHI (qui peut intégrer la réhabilitation), est réservé, on l'a dit, comme procédure ultime (Instructions RHI-THIRORI d'octobre 2010).

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MLE du 25 mars 2009) définit comme *habitat indigne* «les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé».

★ **L'habitat indigne** recouvre les logements, immeubles et locaux *insalubres*,

les locaux où le plomb est accessible (*risque saturnin*), les immeubles menaçant de tomber en ruine, les hôtels meublés dangereux et les habitats précaires.

★ **L'habitat très dégradé** renvoie à des logements en mauvais état mais qui ne peuvent être qualifiés d'indignes ou d'insalubres. Le niveau de dégradation d'un logement ou d'un immeuble est apprécié à l'aide d'une «grille d'évaluation de la dégradation de l'habitat».

### Le retour de la rénovation urbaine

Paradoxalement, l'idée de la rénovation urbaine est réapparue ailleurs, à la périphérie. L'échec des «politiques de la ville» a conduit au retour de l'idée des démolitions/reconstructions pour traiter les problèmes sociaux urbains. Le programme national de Rénovation urbaine (PNRU) est apparu en 2003 comme un programme national distribuant des fonds importants pour des opérations dans les quartiers du type grands ensembles. Même si quelques quartiers de centre-ville pouvaient être concernés, l'agence vise plutôt les ensembles périphériques où il s'agit à la fois de refaire le bâti, de créer de l'urbanité et de (re)coudre les liens avec le reste de l'agglomération. En 2009, un programme parallèle du PNRQAD «de requalification urbaine» liée à la destruction des taudis a été lancé pour les quartiers de centre-ville.

Pour les anciens de la RHI et des OPAH, ces politiques ont un air de «déjà vu» : retour d'une politique financée «par le haut», avec des questions comparables

à celles de l'époque de la RHI, agir sur le bâti et l'urbanisme pour améliorer la vie des habitants et changer l'image d'un quartier. Avec, dans les pratiques, la question des plans de relogement. Les problèmes sont différents des années 1970, et les moyens de l'État beaucoup moins mobilisables. Les témoins de la dernière table-ronde pourront en parler. Mais il est vrai que ce contexte invitait au retour sur la politique de RHI, que nous avons proposé.



## ADDITIF 1

### Evolution du budget affecté à la RHI (Autorisations de programme)\*

Cette recherche a été réalisée par Clémence Léobal, qui a « traqué » ces *bleus budgétaires* (transformés à l'occasion en *jaunes budgétaires* après correction par le gouvernement), tour à tour au centre de ressources documentaires administratives et juridiques (CDRA), La Défense, Tour Pascal A), au Centre des archives Économiques et financières (CAEF, Savigny le Temple) et à l'Assemblée nationale, Service de la Bibliothèque et des Archives, centre le plus riche, puisque ces documents sont placés en annexe de la loi de finances.

Le tableau ci-dessous concerne les sommes (« services ») votées pour les autorisations de programme. La source utilisée est celle des *bleus budgétaires*. Ce sont les documents budgétaires élaborés par chaque ministère en préparation de la loi de finances. Ils sont transmis au Parlement avant le débat.

Il y a une différence entre les services votés et les dépenses réellement effectuées : pour reconstituer ces dernières, il faudrait consulter les lois de finances rectificatives (parfois plusieurs par an).

Enfin, les données sont en francs courants. Du fait de l'inflation et des dévaluations, la valeur du franc a été divisée par quatre entre 1969 et 1984.

Évolution des services votés d'après les bleus budgétaires		
Année	Autorisations de programme votées (en francs courants)	Chapitre (ou article) budgétaire
1969	13 600 000	Chapitre 65-30 -Aide à la suppression des cités insalubres
1970	22 500 000	Chapitre 65-30
1971	75 500 000	Chapitre 65-30
1972	125 800 000	Chapitre 65-30
1973	151 600 000	Chapitre 65-30
1974	169 000 000	Chapitre 65-53- Résorption de l'habitat insalubre
1975	169 000 000	Chapitre 65-53
1976	169 000 000	Chapitre 65-53
1977	171 400 000	Chapitre 65-53
1978	149 955 000 (20% de l'ensemble 65-53 + 65-47)	Chapitre 65-53 (nouveau Chapitre 65-47 : Action sur le parc de logements existants)
1979	118 935 000	Chapitre 65-43 Aménagement du cadre de vie urbain : • Article 50- Résorption de l'habitat insalubre (crédits pour résorption insalubre et constructions Cités transit et foyers)
1980	156 695 000 (9,7% du 65-47)	Chapitre 65-47 Action sur le parc de logements existants : • Article 70- Résorption de l'habitat insalubre (9,7% du 65-47)
1981	103 000 000 demandés <sup>1</sup>	Chapitre 65-47 Article 70- (crédits pour résorption par destruction ou par réhabilitation)
1982	100 000 000 demandés <sup>1</sup>	Chapitre 65-47 Article 70
1983	93 800 000	Chapitre 65-47 Article 70
1984	115 490 000	Chapitre 65-47 Article 70
1985	134 150 000 (8,8% du 65-47)	Chapitre 65-47 Article 70 ★

<sup>1</sup> Les sommes demandées correspondent parfois, mais pas systématiquement, aux sommes votées. Les années où ne figurent que les sommes demandées correspondent à celles dont les *bleus budgétaires* ne mentionnaient pas le budget voté de l'année précédente

# Une histoire en perspective

Débat animé par **Isabelle Massin**

avec la participation de :

**Michel Polge,**

*directeur du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI-DIHAL)*

**Didier Bravaccini,**

*chargé de mission à l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH)*

**Franck Caro,**

*directeur de la stratégie et du développement des programmes (ANRU)*

**Anne-Marie Fribourg,**

*chargée de mission au « GIP insalubre » dans les années 1970-80*

Le titre choisi pour cette journée est : « résorber l'habitat insalubre, quels enseignements pour aujourd'hui ? ». Nous sommes intéressés par les leçons susceptibles d'être tirées de cette période. Michel Polge dirige le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne. Il interviendra pour faire le point sur la politique de lutte contre l'habitat indigne. Didier Bravaccini expliquera comment aujourd'hui l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) intervient dans la lutte contre l'habitat indigne. Franck Caro parlera des opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans les quartiers existants. Ces interventions présenteront la politique actuelle en matière de résorption de l'habitat indigne. Anne-Marie Fribourg qui a été chargée de mission du GIP de la RHI, puis Secrétaire générale adjoint du fonds d'aménagement urbain, réagira à ces propos. Il s'agit au cours de cette table ronde de parler en premier lieu du présent, puis un acteur de l'histoire réagira au présent.

## Michel Polge

En préambule, il me faut vous dire que le préfet Alain Régnier, délégué interministériel à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), souhaitait être présent à cette table ronde mais a été retenu. Il m'a prié de l'en excuser auprès de vous. Pour présenter la DIHAL, en deux mots, il faut dire qu'elle a parmi ses métiers, la mission d'être l'un des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne. Elle est chargée de relation entre les cinq ministères concernés par le sujet et de l'appui au quotidien des services territoriaux des collectivités locales et de l'État.

Il ne s'agira pas ici de revenir longuement sur l'évolution du concept d'habitat insalubre à celui d'habitat indigne. Rappelons seulement que le traitement de l'habitat indigne relève des polices spéciales des maires pour la sécurité dans l'habitat et des polices spéciales du préfet pour les questions de santé. Dans les textes, la responsabilité de la sécurité, donc de la prévention des

accidents dans l'habitat, est distincte de celle de salubrité publique qui elle a pour objet de prévenir les maladies liées au logement. L'habitat indigne est donc un sous-ensemble de l'habitat insalubre comme l'est aussi l'habitat dangereux. Le dénominateur commun est le risque pour la santé ou la sécurité des occupants ou de tiers.

Peu avant les années 2000, un bilan des 25 ans d'action de ANAH a été établi et, dans les mêmes années, un bilan de 20 ans d'OPAH. Ces bilans ont conduit à mettre en place des outils statistiques généralistes sur l'état de l'habitat et plus particulièrement à mesurer le nombre de logements indignes occupés dans le parc privé. Ces statistiques sont suivies depuis 10 ans.

Il y avait près de 600 000 logements indignes du parc privé occupé en métropole il y a dix ans, contre 430 000 aujourd'hui. 430 000 logements indignes représentent près d'1 million de personnes. A été fait également le

constat d'un nécessaire toilettage des outils coercitifs de traitement de l'habitat indigne ce qui donna lieu à un important travail législatif et réglementaire. Les ordonnances de 2005 et 2007 ont constitué des étapes fondamentales à ce titre. Aujourd'hui, la boîte à outils pour la part coercitive de l'action publique reste complexe mais est complète. La loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) prévoit elle aussi de nouvelles avancées en la matière.

Une autre approche importante est liée à la nécessité de travailler sur le sujet d'un point de vue macro-économique. L'habitat indigne est pathogène, il est à l'origine de maladies et de décès. Nous avons commencé à approcher la question du coût très élevé du « non-faire ». La Direction générale de la santé (DGS) a des données qui illustrent que, par exemple, une pathologie liée au logement, les cancers dûs à la présence de radon, représente des dépenses publiques considérables. Ce type de démarche à l'anglo-saxonne, encore embryonnaire en France, serait pertinent pour mieux mesurer le coût du non-faire dans l'habitat indigne et donc prioriser l'action en période d'argent public rare.

Après les années 2000, a été renouvelée l'approche du traitement de l'habitat indigne à l'échelle urbaine. Les dispositifs incitatifs de type OPAH ont été renforcés. Les programmes de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ont été mis en place, les outils RHI, désormais gérés par l'ANAH, ont été mis à jour.

Notons enfin parmi ces évolutions, la mise en place des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne permettant dans chaque département de mettre notamment en synergie l'action des services de l'État et des collectivités locales pour traiter les différents aspects des situations identifiées, depuis le repérage jusqu'à l'exécution d'office des mesures prescrites en passant par l'accompagnement des personnes en difficulté. Ce partenariat a été renforcé par la nomination dans chaque parquet d'un magistrat référent pour l'habitat indigne : aide indispensable pour lutter contre les marchands de sommeil. En 2012, l'État a pris 2 500 arrêtés de polices spéciales de l'habitat indigne pour au moins autant d'arrêtés par les maires. 85 condamnations ont été prononcées contre des marchands de sommeil.

Les 430 000 logements indignes se répartissent à parts égales en logements occupés par des propriétaires occupants et des locataires. Les premiers sont majoritaires dans le monde rural, les seconds dans l'urbain. Depuis quarante-cinq ans, l'habitat s'améliore massivement, ce qui permet de traiter d'autant mieux ces situations héritées du passé. Ces 430 000 logements indignes sont à la fois un résidu du « mal logement » du passé et un noyau dur qui ne disparaît pas sans une action publique forte. Cette action publique fonctionne sur la base d'une gamme d'outils allant de l'incitatif au coercitif. La boîte à outils coercitive consiste à imposer de faire. Il ne s'agit pas a priori de se substituer aux propriétaires -sauf en cas de défaillance avérée-, mais de les contraindre s'ils n'inter-

viennent pas. Cette intervention impose au propriétaire de faire ce qu'il ne fait pas spontanément, pour des raisons souvent peu défendables, dans la logique d'une puissance publique régulatrice du privé.

L'habitat indigne, on l'a vu, n'est pas exclusivement lié à l'état d'un immeuble isolé. Se pose souvent la question de la présence d'habitat indigne dans des formes urbaines de quartiers dégradés. Franck Caro parlera mieux que moi du PNRQAD dont la cible était des villes présentant une forte concentration d'habitat indigne dans des quartiers de marché tendu. Les candidatures présentées ont également illustré la problématique de communes, petites et moyennes, en zones détendues avec des cœurs de villes tendant à l'abandon, une forte vacance et une perte d'attractivité pour ces quartiers. Ces villes souffrent de manque d'ingénierie, mais elles veulent rénover. Elles s'interrogent sur leur avenir. C'est là un sujet qui reste de façon importante devant nous.

Si l'on veut regarder devant nous, on pourrait rapidement résumer en avançant que l'on est sur la bonne voie pour le traitement de l'habitat indigne, avec encore beaucoup de chemin à parcourir. Le sujet habitat indigne/requalification urbaine est aussi un chantier bien engagé avec encore beaucoup à faire.

### Isabelle Massin

Je demanderai à Didier Bravaccini de ne pas dresser l'inventaire de toutes les procédures de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) mais de centrer son intervention sur ce que fait l'ANAH en

matière de résorption d'habitat insalubre aujourd'hui. L'ANAH a évolué au début des années 1970. D'un système mutualiste, financé par et pour les propriétaires occupants, elle est devenue un outil pour traiter les priorités publiques. Il est intéressant que vous indiquiez comment, aujourd'hui, l'ANAH aide à la réhabilitation de l'habitat diffus, indigne, comme à la réhabilitation d'îlots insalubres ou de copropriétés dégradées

### Didier Bravaccini

L'ANAH est passée du statut de guichet aux propriétaires bailleurs à une fonction de financement pour aider à faire-faire. C'est un financeur pour aider les collectivités locales à agir dans la mise en œuvre de résorption de l'habitat indigne. Dans un premier temps, l'Agence aidait les propriétaires à faire les travaux. Le champ nouveau défini en 2009 vise à aider les communes à faire les travaux d'office. L'évolution la plus récente concerne la nécessité de se substituer aux propriétaires. L'État a confié à l'ANAH le traitement des immeubles insalubres. Nous en finançons le déficit foncier.

L'objectif actuel consiste à de plus en plus inscrire l'ANAH dans un projet de territoire que ce soit dans le diffus ou les centres anciens. En zone tendue ou non. L'amélioration de l'habitat est l'objectif historique de l'agence, intégré de manière croissante aux politiques locales de l'habitat.

Il y a plusieurs typologies de dossiers traités par la Commission. Une première typologie concerne les zones tendues,

dans lesquelles l'enjeu est plutôt un traitement en dentelle, des quelques immeubles oubliés des politiques publiques. C'est un objectif de requalification du parc, en produisant du logement adapté aux personnes qui les occupent.

Il y a effectivement de plus en plus de dossiers sur des villes moyennes. Il s'agit de petits dossiers inscrits dans des politiques urbaines de lutte contre l'étalement urbain. L'Agence nationale de l'habitat pilote un programme sur le monde rural et les villes moyennes. L'outil RHI s'inscrit dans cette politique de lutte contre l'habitat indigne et de production des logements dans les centres villes qui sont vides, en étant cohérents sur le périurbain. Ce sera un enjeu et une lecture indispensables. La revitalisation d'un centre-ville suppose qu'il y ait une politique cohérente en matière de logements. Il s'agit de se demander comment cet outil financier s'inscrit dans un projet de territoire.

Le budget de l'Agence nationale de l'habitat sera intégralement consommé en 2013. L'Agence intervient en appui opérationnel des territoires.

Les villes de Saint-Denis, Aubervilliers, Roubaix, etc., élaborent des dossiers depuis de nombreuses années. En revanche, la réflexion est nouvelle dans de petites collectivités locales qui ne s'étaient pas confrontées à ce sujet. Nous étudions de quelle manière nous pouvons les accompagner. Le point majeur concerne le projet en amont et la manière dont celui-ci traite les ménages en situation d'habitat indigne, la façon dont cette

action s'inscrit dans la politique d'un quartier, et la manière dont les logements produits répondent à un besoin du marché local (par exemple, l'accession à la propriété dans certaines villes moyennes).

### Isabelle Massin

Il était important de présenter ces évolutions essentielles. Il est fondamental de situer ces actions dans le cadre de la poursuite de projets urbains. Franck Caro parlera des premières opérations de l'ANRU dans des quartiers anciens et du Programme national de rénovation des quartiers dégradés.

### Franck Caro

Il m'est toujours difficile de répondre directement aux questions sans revenir un peu sur l'histoire. J'ai lu avant de venir les actes de la précédente journée RHI. Je trouve ce document très intéressant. L'histoire semble bégayer : les objectifs et les motivations de nos actions sont globalement similaires. Il s'agit de sortir les habitants de situation de danger. C'est le point commun du travail mené sur ce sujet depuis quarante ou cinquante ans.

### Isabelle Massin

Je suis d'accord avec vous. Je suis particulièrement émue par le militantisme des chargés de mission de l'ANRU. Les objectifs sont inchangés, mais il faut tirer des leçons du passé.

### Franck Caro

Nous avons tous le même moteur. Nous sommes motivés par l'aspect humain de notre métier, la sortie d'individus de situations très difficiles les mettant en danger.

L'intervention de l'ANRU sur les quartiers anciens date du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Ce programme ciblait 750 zones urbaines sensibles (ZUS). Or une vingtaine de ces ZUS étaient des quartiers anciens. Nous avons défendu l'idée qu'il y avait une problématique spécifique pour ces quartiers. Une problématique liée à la concentration de pauvres à l'échelle de quartiers anciens qui se transformaient progressivement en ghettos sociaux. A travers la mise en œuvre d'un véritable projet de renouvellement urbain, il s'agissait de redonner une place à ces quartiers dans le fonctionnement de leur agglomération. Depuis, un programme spécifique a été défini pour répondre à ces enjeux des quartiers anciens très dégradés : le PNRQAD. Ce programme est conduit sur vingt-cinq quartiers. Il est animé à l'échelle nationale par l'État, à travers la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère, l'ANAH et l'ANRU.

Qu'est-ce qui différencie ces programmes des opérations RHI ? Les méthodes sont différentes du fait que le contexte et les acteurs ont évolué. Ces évolutions ont imposé aux acteurs publics de repenser l'intervention dans ces quartiers.

La principale évolution est liée à la nécessaire contextualisation de l'action publique. La situation du tissu urbain change radicalement d'un quartier à un autre, d'une agglomération à l'autre. Les objectifs des projets sont ainsi très différents. Deux intervenants de la table ronde précédente ont insisté sur la nécessité d'inscrire nos actions dans des

projets de territoire. Cette ambition me semble primordiale. Mais cela suppose de contextualiser les objectifs des projets. Par exemple, la lutte contre l'habitat indigne revêt des enjeux différents en Île-de-France et dans une zone en déprise démographique, qui relève plutôt a priori d'enjeux de resserrement urbain. En effet la tension du marché est un facteur fortement influent, la situation est par exemple plutôt très dure en région parisienne. Elle est moins dure dans d'autres territoires.

Les projets se distinguent aussi par leurs objectifs de production d'une offre nouvelle de logements. Il s'agit de se demander ce qu'il convient de faire de ces quartiers, quels sont les produits qu'il faut mettre en face pour correspondre aux besoins des habitants actuels et à venir. Ces réflexions doivent également prendre en compte la question de la gentrification ou « boboïsation » de ces quartiers. C'est tout l'enjeu des débats politiques à mener sur l'intervention en quartier ancien, y compris sur la transformation de ces lieux en parc social pour une part significative. En effet, les habitants du parc privé dégradé sont, sauf exception, éligibles au parc HLM. Il s'agit de créer les conditions pour développer une offre sociale de qualité sur ces quartiers. Cela peut être complexe car le monde HLM y est parfois réticent au regard souvent de la complexité des interventions surtout en acquisition amélioration.

Trois points sont les clés de la réussite de la requalification des quartiers anciens dégradés. Tout d'abord, il se pose une question de gouvernance : aucun projet

ne doit et ne peut être mis en œuvre sans une gouvernance politique forte. Les outils d'intervention coercitifs aux côtés des outils incitatifs étant indispensables, les élus doivent être porteurs du projet.

Le second point concerne la maîtrise foncière. La situation s'est complexifiée du fait du développement des copropriétés et de l'hétérogénéité des situations. Un îlot entier totalement insalubre est de plus en plus rare. En effet, au sein d'un même îlot, il existe des situations souvent très différentes d'un immeuble à l'autre. L'action urbaine se complexifie au regard de cette plus grande hétérogénéité de situations. Par exemple, dans un quartier urbain dense, il peut y avoir le n°16 d'une rue en situation d'insalubrité irrémédiable, le n°18 réhabilité, le n°20 en insalubrité, etc. Un logement peut être racheté par des bobos au dernier étage, alors que le reste des logements sont dans un très mauvais état. L'achat d'un immeuble par la puissance publique comportant une moitié de logements insalubres et une moitié de logements rénovés, pose quelques questions à la fois opérationnelles et d'opportunité...

La dernière clef de réussite est le relogement. La réussite du relogement dépend beaucoup de la relation créée avec le monde HLM. Cela dépend essentiellement des élus. Ce sont eux qui sont capables de mettre le monde HLM autour de la table de négociations sur ce sujet. La complexité du relogement est très variable d'un projet à l'autre, notamment en fonction de la tension sur le marché immobilier.

Enfin, dernier point, l'enjeu patrimonial est primordial. Le fait d'avoir des quartiers anciens représente une chance inouïe pour la France. Mais les coûts aux mètres carrés des opérations de restructuration sont parfois difficilement absorbables. Cela impose de s'interroger sur les solutions les plus efficaces, dans un contexte de dépenses publiques extrêmement tendu. Il faut se poser la question des moyens mis en place sur ces enjeux patrimoniaux pour supporter collectivement ce coût. Nous devons tous regarder les bas de bilans et les déficits pour financer la restructuration de l'offre immobilière.

### Isabelle Massin

Ces points sont très importants. Il ne s'agit pas de dire que l'histoire bégaie.

### Anne-Marie Fribourg

Je considère qu'il y a des constantes par rapport à ce qu'on a connu dans le passé. En ce qui concerne les territoires et les compétences, il ne faut pas être aveuglé par les grandes opérations. Il est évident que du temps du GIP, seuls les territoires sur lesquels il y avait des services compétents et motivés faisaient remonter les dossiers. Il y a toujours eu de l'habitat insalubre ou indigne en France. On ne le voit pas si on ne le souhaite pas. Si on n'a pas connaissance des moyens pour sortir les gens des situations dans lesquelles ils sont, nous les y laissons. Les populations se paupérisent. De ce point de vue, il y a toujours eu des territoires comptant une grande part de logements insalubres non traités par les politiques urbaines.

Ce point soulève la question de l'ingénierie, confrontée à deux problèmes

majeurs. Le premier concerne le devenir des services extérieurs de l'État et la compétence de ceux qui restent. Le second concerne les opérateurs, c'est-à-dire la difficulté à motiver des opérateurs compétents.

La question des organismes HLM est également une constante. Il est très difficile de travailler avec eux s'ils ne sont pas associés dès le début aux opérations. Rien ne devrait empêcher de les impliquer afin qu'ils y trouvent leur intérêt.

Le dernier point important est la gouvernance, l'implication des élus locaux, leurs motivations et les initiatives qu'ils prennent ou non. Ce point débouche automatiquement sur une décentralisation croissante, c'est-à-dire une responsabilisation plus importante des élus locaux. Ce point est le vrai sujet par rapport à l'avenir. Dès lors que des élus se sentent responsables de leur territoire, ils trouvent des moyens d'agir.

### Isabelle Massin

Je remercie Anne-Marie Fribourg, et invite les membres de l'assemblée à poser des questions ou à nous faire part de leur expérience.

### Pierre Lemonier

Je souhaite réagir à un petit point. Il y a une grande constance dans ce sujet : quel est le guichet unique ? Pour traiter un renouvellement urbain, comme c'est mon cas à Argenteuil, au-delà du grand ensemble, comment élaborer un projet qui articule l'ensemble de ces sujets ? La question majeure consiste à mettre en place la task force permettant de discuter du projet avec l'ensemble des

parties. Ce sujet rejoint la problématique du fonds d'aménagement urbain et de la municipalité Dubedout.

### Isabelle Massin

Il y a une continuité entre ces sujets. Le fonds d'aménagement urbain a été créé pour coordonner les OPAH, les opérations d'aménagement et la résorption des îlots insalubres. Un grand nombre d'opérations d'aménagement a été accepté par l'ANRU ce qui a nécessité par rapport aux crédits disponibles alloués de demander des participations financières aux collectivités locales. Le guichet unique est revendiqué dans tous les secteurs, mais nous ne parvenons jamais à le mettre en place durablement. J'ai participé à des évaluations d'opération ANRU. Il était frappant que celles qui donnaient satisfaction étaient souvent celles ayant déjà fait l'objet de programmes dans le cadre d'Habitat et vie sociale. Aujourd'hui, le rôle de la collectivité locale est majeur pour bien coordonner les actions en matière d'aménagement et en matière d'actions pour l'animation, l'aide à l'emploi, l'éducation... dans les quartiers.

### Franck Caro

Ce qui a été développé dans les vingt quartiers anciens financés dans le cadre du PNRU et les vingt-cinq quartiers financés dans le cadre du PNRQAD est un projet porté par la collectivité et partagé par ses partenaires. Les conventions permettent de contractualiser l'engagement de chacun. Elles détaillent le rôle de l'ensemble des parties au projet. Cette formalisation permet de créer l'effet levier pour que les collectivités locales s'engagent.

## Didier Bravaccini

L'ANAH et l'ANRU sont des financeurs, mais la clé d'entrée des opérations est la collectivité porteuse du projet de résorption de l'habitat indigne. Le préfet est délégué territorial des deux agences. Il coordonne l'ensemble des services. Le chef de service habitat dispose à la fois des financements de l'ANAH et de l'ANRU. Au niveau national, notamment pour le PNRQAD, il y a eu une nette évolution. Il y a des échanges techniques réguliers pour que les deux agences connaissent la position de chaque partie pour un projet qui utilise des financements de l'ANAH et de l'ANRU.

**Céline Brodovitch**, *Directrice de la Sodeca, société publique locale d'aménagement francilienne*

Je dirige une société d'aménagement francilienne chargée de résorption d'habitat indigne. J'ai connu la RHI, les OPAH et je connais aujourd'hui les PNRQAD. Je voudrais témoigner de l'évolution extrêmement positive que je constate dans le traitement de l'habitat dégradé. J'ai commencé ma carrière en Seine-Saint-Denis, il y a longtemps. En OPAH, nous étions confrontés à des problèmes insolubles. Nous retrouvions toujours les mêmes immeubles après plusieurs OPAH, avec des propriétaires qui ne voulaient pas ou ne pouvaient pas faire. La situation était inamovible à moins de mettre en place des RHI élargis. Aucun dispositif ne permettait d'intervenir par parcelle, à l'exception de l'appropriation publique.

La situation a changé aujourd'hui. L'habitat indigne peut être traité dans le cadre d'un

projet urbain. Les dispositifs incitatifs peuvent être liés à des dispositifs coercitifs jusqu'à la maîtrise publique, avec la possibilité de travailler sur les relogements. Je ne crois pas que l'on soit revenu à la politique dure de démolition de quartier. Nous faisons de la dentelle. Nous retissons le tissu urbain. Nous travaillons sur les commerces. Il y a aussi une dégradation de la vie commerciale, des espaces publics, des équipements publics, etc. C'est une opération d'aménagement à l'échelle d'un quartier ou de plusieurs îlots.

Le PNRQAD est un dispositif qui a permis de réunir autour de la table l'ensemble des acteurs, mais aussi l'État, la commune, etc., pour travailler en vue d'atteindre un objectif commun. Les financements sont un levier important pour les maires.

**Guy Burgel**, *Géographe, Université de Nanterre*

Il y a dans ces quartiers des problèmes d'emploi et d'échec scolaire. Je suis frappé par ce détour nécessaire par le dur pour traiter le « mou », c'est-à-dire la société. Je m'étonne de la chute d'Anne-Marie Fribourg. Votre discours consiste à dire qu'il faut qu'il y ait une stratégie. Je suis d'accord avec vous. Mais faut-il commencer par les transports ? Vous concluez curieusement sur l'échelon territorial : faut-il plus ou mieux de décentralisation ? La stratégie ne doit-elle pas préexister ? Qui est le moteur politique ? Qui a la décision ?

**Anne-Marie Fribourg**

Il n'y a pas de projet sans volonté politique. Or la volonté politique suppose

qu'il y ait une responsabilisation des acteurs, ce qui suppose d'arrêter de se cacher derrière les prérogatives de l'État.

**Jean-Paul Blais**, *ancien agent du ministère de l'Équipement*

Je voudrais exprimer deux surprises. Nous avons un peu parlé des habitants au sujet de Très-Cloîtres, mais peu des associations. Vous parlez d'institution, de guichet unique, etc. Il est plus difficile de savoir si la représentativité existe dans les débats.

Je n'ai rien noté sur la relation entre le logement et l'espace public. Pourtant la question du rapport entre la sortie de l'immeuble et la rue suppose que des réformes institutionnelles progressent.

## Une intervenante

Nous avons parlé de l'ANAH. Je me suis renseignée sur les conditions de financement de l'agence. L'amélioration du chauffage suppose de diminuer la dépense d'au moins 8 % en consommation d'énergie. Or de nombreux pauvres ne se chauffent plus depuis longtemps. M. Caro a évoqué la nécessité de sortir les personnes de logements dangereux. Or de nombreuses choses sont dangereuses, le tabac, l'alcool et la drogue. En HLM, il est courant de prendre des anxiolytiques. C'est dans les HLM que le taux de suicide est le plus élevé.

Si j'étais dans la rue et que vous me proposiez un logement social, je déclinerais votre offre. Je suis partie très vite du monde HLM. Pourquoi parlez-

vous de logement social ? Il faudrait parler de logement normal. Il y a des allocations personnalisées au logement qui permettent à chacun d'habiter dans des logements normaux. Tout le monde ne peut pas payer les charges communes des HLM. Certains se font expulser des HLM en raison d'impayés. En outre, les HLM créent de la discrimination. Les écoliers qui vivent dans des HLM éprouveront des difficultés à trouver un stage pour poursuivre leurs études. Certains quartiers sont très discriminants pour l'accès à l'emploi.

La lutte contre l'habitat insalubre devrait passer par une information très large des publics concernés et le recensement de leurs besoins. Le Code civil évoque le droit de disposer librement de sa propriété privée. Les mesures coercitives que vous avez évoquées me semblent extrêmement violentes. La situation me semble pire que durant la Préhistoire, où l'on pouvait occuper librement sa caverne.

### Franck Caro

Je me permets de réagir à l'analyse du géographe ici présent. Par rapport aux situations des quartiers anciens dégradés, nous faisons peut-être le plus facile en travaillant sur l'urbain, sur l'habitat. Mais ce que nous cherchons à faire c'est agir sur les éléments qui manquent au fonctionnement normal d'une ville. Peut-on se satisfaire de quartiers qui n'ont pas les équipements minimaux et qui concentrent des dysfonctionnements urbains importants ? En effet, en cas d'intervention dans les quartiers anciens, les

projets subventionnés par l'ANRU interrogent nécessairement la trame urbaine, le fonctionnement urbain, le désenclavement urbain et la qualité des équipements publics.

Notre intervention vise à maintenir les personnes dans un habitat sain au cœur de la ville. A travers l'action sur l'urbain et l'habitat, nous touchons aux conditions de vie des habitants. De plus, nos interventions s'inscrivent dans des projets développant des actions en matière de gestion urbaine, d'insertion, de formation, d'animation des quartiers. Ces notions sont importantes. Il faut reposer le cadre de l'intervention urbaine dans un cadre plus global. Il n'y a pas de dichotomie entre l'urbain d'un côté et le social de l'autre.

Enfin, je ne peux répondre à la question posée par Madame étant donné que je suis en grand décalage sur le fond avec ses propos.

### Michel Polge

Je dirai quelques mots de plus sur la question de l'éventuelle participation des habitants aux opérations. L'habitat indigne concerne aujourd'hui davantage le diffus que des situations connues antérieurement. Un bidonville était occupé par exemple par des familles portugaises, comme à la Folie à Nanterre, qui vivaient dans des situations catastrophiques, mais avec des solidarités extrêmement fortes. Aujourd'hui, nous sommes au contraire majoritairement confrontés à des ménages isolés et qui ne se plaignent pas, pour de nombreuses raisons. Ils

ont peur des marchands de sommeil, qui peuvent être violents, ou encore de perdre un mauvais logement au profit de pas de logement du tout. Ils craignent une augmentation de loyer après travaux, ou tout simplement ils ont assez de soucis par ailleurs pour ne pas s'occuper en priorité de leur situation de «mal logement». Le public de l'habitat indigne est massivement silencieux. Le premier travail des pôles départementaux consiste à repérer les personnes concernées par l'habitat indigne. Cela ne signifie pas que les personnes seront bousculées mais seulement que, si l'on ne va pas au contact, beaucoup de situations resteront inconnues et par conséquent non-traitées.

Par exemple, il a fallu s'occuper d'un hôtel meublé près de Lille hébergeant 15 célibataires isolés. La situation de ces personnes était apocalyptique. Par exemple une dame de 65 ans vivait dans une ancienne chambre froide, dépourvue de fenêtre. Il a fallu expliquer à ces personnes qu'il fallait les évacuer en raison du risque d'incendie. Le propriétaire avait, pour ventiler les logements, percé des grilles de ventilation dans le conduit de fumée de la chaudière collective! Cela aurait pu entraîner la mort de tous les habitants. Il a fallu les accompagner, les rassurer, leur expliquer qu'ils ne paieraient pas l'hôtel d'hébergement, etc. Une occupante nous a reproché de critiquer le propriétaire, qui était la seule personne qui lui offrait des chocolats à la fin de l'année. Elle lui avait donné une procuration sur son compte pour qu'il prélève le loyer. Cette situa-

tion d'isolement, de dépendance induite, de personnes en grande détresse est fréquente. La participation des habitants est un sujet fondamental mais elle est complexe. Pour agir, on ne peut en aucun cas, attendre que des gens en grandes difficultés fassent le premier pas.

### Didier Bravaccini

L'objectif de ces interventions vise à rendre le choix aux habitants. Les gens résident dans de l'habitat insalubre car ils n'ont pas le choix de faire autrement. Ils doivent avoir la liberté de vivre où ils le souhaitent. Cela se voit dans les villes où il y a moins de tension sur le marché, comme par exemple au Puy-en-Velay. La réhabilitation des logements a éradiqué les logements dégradés de cette ville. Il y a ainsi, aujourd'hui, nettement moins de personnes dans les logements fortement dégradés : le

logement accessible en bon état étant privilégié par les ménages. En revanche, en zone tendue, notamment en Seine-Saint-Denis ou à Paris, les ménages logés dans des logements insalubres n'ont pas le choix d'y résider. Leur seule solution est d'accepter de mauvaises solutions. L'enjeu de l'intervention publique consiste à redonner le choix aux gens de vivre où ils souhaitent habiter.

### Pierre Alain, CGEDD

Au sujet des guichets, j'ai été frappé par la mise en évidence de la tension constante entre la construction du projet et les procédures, c'est-à-dire la collectivité locale et l'État. Quelle que soit l'époque, il y a toujours eu besoin de cette tension pour réussir les projets. La collectivité locale pilote le projet, mais elle a besoin de se confronter avec l'État, ses agences, etc.

Ma deuxième remarque concerne les opérateurs. Il y a toujours une carence d'opérateurs compétents pour mener ces opérations. Les compétences sont réparties aujourd'hui entre les organismes de logement social et les sociétés d'aménagement. Il y a peut-être aujourd'hui d'autres compétences relatives à l'ingénierie foncière, présentes au sein des Établissements public fonciers (EPF). Il faut peut-être imaginer un opérateur ou un ensemble de compétences construit à partir de ces trois types d'opérateurs.

### Isabelle Massin

Je propose que Thibault Tellier conclut la journée. ★

Didier Bravaccini ; Michel Polge ; Isabelle Massin ; Franck Caro et Anne-Marie Fribourg



# Conclusion des actes

**Thibault Tellier**, *Maître de conférences*  
Université Lille III

Il me revient la redoutable tâche de conclure cette journée. Comme je ne veux pas abuser du temps après cette journée extrêmement dense, je m'en tiendrai à quelques remarques d'ordre historique.

Notre rôle, à Marie-Claude Blanc-Chaléard et à moi-même, a été de tenter d'expliquer la construction d'une politique publique ainsi que les circonstances qui ont amené tel ou tel choix. À ce propos, j'associe Marie-Claude Blanc-Chaléard aux remerciements auprès de ceux qui ont permis de mettre en œuvre cette recherche, le Comité d'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Patrick Février et Christiane Chanliau, ainsi que l'Agence nationale de l'habitat et la Dihal, organismes avec lesquels les historiens travaillent peu en général. Je tiens également à remercier Isabelle Massin qui est à l'origine du projet et Anne-Marie Fribourg ; toutes les deux nous ont permis de comprendre un monde dont les codes ne sont pas toujours faciles à décrypter. Je veux enfin remercier les quatre chercheurs qui ont travaillé sur les opérations locales de résorption de l'habitat insalubre.

Je ferai quelques remarques sur les enseignements de cette journée. Avec la RHI, avons-nous dépassé le cadre d'une politique hygiéniste ? La résorption de l'habitat insalubre doit en effet être replacée dans le très long terme de la découverte des mécanismes de rupture sociale dans la ville et de la lutte contre l'insalubrité. Depuis 1850, c'est-à-dire depuis les premières dispositions réglementaires, on se pose la question de rendre la ville plus vivable pour l'ensemble des populations. Nous étions certes focalisés sur le temps restreint de la construction d'une politique publique à partir de 1970. Il paraît toutefois évident que cette politique se situe dans la moyenne durée de la définition et de la déclinaison des politiques urbaines conduites par les pouvoirs publics depuis la fin des années 1950.

Nous pouvons dire aujourd'hui, avec l'étude des sites et des dispositifs nationaux, que la question des interventions sur l'habitat ancien, constitue une part importante de l'histoire des politiques urbaines de l'époque contemporaine. Ce domaine de recherche commence seulement à être travaillé par les historiens. Ainsi,

les Commissions des abords ont donné lieu à un travail sur la réhabilitation des centres anciens après la Seconde Guerre mondiale<sup>11</sup>. Bientôt sortira un ouvrage sur les origines de la politique de la ville, notamment sur la procédure de l'Habitat vie sociale (Thibault Tellier). Cette journée contribue donc une étape importante dans l'inventaire des politiques publiques de rénovation/réhabilitation. Il s'agit d'une recherche pionnière sur la RHI et certains aspects mériteraient sans nul doute d'être approfondis. C'est le cas en particulier du suivi social des populations. Dans quelle mesure l'engagement d'une opération RHI a-t-elle ou non généré des modes spécifiques d'accompagnement social ? Ici, une histoire des PACT serait particulièrement bienvenue.

Lors de la première journée du séminaire organisé en juin 2011, nous avons montré comment une procédure d'intervention sur l'habitat ancien dégradé avait constitué une politique publique à part entière avec l'introduction de nouveaux outils comme le groupe interministériel permanent (GIP). La rencontre d'aujourd'hui a permis de mettre l'accent sur une focale chronologique

plus restreinte, mais fondamentale, visant à remettre en perspective les transformations d'une politique publique au regard des transformations de la société française, on peut citer pour illustrer ces transformations la question des inégalités sociales qui font l'objet des travaux du Commissariat général au Plan. Il est aussi intéressant à ce sujet de s'interroger sur l'existence d'un « moment 1976 », au même titre qu'il y a eu un « moment 1928 » avec la loi Sarraut qui s'est attaquée aux lotissements défectueux. La période qui court de 1976 à 1984 a été un moment déterminant dans la définition d'une nouvelle politique urbaine au moment même où l'on constate un retournement de la situation économique.

L'étude de la RHI, invite à réfléchir sur les grandes étapes de la construction d'une politique publique dédiée à l'intervention sur les centres urbains dégradés, de 1958 avec la première loi sur la rénovation urbaine, jusqu'en 2003 avec la loi qui reprend le titre même de rénovation urbaine : « loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ». A ce propos, cette recherche a permis de s'interroger sur l'évolution du sens de la notion de « rénovation » qui est passée par toute une série d'appellations, qu'il s'agisse de réhabilitation ou du renouvellement urbain suite à la loi SRU de l'an 2000.

L'engagement de la RHI sanctionne également la volonté des pouvoirs publics de réformer en profondeur la ville traditionnelle. Nous avons essayé de montrer que le fonds d'aménagement urbain avait déterminé les objectifs et

les outils de la politique de rénovation. Le GIP et le FAU sont porteurs des outils, d'où la nécessité de contextualiser les politiques. Au travers de l'engagement du fonds, nous assistons au passage de la résorption de l'habitat insalubre à une notion plus globale autour de cette notion clé d'aménagement urbain. Il faudrait aussi replacer la question de la résorption de l'habitat insalubre dans un vaste ensemble de politiques, notamment dans les vieilles régions industrielles comme le Nord-Pas de Calais. Plus généralement, la question de la RHI en perspective avec les politiques de développement régional qui voient le jour dans les premiers établissements publics régionaux. Nous voyons la corrélation entre les politiques RHI et la nature des quartiers rénovés. L'un des intérêts de cette journée fut aussi d'interroger le rôle de l'État, à travers les inflexions des modalités d'intervention de l'action publique qui ont été envisagées. Cela soulève la question de la réforme de l'État et de ses modes d'intervention, avec la tendance vers une déconcentration des politiques publiques. Un des enjeux majeurs du septennat giscardien, préalablement perçu lors d'une autre journée d'étude sur le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, fut l'anticipation de la décentralisation. L'étude de la politique de RHI montre également les anticipations à l'œuvre avant 1980.

Le dernier élément à retenir concerne l'enjeu social, comme l'ont rappelé plusieurs intervenants du jour. Cet enjeu social clairement affiché dans la perspective du septième plan

se traduit par une inclinaison de la politique du RHI. Il faudrait continuer les recherches au niveau local, afin de se poser la question des effets des rénovations et des réhabilitations en matière de peuplement. Il convient de se demander s'il faut garder les habitants sur place, et si tel est le cas que faire en cas d'augmentation des loyers suite à la revalorisation du quartier. Cette ambition suppose la possibilité d'être en capacité d'interpeller d'autres acteurs. La réflexion du livre blanc des HLM de 1975, intitulé « Propositions pour l'habitat », concernant les effets sociaux de la rénovation urbaine est à ce titre intéressante.

Loin de clore le sujet, notre recherche laisse un chantier ouvert, avec de nombreuses questions en suspens. Il serait fructueux de se poser la question des modèles étrangers et de la circulation des idées au sujet de la réhabilitation. D'autres pays ont en effet été confrontés aux mêmes enjeux ; voire se retrouvent dans la même histoire, comme le quartier des Marolles à Bruxelles, très proche de l'Alma-Gare, de par les échanges entre habitants de ces quartiers. ★

**Q**ue retenir de cette recherche collective destinée à faire sortir de l'oubli la politique de résorption de l'habitat insalubre, une politique publique qui, au bout du compte, n'a guère dépassé un temps de fonctionnement autonome de six années ?

Le retour sur l'histoire a d'abord rappelé l'émergence d'une politique forte, destinée à éradiquer l'insalubrité : lancée dans l'urgence avec la loi Vivien, votée en procédure accélérée en juillet 1970, elle était portée par un Groupe interministériel permanent que présidait Robert Lion. Si elle a permis de mettre fin aux bidonvilles, qui proliféraient depuis plus de vingt ans sur le territoire français, la politique de RHI n'a pas eu le temps de jouer un rôle décisif dans la rénovation des centres-villes dégradés. Son image a vite été associée à celle d'un instrument radical, aux mains de l'État, avec l'expropriation pour cause d'utilité publique (où 60 % d'insalubrité dans un périmètre permettait la destruction totale des habitations) et des financements attribués directement par le niveau national via une ligne de crédit spécifique du budget de la Direction de la construction. Aux yeux de nombreux observateurs, la RHI ne faisait que reprendre les méthodes destructrices de la rénovation urbaine, lancée en 1958 et mise en sommeil du fait de son coût excessif. A l'heure de la préservation du patrimoine et de la décentralisation, cette politique « hors d'âge » allait devenir un outil d'intervention d'urgence en situation extrême.

Cette recherche a permis de décrypter les éléments de l'urgence qui s'étaient imposés en 1970. Le travail collectif a interrogé les singularités de la RHI, en mettant en perspective ses dimensions certes « brutales » avec les enjeux de l'époque : à l'heure d'un accès généralisé des Français au logement neuf dans les grands ensembles, le droit à un habitat décent pour les occupants des taudis dans les centres-villes encore largement dégradés, sonnait comme une mission prioritaire. Et le bon logement était alors perçu comme la solution des problèmes sociaux.

En s'inscrivant dans le cadre d'études de terrain, et en interrogeant les acteurs, cette étude a permis, à travers la diversité des pratiques, de définir la place de cette



politique dans le mouvement général de l'époque et en a montré toute la nouveauté. Au-delà d'une recherche d'efficacité en matière de disparition des taudis et des zones dégradées, le politique de RHI a inauguré une exigence plus sociale et ouvert sur une autre gouvernance urbaine. Exigence plus sociale, avec une prise de conscience du lien entre le social et l'habitat, qui s'est traduite par une double volonté, celle de reloger les habitants avec si nécessaire un accompagnement social et celle de créer des logements sociaux au cœur des villes. Exigence d'une autre gouvernance avec, d'une part, la volonté des collectivités locales de mieux maîtriser leur devenir à côté des opérateurs et, d'autre part, l'apparition de la contestation, de la protestation des habitants qui devenaient des acteurs de leur quartier.

Certes, six ans plus tard, cette politique urbaine s'effaçait dans le cadre plus général, mais elle restait intégrée aux enjeux du fonds d'aménagement urbain, qui allait donner une dimension plus globale de l'aménagement urbain et de l'amélioration du cadre de vie, moins brutale pour les propriétaires, tout en maintenant la priorité de l'action publique. A posteriori, on perçoit l'intérêt qu'il y aurait eu d'envisager une étude plus large, intégrant la rénovation urbaine, qui datait de 1958, jusqu'à la politique issue du fonds d'aménagement urbain de 1976, d'autant que, sur le terrain, il n'y avait pas toujours eu d'identification claire de la RHI. Le plus souvent, les collectivités locales avaient utilisé ces outils les uns après les autres comme source de financement pour éradiquer l'insalubrité de leur(s) quartier(s).

Ainsi, ce qui ressort de l'ensemble de cette recherche, c'est moins le caractère dépassé de cette politique que son actualité. On peut le percevoir comme instrument toujours vivant dans la promulgation des différentes lois, qui se sont succédé depuis l'an 2000, en particulier la loi « solidarité et renouvellement urbain » et la loi « d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ». Ces lois entraînent le retour de la rénovation urbaine, certes dans les périphéries des villes, mais aussi dans les quartiers centraux. Les objectifs et les motivations des actions menés demeurent globalement similaires, nos interrogations aujourd'hui sont les mêmes, elles portent sur le devenir du patrimoine, des habitants et de l'aménagement urbain.

Puisse le produit de cette recherche, diffusé dans ce numéro spécial de la revue Pour Mémoire, contribuer aux réflexions des acteurs et des lecteurs d'aujourd'hui sur les enjeux de ce que l'on, appelle toujours la rénovation urbaine depuis plus d'un demi-siècle. ★

## Annexe 1

---

- ❖ **La campagne de témoignages**  
Extraits des l'entretiens avec **Anne-Marie Fribourg** et **Isabelle Massin**  
par **Marie-Claude Blanc-Chaléard** et **Thibault Tellier**

## Annexe 2

---

- ❖ **L'action de la SEMARG : Argenteuil Sartrouville Bezons (1971-1986)**  
Témoignage construit à partir de deux articles de **Jacques Jullien**  
recueilli par **Marie-Claude Blanc-Chaléard**

## Annexe 3

---

- ❖ **Sigles**

## Annexe 4

---

- ❖ **Présentation des intervenants**

## Annexe 5

---

- ❖ **Bibliographie**

# Présentation de la campagne de témoignages

Conformément à la démarche définie pour le projet d'histoire de la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI), une campagne d'entretiens avec des acteurs de l'époque a accompagné le travail de recherche documentaire et archivistique.

Douze témoignages ont fait l'objet d'un enregistrement et d'une transcription écrite.

Ces témoignages sont accessibles à tout chercheur.

*[www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr](http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr)*

## Acteurs directs RHI-GIP

Robert Lion, directeur de la Construction, président du GIP de 1970 à 1974

Isabelle Massin, chargée de mission au GIP de 1974 à 1976

Anne-Marie Fribourg, chargée de mission au GIP en 1976, puis secrétaire général adjointe du FAU (1976-1979)

Michel Patry, chargé de mission au GIP puis au FAU (affectation des PRI) de 1976 à 1983.

## Acteurs ayant eu à travailler sur la RHI dans le cadre de leurs missions

Olivier Piron, DAFU, rapporteur intergroupe « foncier » vie plan (1970), GEP Yvelines 1972-1978

Yves Cousquer, DAFU, DDE de Seine-Saint-Denis

Jean-Michel Belorgey, Conseil d'État, chargé de mission par Delors (formation professionnelle)

Pierre Mayet, DAFU

Xavier Benoist, ANAH, PACT de Roubaix

## Acteurs ayant travaillé à la SONACOTRA

Françoise Salas, chargée de mission SONACOTRA en Seine-Saint-Denis  
Jean-Pierre Comte, directeur technique à la Logirep (société HLM du groupe SONACOTRA pour la région parisienne)  
Arnaud Bouteille, Ingénieur à la direction technique de la SONACOTRA, administrateur de LPS (association Logement et Promotion sociale, créée par la SONACOTRA pour l'action sociale dans les cités de transit) Il faut y ajouter des entretiens non retranscrits avec

Claude Fonroget, conseiller auprès de Robert-André Vivien en 1970 et rédacteur de la loi Vivien (présent à la journée du 29 juin), et de Nancy Bouché, auteur d'un rapport sur "l'habitat insalubre et immeubles menaçant ruine" en 1998 et présidente du pôle national de lutte contre l'habitat indigne de 2002 à 2009. D'autres témoignages ont été entendus dans le cadre des études de terrain (Alain Paul, Pierre Lemonier).

Sur le plan institutionnel, les témoins sont tous liés à l'action publique, ce qui ne saurait surprendre dans le contexte d'une politique initiée et conduite par l'État. L'immense majorité (8 sur 12) appartenait au ministère de l'Équipement, trois travaillaient dans le groupe SONACOTRA, qui fut l'un des premiers opérateurs de la RHI et qui a participé à l'élaboration de la loi Vivien. Jean-Michel Belorgey, membre du Conseil d'État, proche de Jacques Delors et du cabinet Chaban-Delmas en 1970, était interrogé sur la vision sociale de l'époque de la RHI. Quant à Xavier Benoist il a fourni un éclairage sur la contribution des PACT à la mise en place de la résorption de l'habitat insalubre.

Les apports de ces témoignages sont évidemment très variés, et dépendent du rôle de chacun dans la politique mise en place à partir de la loi Vivien. Un premier ensemble de témoignages, internes à la politique de RHI, permet d'en éclairer la genèse, d'en voir les enjeux politiques, mais surtout de comprendre le fonctionnement sur le terrain ou dans les bureaux du GIP rue de Passy (Robert Lion, directeur de la Construction; Isabelle Massin, Anne-Marie Fribourg ou Michel Patry, chargés de mission au GIP). Le fonctionnement de la SONACOTRA et ses liens avec la RHI sont approchés sous plusieurs angles par les témoignages des « anciens » de la SONACOTRA (dont Isabelle Massin), situés à des postes d'observation différents (à l'aménagement urbain-damur- autour de Guy Pellennec, chargé de mission sur le terrain des bidonvilles, dans la société HLM Logirep ou au conseil d'administration de LPS, association chargée de l'accompagnement social dans les cités de transit).

Un autre groupe est constitué d'acteurs, qui au sein du ministère de l'Équipement le plus souvent, avaient un regard

externe sur la politique de RHI (à la DAFU ou dans une DDE d'Île-de-France, Olivier Piron, Pierre Mayet et Yves Cousquer). Leurs témoignages permettent de situer la politique de RHI dans la vision de l'époque en matière de logement et d'urbanisme (Y. Cousquer pour 1968 : « La perspective est claire : nos villes allaient doubler et on ne voulait pas qu'elles doublent n'importe comment »), et dans les évolutions à partir de 1970 (FAU, loi Barre etc).

Un point commun à tous ces témoignages, c'est la passion d'agir qui s'entend dans l'évocation du passé professionnel, toutes fonctions confondues, passion qu'il faut mettre en relation avec le souvenir d'une époque des « possibles », assortie de la confiance faite à une jeune génération de hauts fonctionnaires pour mener des politiques de grande envergure. Tous avaient en ligne de mire l'urbanisation de l'avenir, étaient avides de changer les choses et pensaient en avoir les moyens, grâce aux outils proposés par un État puissant et de financements qui, aux dires de Robert Lion, « étaient encore largement distribués à l'époque ». Ce

qui fait la singularité des acteurs de la RHI, c'est leur conviction d'avoir une mission sociale, puisque cette politique était la première des politiques urbaines à donner les outils de l'amélioration du logement pour les plus défavorisés des citadins, occupants de l'habitat insalubre. L'influence du christianisme social est perceptible dans de nombreux cas, l'engagement militant accompagnant le service de l'État. ❖

## Extraits de L'entretien avec Isabelle Massin,

chargée de mission au GIP de 1974 à  
1976

Mardi 12 juin 2012

Mené par **Marie-Claude Blanc-Chaléard**  
et **Thibault Tellier**

*Qu'est-ce que c'est le GIP quand vous arrivez en 1974 ?*

C'est une toute petite structure. Elle est composée d'un secrétaire général, d'un sous-préfet assisté d'une chargée de mission, de Jacques Baschwitz et d'un petit secrétariat. Le sous-préfet s'occupe essentiellement de suivre les programmes de résorption des baraquements - c'est le gros de son travail - et de la programmation du PRI. (Programme de résorption de l'habitat insalubre). Le PRI était une dotation spécifique permettant le financement de logements sociaux en plus des dotations ordinaires sous réserve qu'ils soient utilisés au relogement de ménages venant de l'habitat insalubre...

*Autrement dit, « l'esprit de la RHI » est porté essentiellement par Baschwitz et vous ?*

Dans la pratique, par Jacques Baschwitz qui l'a mise en place. Moi j'arrive en 1974 et je commence « dans ses pantoufles », d'une certaine manière. Nous avons des relations vraiment proches, on discute beaucoup. Nous sommes souvent en déplacement et je circule beaucoup

avec lui. Le rôle qu'il m'assigne - après m'y avoir préalablement préparée - c'est d'aller dans les départements pour expliquer ce qu'est une opération de résorption de l'habitat insalubre, ce qu'on peut apporter et comment faire pour monter un dossier.

M. Baschwitz est très soucieux qu'on aille porter la « bonne parole », mais cela ne peut se faire que si l'on voit le préfet. Il veut que cela ait une certaine solennité. En général, dans chaque département visité, on organise une réunion où l'on « exige » entre guillemets que cela se passe sous l'égide du correspondant du GIP - qui est généralement un sous-préfet, quelquefois le secrétaire général - et qu'il y ait la DDASS, la DDE, etc. pour expliquer ce qu'est la résorption de l'habitat insalubre. Ces réunions sont souvent suivies par la visite d'un ou deux îlots. M. Baschwitz connaissait la France par cœur, il était capable de vous citer tous les quartiers d'habitat insalubre.

*Justement, vous dites : « porter la bonne parole ». D'où la sortez-vous ?*

Ce que j'appelle « la bonne parole », c'est l'idée qu'a Jacques Baschwitz - et qu'à l'époque je partage - qu'il faut démolir les îlots très insalubres et essayer d'organiser, dans des conditions satisfaisantes, le relogement des gens qui s'y trouvent. M. Baschwitz en est convaincu depuis la rénovation urbaine. Il croyait en cette politique. Il faut se rappeler la préoccupation que représente, depuis l'après-guerre, le problème de la lutte contre les taudis. A l'époque, on pensait que le logement était à la fois le problème et la solution.

L'enjeu c'était de reloger les habitants dans un habitat sain et moderne avec l'eau courante, les WC,... On pensait que ce n'était qu'un problème de logement. D'ailleurs c'était vrai d'une certaine manière. Il faut regarder les statistiques de l'époque. L'habitat dégradé était extrêmement répandu... Alors il y avait effectivement des gens qui avaient des problèmes sociaux, mais il y avait toute une partie de ceux, qui vivaient dans les taudis, pour qui ce n'était qu'un problème de logement et d'équipement du logement. C'est aussi simple que cela ! J'insiste là-dessus.

A partir de ce constat, ce qu'on a essayé de faire M. Baschwitz et moi-même, c'est d'expliquer : « *Il y a de l'habitat insalubre, il y a des moyens qui existent pour vous aider à financer la résorption de l'habitat insalubre. Pour que vous puissiez obtenir le financement, il faut que vous fassiez un projet avec la prise en compte du relogement et les conditions de l'accompagnement du relogement. C'est une condition sine qua non pour que vous obteniez vos subventions* ».

(...)

On travaillait avec les services déconcentrés de l'État bien sûr. C'était une époque où l'administration centrale - en s'appuyant sur l'administration territoriale - suivait beaucoup de dossiers. L'idée était de leur expliquer comment ils allaient travailler ensemble. On sollicitait toujours le préfet parce qu'on tenait beaucoup à ce qu'il y ait la DDE et la DDASS. Après, ils invitaient quelquefois des gens des collectivités territoriales... Le GIP avait vraiment un rôle d'animation.

## La RHI et les autres politiques d'intervention urbaine

### La Rénovation urbaine

C'est vrai qu'au départ, il y a un conflit entre Mme Arrou-Vignod et M. Baschwitz. Je suis arrivé après son début. M. Baschwitz voulait faire de la Rénovation urbaine sur des îlots sans doute plus petits mais il s'agissait bien de démolir et reconstruire sur les terrains libérés des logements modernes bien équipés. Mme Arrou-Vignod, qui était chef du bureau de la rénovation urbaine à la DAFU (Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme) défendait son pré carré comme une louve. Elle avait un fort tempérament ! La politique de Rénovation urbaine avait été mise en œuvre en 1958. On avait lancé je ne sais combien d'opérations et au début des années 1970 on n'arrivait plus à s'en sortir. Les bilans prévisionnels avaient tous dérapé et tous les crédits de la rénovation urbaine servaient à épurer des opérations anciennes. Mme Arrou-Vignod trouvait donc scandaleux que la RHI s'engage dans de nouvelles opérations alors qu'elle, n'en avait pas les moyens. Pour elle ces nouveaux crédits auraient dû relever de sa compétence.

*Pourquoi, au lieu d'augmenter les crédits de la rénovation urbaine, a-t-on mis en place cette nouvelle cagnotte RHI ?*

Je peux l'expliquer. On ne me l'a jamais présenté comme ça mais c'est la répétition de la vie administrative. On lance quelque chose, après, si on veut faire du nouveau, on ne peut pas simplement dire que

les crédits nouveaux servent à épurer les déficits des opérations anciennes. Cependant, pour moi, ce n'est pas qu'une question budgétaire. C'était une question de pouvoir Rudeau/Lion. Le combat Arrou-Vignod/Baschwitz, c'est l'échelon d'en dessous le combat Rudeau/Lion. Ces rivalités ont bien sûr été habillées, comme toujours... Je dirais aussi qu'à l'époque tout le monde était contre le fait d'augmenter les crédits de la rénovation urbaine parce que la rénovation urbaine semblait un trou sans fin.

*Est-ce qu'on ne perçoit pas aussi que ce type d'approche est un peu dépassé ?* Je ne suis pas sûre qu'en 1970 on en était si convaincu. C'est vrai qu'il y a eu les textes d'Henri Coing et la critique de la RU. Cependant c'est surtout l'aspect financier qui a dominé la question. La rénovation urbaine coûte cher. Le coût est quand même gigantesque pour ne pas faire grand-chose. C'est vrai aussi qu'entre temps, il y a eu la loi Malraux (1962). Il fallait faire un peu plus de réhabilitations...

### Les réhabilitations

*Au départ, la question de la réhabilitation est-elle intégrée dans les projets de résorption de l'habitat insalubre ?*

Non pas du tout ou en tout cas je ne m'en souviens pas. En revanche, on se déplace très souvent sur le terrain avec les services de l'ANAH. Je me souviens d'un voyage en Corse par exemple. Je me rappelle également avoir beaucoup travaillé avec Marc Prévot - qui était chef du bureau de l'habitat ancien - et Arnaud Le

Croart. Parfois nos opérations se jouaient. Je me souviens de l'opération la Krutenau à Strasbourg, en particulier, qui était typique de ce cas de figure. Il y avait besoin de curetages et au départ la ville de Strasbourg voulait les faire dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine. L'agence d'urbanisme et son président, Pierre Pflimlin voulaient que ça se fasse sans déporter la population. M. Baschwitz lui, était convaincu qu'il fallait jumeler les deux opérations (le curetage et la réhabilitation) parce qu'on n'avait pas les moyens de faire de l'aménagement sur de trop grands îlots. Il fallait limiter la RHI sur un certain nombre d'îlots ponctuels.

### Les villes moyennes

*Est-ce que l'ébauche des villes nouvelles a pu avoir une influence sur la politique de RHI ?*

Les villes nouvelles, je n'en ai pas de souvenir mais je sais que la politique des villes moyennes a joué un rôle très important. C'est justement en étudiant cette question de la régénération des centres de villes moyennes qu'on a dit : « Il faut combiner des opérations d'aménagement urbain, des opérations de résorption d'habitat insalubre et des opérations de curetage ». Je pense que cette idée de mener des opérations complexes avec maintien de l'habitat - autre part qu'en secteur sauvegardé - a beaucoup mûri dans le cadre des réflexions sur les villes moyennes.

### Le FAU

*Le FAU est apparu comme un outil qui allait faire une bonne synthèse ?*

Avec le FAU, l'idée était d'intervenir de manière plus complexe : le logement ne peut plus être dissocié de l'action sociale comme l'intervention RHI ne peut pas l'être de l'aménagement urbain. Il y a une prise de conscience très réelle de ces problèmes. L'idée du FAU me semblait intéressante mais le problème c'est que j'ai eu le sentiment qu'on avait jeté le bébé avec l'eau du bain et qu'on n'avait pas gardé ce qui nous paraissait essentiel. On a basculé dans l'aménagement urbain sans prendre en compte l'accompagnement social qui nous paraissait indispensable pour mener une opération de RHI. Mais je vous réponds à partir de ce que j'ai entendu. Je n'étais déjà plus là.

### **La RHI et la déportation des populations**

*Quand on faisait une opération de RHI, y avait-il davantage d'engagements vis-à-vis de la population en place que dans les autres formes d'opérations ?*

Ce n'est pas exactement comme ça que je poserais le problème. Quand on a fait les opérations de rénovation urbaine, on ne pensait pas qu'on allait déporter les populations. Dans l'esprit des acteurs qui ont mené cette politique, on détruisait des logements inconfortables pour donner aux gens quelque chose de mieux. Il faut se rappeler qu'à l'époque où on a lancé ces opérations, les opérations des quartiers périphériques sont vues comme de la promotion sociale. Dans les années 1960, il y a de la mixité sociale dans les ZUP et il est bien plus valorisant d'habiter dans les grands ensembles que dans les quartiers

anciens. On oublie toujours cela. C'est pourtant fondamental pour comprendre ce qui s'est passé.

Puis il y a eu le livre d'Henri Coing, il y a eu des révoltes... Je pense vraiment que ce qui s'est passé à l'Alma-Gare a été important parce qu'on a vu se lever des résistances. Je l'ai vu aussi à Metz dans l'opération du Pontiffroy. C'était dramatique, on était incapable de reloger un certain nombre de personnes qui vivaient dans ces quartiers. Je me souviens très bien d'avoir écrit une note sur la cité de promotion lente à construire pour reloger les habitants de la caserne du Pontiffroy. Je sentais les obstacles à la poursuite de l'opération lancée 15 ans plus tôt. On pensait à tort, quand on a lancé les opérations de rénovation urbaine, qu'on n'aurait pas de problème pour reloger ces gens, qu'on pourrait leur proposer quelque chose de mieux... La prise de conscience s'est faite à ce moment-là. Cette prise de conscience était donc tout autant liée aux réflexions théoriques sur la « rénovation-déportation » qu'aux difficultés rencontrées pour terminer les opérations et en monter de nouvelles.

### **La SONACOTRA**

*Quel a été le rôle de la SONACOTRA dans la politique de RHI ?*

En ce qui me concerne, je situe la genèse des opérations de RHI autour des années 1969-1970, avec des éléments convergents. La loi sort, elle fait l'objet de discussion sur son application et les opérations sont présentées en financement entre 1971 et 1974. Lorsque j'étais au GIP, de 1974 à 1976, je passais mon temps à présenter des opérations

mais elles avaient été préparées depuis trois ou quatre ans,... comme toute opération d'aménagement ! Il me semble donc qu'il y a deux périodes. Pendant la première période, qui va de 1970 à 1973, les opérations sont présentées par les grands opérateurs - l'ORSUCOMN et la SONACOTRA surtout - et par quelques « leader » comme la ville de Grenoble. Une des missions que j'ai eue - sans qu'elle ne me soit aussi clairement explicitée - a donc été d'aller porter « la bonne parole » pour que d'autres suivent la même procédure. Suite à cette action, s'ouvre donc à partir de 1974, une seconde période avec des opérateurs plus variés. (...)

Je pense pouvoir dire qu'à l'époque, Guy Pellennec a vraiment envie de faire de l'aménagement urbain. Il a envie d'avoir son secteur à la SONACOTRA. Il conteste beaucoup la direction des foyers et considère que ce qu'il faut faire, c'est « produire du terrain », de bonne qualité. Je dirais qu'il avait à la fois une ambition personnelle et une ambition collective. Quand il était à la SONACOTRA, il était administrateur civil et quand il était à la Direction de la construction, il était directeur de l'aménagement de la SONACOTRA. Je l'ai toujours connu comme cela. C'est vrai qu'il voulait faire le lien parce que, pour lui, ce n'était pas son intérêt, son portefeuille qu'il défendait, c'était l'intérêt général. Quelque part, la SONACOTRA était un outil public qui avait une mission d'intérêt général. Il ne fallait pas passer à côté de cette mission d'intérêt général, il fallait faire mieux que les autres ! Et pour lui, si c'était la SONACOTRA qui le faisait, ce serait nécessairement mieux

que les autres. Car ses dirigeants avaient un grand idéal...

(...)

J'ai toujours senti une très forte tension à l'intérieur de la SONACOTRA. M. Pellennec ne s'entendait pas du tout avec le directeur des foyers qu'il considérait comme un colonialiste. Il y avait tout un courant à la SONACOTRA qui considérait que son métier c'est de construire des foyers de travailleurs migrants et éventuellement d'assurer le logement des familles avec les LOGI. Point à la ligne ! Il n'était pas question pour eux de faire autre chose. Or M. Pellennec expliquait que l'activité de la DAMUR (Direction de l'aménagement Urbain de la SONACOTRA) - qu'il avait créée - serait rémunérée par les frais de conduite d'opération. Assez vite, cela s'est avéré faux, car insuffisant. M. Pellennec se battait pour qu'il y ait des frais de conduite d'opérations, pour qu'il y ait l'accompagnement social, pour qu'il y ait les diagnostics sociaux,... C'était une manière d'augmenter un peu la rémunération de l'activité de la DAMUR dont on justifiait le coût des interventions par la spécificité de la démarche adoptée (accompagnement social...). Du coup, il fallait aussi montrer aux municipalités que lorsque c'était la SONACOTRA qui intervenait, cela permettait d'obtenir de meilleures subventions. On était «près de Dieu le père» et on savait qu'on pouvait faire valoir les besoins. J'en ai vraiment un souvenir très fort avec Grenoble.

(...)

La DAMUR s'était engagée dans les rénovations urbaines. Comme toutes les opérations de rénovation urbaine, leurs

coûts dépassaient. Si on voulait continuer à avoir ce type d'activités et être des «bienfaiteurs», il fallait effectivement changer un peu les opérations. Il fallait se focaliser sur ce qui était le plus urgent, le plus dramatique et se porter sur des périmètres plus limités. On faisait moins de l'aménagement urbain, on faisait plus de la résorption de l'habitat dangereux pour ses occupants.

### **Bilan ?**

*Que peut-on considérer comme les apports de la RHI ? Qu'est-ce que cela a transformé ? Quels sont les effets ?*

On ne transforme pas en six ans. Il ne faut pas se raconter d'histoires. Cependant je pense que cette période a été celle de la prise de conscience du lien entre le social et l'habitat (...). C'est la première chose et je crois que c'est très important. La seconde chose que je veux dire, c'est qu'on s'est toujours battu pour faire des opérations qui permettent la création de logement social bien situé au cœur des villes. C'était quelque chose de fondamental pour nous. On faisait des petites opérations, mais cela servait vraiment à résorber des taudis remplacés, pour une bonne part au moins, par des logements sociaux aux normes d'habitabilité. Dans les satisfactions que j'ai, rétrospectivement, c'est ce que je saluerais le plus. Quand on observe les transformations qui ont depuis marqué les centres-villes, on se rend compte que ces logements sociaux - sur de petits espaces - ont permis de créer de la mixité sociale (...) A Très-Cloîtres, il y a du logement très social, en centre-ville,

que l'on n'aurait pas si on n'avait fait que de la réhabilitation. Cela reste très social à Clermont-Ferrand. C'est encore plus frappant dans le quartier Saint-Leu à Amiens. Ce quartier qui aujourd'hui se «boboise» au maximum - parce qu'on est au pied de la cathédrale et tout près de l'université - a conservé une vraie mixité, parce que sur les terrains libérés on a construit des HLM.❖

## Extraits de l'entretien avec Anne-Marie Fribourg,

*Chargée de mission au GIP en 1976,  
secrétaire générale adjointe du FAU de  
1976 à 1979*

Vendredi 23 novembre 2012 à Paris.

Mené par Marie-Claude Blanc-Chaléard  
et Thibault Tellier

### Les derniers mois du GIP

#### En 1976, vous choisissez la RHI.

J'avais beaucoup travaillé sur des bilans de rénovation urbaine et c'était une compétence que je possédais, pas dans le détail, mais que je possédais. Franchement, je n'ai pas hésité car c'était une structure qui était autonome, interministérielle, au sein d'une administration poussiéreuse.

*Pour vous, « l'interministériel », c'était quoi ou c'était qui ?*

En l'occurrence, ça voulait dire qu'on ne prenait aucune décision sans le ministre des Finances. De toute façon, dans toutes les structures dans lesquelles se trouve la Direction du budget, c'est toujours la Direction du budget qui prend la décision.

*Ce n'est pas une force de blocage en disant systématiquement : « Cela coûte trop cher, il faut revoir à la baisse » ?*

Non. J'ai pratiquement toujours eu en face de moi, des interlocuteurs qui suivaient lorsqu'on leur expliquait bien les choses, qu'on était convaincant et qu'on connaissait son dossier. (...) On avait notre budget et on essayait de le dépenser. En plus, il faut tout de même bien voir que le boulot qu'on faisait, c'était d'aller à la pêche aux opérations. Ce n'est pas un boulot où on attend que cela vienne. Là on essayait de faire monter les opérations.

*Auprès des élus locaux, notamment ?*  
Oui, des élus locaux avec le rôle qu'on évoquait l'autre jour de la SONACOTRA et des promoteurs des filiales de la Caisse des dépôts et de l'ORSUCOMN. La Caisse des dépôts avait une série de filiales, sociétés d'économie mixte, qui étaient très intéressées par le montage des opérations.

*Vous arrivez, vous prenez la place d'Isabelle Massin comme chargée de mission. Cela se passe comment ? Que faites-vous ?*

C'est très simple. En fait, il y a deux pôles au sein du GIP : un pôle qui s'occupe de la programmation du PRI, des cités de transit et un pôle montage des opérations de RHI avec deux chargés de mission : la France coupée en deux. On a chacun une partie du territoire sur lequel on est responsable des contacts et de faire émerger les opérations. L'autre chargé de mission, Jean Lefebvre était un ingénieur TP. Yves Chaigneau était le secrétaire général du GIP.

*Le GIP n'était plus présidé par le directeur de la construction ?*

Non. Au comité interministériel, qui décidait, c'était le secrétaire général du GIP qui assurait la présidence. En fait, Chaigneau, je l'ai croisé lorsque je suis arrivée. Je l'ai vu une fois et il est parti immédiatement après. Il a été remplacé par Trintignac qui était sur la fin de carrière. Inertie totale et incompréhension totale de tous les dossiers : il ne comprenait rien.

*Vous avez des dossiers, des missions.*

J'ai travaillé du mois de février jusqu'à à la fin-juin - au moins - à raison de deux, voire trois déplacements par semaine dans toute la France. C'était un découpage qui n'était pas linéaire. J'avais effectivement le Nord, mais j'avais aussi Bordeaux et j'avais aussi Martignes.

*Est-ce que vous faisiez, comme Isabelle Massin, des réunions départementales ou locales pour essayer de sensibiliser les gens à la nécessité de la RHI ?*

Non. J'étais largement sur ce qui était en cours. (...) Théoriquement, il y avait un délégué du GIP dans chaque département et qui était - entre autres - chargé de produire annuellement un inventaire des logements insalubres. C'était plutôt la routine et c'était les gens du PRI qui s'occupaient de cela.

*Vous êtes arrivée au GIP au moment où, apparemment, d'autres structures se mettaient en place (le Fonds d'aménagement urbain).*

Je pense qu'il y a un événement dans la direction de la construction et je pense que l'élément déclencheur c'est lorsque Pierre Hervio quitte la direction de la construction et qu'il est remplacé par

Jean-Michel Bloch-Lainé. Il me semble que c'est à partir de là que le sort du GIP s'est scellé. Pierre Mayet (DAFU) a dû - je suppose, je ne suis pas dans le secret des dieux - aller voir Jean-Michel Bloch-Lainé pour discuter avec lui. Comme Jean-Michel Bloch-Lainé était quelqu'un qui donnait toujours raison à son interlocuteur, il a dû très facilement se laisser convaincre qu'il fallait changer les choses...

*Quel était l'intérêt pour Pierre Mayet ?*  
Je pense que la création du FAU était tout de même d'intérêt général. C'est évidemment intelligent : décroïsonner et essayer de faire en sorte qu'on ait un projet global sur les agglomérations où on articule correctement les différentes actions. Qui peut dire que ce n'est pas intelligent ?

*Justement, cela devait se discuter déjà un peu avant, dans certaines instances, auprès du ministre ?*

Ce qu'il faut lire, c'est le rapport du comité des villes du sixième plan. C'est cela, la base. C'est le rapport du VI<sup>e</sup> plan qui est le texte d'appui sur lequel se sont appuyés les créateurs du FAU.

Je ne sais pas si des gens en parlaient, je n'étais pas dans le coup. Il faut tout de même dire que, sur le plan géographique, on était très isolés. Dans la cité administrative de Passy,... Je ne sais pas si vous imaginez comment était cette cité. C'était une série d'immeubles R+1 en râteau reliés entre eux par un grand escalier central. Notre bâtiment, situé à l'entrée, sur le côté, était relié au premier râteau par une passerelle. Nous étions tout-à-fait isolés. En fait,

nous n'allions jamais dans le couloir central et c'est dans ce couloir que l'on discutait.

### **La réhabilitation, « un créneau d'avenir »**

*Vous étiez proches de tous ceux qui s'occupaient du logement ?*

On était proches, « géographiquement », des gens qui travaillaient sur la réhabilitation, en particulier de Marc Prévot qui était en train d'essayer de nous monter les opérations d'amélioration de l'habitat. Il était un étage au-dessus de nous. On était très proches de lui. (...)

Personnellement, une de mes premières réflexions, lorsque je me suis plongée dans les textes de la RHI, c'est qu'il y avait de l'insalubre remédiable et irrémédiable et que l'insalubre remédiable, on ne s'en occupait pas. C'était tout de même très frappant. (...) En fait, il y avait des subventions claires et nettes pour démolir et reconstruire. Par contre, sur le remédiable, il n'y avait rien. C'était flagrant. Avec ce que j'avais vu en Seine-Saint-Denis, où à Pierrefitte, par exemple, il y avait un périmètre de rénovation urbaine entier, on s'était tout de suite dit qu'il fallait faire de la réhabilitation et surtout ne pas démolir. (...) Je me rappelle très bien, il y a eu un colloque de l'ANAH à Toulouse où je suis allée - cela devait être en 74, quelque chose comme cela - sur la réhabilitation. A la DDE de Seine-Saint-Denis, Nous étions dans une démarche où nous nous disions que la réhabilitation était certainement un créneau d'avenir et qu'il fallait arrêter de démolir.

*À quoi vous attribuez cette priorité donnée à la démolition ?*

À la culture des ingénieurs. On était dans la lignée de la construction des grands ensembles. C'est un virage qui a été difficile à prendre dans la tête des gens. Nos ingénieurs n'ont pas la culture de faire dans la dentelle.

### **Après 1976, la RHI dans le Fonds d'aménagement urbain**

*Comment se passe la mise en place du fonds d'aménagement urbain ? Quelle est la mission dont vous charge le directeur de la construction, Jean-Michel Bloch-Lainé ?*

Un beau jour, j'ai été convoquée par Jean-Michel Bloch-Lainé qui m'a dit clairement : « On va créer le fonds d'aménagement urbain, c'est Claude Cornuau qui sera secrétaire général et, vous, je vous propose d'être secrétaire général adjoint ». On créait une nouvelle structure interministérielle et les deux directions (Construction et Aménagement urbain) y avaient leur place. J'ai trouvé cela très intéressant. Par rapport à ma sensibilité, c'était génial. J'ai trouvé que c'était un projet intelligent. On avançait avec la mise en place d'une nouvelle politique plus favorable à un bon urbanisme.

*Comment cela s'est passé ?*

Ce qui s'est passé, c'est qu'il y a eu la rédaction de la circulaire.

*Est-ce que vous vous sentiez comme un peu porte-parole de la question de la RHI là-dedans ?*

Oui, je l'étais forcément. De toute façon, j'étais la personne compétente sur le sujet.

*Peut-on dire que le FAU a noyé la spécificité de la RHI dans un ensemble global ?*

Je ne sais pas ce que signifie « noyer ». En l'occurrence, on s'adapte au territoire en proposant au maire une boîte à outils qui va lui permettre de réfléchir sur l'avenir de l'aménagement de son territoire, de regarder sur chaque quartier quelles sont les interventions urbaines les mieux adaptées... Cette boîte à outil permet d'avoir des instruments et des financements variés en fonction des besoins qui se posent sur le territoire. Elle ouvre la possibilité à des subventions d'aménagement pour piétonner une rue, la possibilité de créer une opération d'amélioration de l'habitat pour réhabiliter des logements anciens et de démolir des logements insalubres,... Je pense qu'il n'y a pas à dire que c'est noyé. De toute façon, on ne fabrique pas l'insalubrité là où elle n'est pas. Dans les communes où il n'y a pas d'insalubrité, on ne fera pas de RHI. Là où il y a de l'insalubrité, on essaiera d'en faire. C'est vrai que c'était une démarche de dentelle par rapport à une démarche bulldozer.

(...)

Le FAU fonctionnait de façon très simple. Il y avait, toutes les semaines, un groupe administratif dans lequel les chargés de mission des différentes directions venaient présenter leurs dossiers. Le groupe administratif écoutait le rapporteur, donnait son avis. Là aussi c'était intelligent parce qu'on croisait les regards. Chacun faisait son observation et en fonction des observations, on décidait si le dossier devait repasser, s'il

fallait l'infléchir sur telle ou telle chose ou si le budget était mal calculé, etc. Il y avait une instruction collective.

*On garde une spécificité RHI.*

On garde totalement. Ce sont les gens qui étaient chargés de la RHI, qui instruisaient les dossiers et qui prenaient l'initiative de présenter ou de ne pas présenter un dossier.

*Dans ce cadre-là, est-ce que vous avez le sentiment qu'il y avait la même quantité d'opérations RHI que dans le passé ?*

Non. Il y en avait évidemment moins puisqu'on a changé les règles et qu'on a augmenté les exigences. On a demandé de ne traiter que le logement insalubre et pas ce qui était à côté : ce qui n'était pas insalubre. C'est évident que cela a réduit les appétits. L'autre grand changement dont on a parlé, c'est effectivement le transfert de l'attribution de la subvention à la commune au lieu de la donner à l'opérateur. Claude Cornuau a eu la SCET et la SONACOTRA sur le dos lorsqu'il a fait cette réforme.

*Lorsqu'on vous entend, on a un peu le sentiment, après tout, que ce fonds d'aménagement urbain est moins en rupture que dans une sorte de continuité, en créant une logique globale à des politiques plus ponctuelles et qui s'installe dans un milieu municipal où le maire a davantage d'influence parce que c'est lui qui reçoit l'argent et non plus les opérateurs.*

C'était une démarche très pédagogique auprès des maires qui était issue des travaux du groupe des villes moyennes.

En fait, le fonds d'aménagement urbain était la généralisation de la politique des villes moyennes en termes de concept. Je considère que cela a très bien fonctionné. En sachant qu'on est bien à un tournant en termes de concepts. Je ne suis pas du tout d'accord sur le mot « noyer » mais là où on peut dire quelque chose, c'est sur la logique des projets. On peut dire qu'en termes de logique, on change un peu d'angle. A savoir que l'objectif premier n'est plus la résorption de l'insalubrité mais le traitement adapté de chaque territoire.

Je crois que le FAU a été plébiscité par les maires. (...) Pour son côté boîte à outils d'aménagement avec des subventions à la clé, avec des instruments. Je crois qu'on leur donnait vraiment des outils. C'est la vraie rénovation au sens propre du mot de la politique d'aménagement urbain en France.❖

## L'action de la SEMARG : Argenteuil Sartrouville Bezons

(1971-1986)

témoignage de Jacques Jullien sur l'action de la SEMARG, recueilli par Marie-Claude Blanc-Chaléard

*Jacques Jullien a été un acteur important des transformations urbaines à Argenteuil et dans les communes voisines du Val-d'Oise, dans la banlieue nord-ouest de Paris. Elu communiste de la commune d'Argenteuil de 1971 à 1995, il fut aussi directeur de la SEMARG de 1974 à 1983. La SEMARG était une société d'économie mixte « sem » créée en 1961 pour la réalisation de la ZUP du Val Notre Dame (future ZUP « Val d'Argent ») à Argenteuil, puis pour les opérations d'aménagement de Sartrouville, Bezons et Houilles. Du début des années 1970 aux années 1990, Jacques Jullien s'est donc trouvé impliqué, en tant qu'élu et aménageur, dans toutes les grandes mutations de l'espace urbain en banlieue parisienne : rénovation urbaine, réhabilitation de l'habitat insalubre, aménagement d'un grand ensemble à Sartrouville et revitalisation du tissu économique touché par la désindustrialisation. Dans le même temps, il a contribué aux réflexions sur les modes d'intervention des aménageurs et sur l'évolution économique et sociale de la banlieue au sein de l'agglomération parisienne. De 1983 à 1999, il est spécialiste du développement local à la SCET (Société centrale pour l'équipement du territoire, à laquelle était liée la SEMARG) et à la Caisse des dépôts.*

*Quand s'engage la législation RHI, en 1971, Jacques Jullien vient donc de rejoindre l'équipe municipale d'Argenteuil. Il s'implique dans l'élaboration du premier Plan d'occupation des sols (POS). Il prend la tête de la SEMARG en 1974. Compte-tenu de cette « double casquette » et du champ opérationnel de la SEM, les opérations de RHI s'intègrent à une vision large :*

*« Il s'agissait non seulement d'exiger des logements et des équipements, mais aussi de définir les grandes orientations à prendre en matière d'urbanisme et de développement de la cité. Nous conduisons cette action en insistant sur ce qu'il fallait obtenir pour moderniser notre ville, mais aussi nous mettions en débat des questions essentielles: quelle évolution démographique, quelles zones à urbaniser, quelle poursuite de la rénovation des quartiers anciens ? (...) Pendant ces années j'ai tenté de faire évoluer les modes d'interventions sur le tissu urbain en élargissant les approches de la ville et en cherchant des synthèses opérationnelles entre les actions d'aménagement de développement économique et de prise en compte des phénomènes sociaux ».*

*La ville d'Argenteuil et la SEMARG sont parmi les premières à saisir l'opportunité offerte par la loi Vivien et la politique de RHI. Dès 1971, un dossier est déposé pour une opération de RHI (la « RHI 1 Liberté »). Cette opération sera suivie par plusieurs autres à Argenteuil et dans les communes voisines (Bezons, Sartrouville), ce qui fait de la SEMARG l'un des principaux acteurs de la mise en œuvre de la loi Vivien.*

*Le texte ci-dessous permet de revenir sur ces opérations RHI. Il est construit à partir de deux articles qui nous ont été communiqués par Jacques Jullien :*

★ *L'un écrit « à chaud », en 1977, alors que l'opération « RHI 1 Liberté » était à peine achevée : « Une opération de résorption de l'habitat insalubre à Argenteuil - L'îlot « Liberté - Hôtel-Dieu », Documents, n°10, avril 1977 (publication trimestrielle des sociétés du réseau SCET/CDC).*

★ *L'autre est tiré du numéro 38/39 de Villes en parallèle, et constitue un retour sur ces opérations, en décembre 2004, moment de sa retraite : « La loi Vivien et la résorption de l'habitat insalubre ».*

Les extraits tirés de ces articles sont ici présentés en caractère droit, les passages en fond de couleur correspondent aux éléments de présentations et de contexte ajoutés par Marie-Claude Blanc-Chaléard.

## Argenteuil : le contexte urbain et politique

*La commune d'Argenteuil s'étend sur un vaste territoire (1770 ha). A côté d'une solide tradition viticole et agricole (asperges), elle fut la première des communes de Seine et Oise à s'industrialiser (plâtrières au XIX<sup>e</sup> siècle, industries métallurgiques, aviation au début du XX<sup>e</sup>). La population ouvrière, française et immigrée (Italiens), s'est accrue pendant l'entre-deux-guerres. Ce fut le temps de l'extension pavillonnaire et des « mal lotis ». Une municipalité communiste est élue en 1935, le maire Victor Dupouy est réélu jusqu'en 1977, où il laisse la place à Robert Montdargent (1977-1995). Après la Seconde guerre mondiale, la commune est sinistrée à 36% par les bombardements. Mais l'essor industriel s'accroît et la croissance de la population est considérable (53543 habitants en 1946, 82300 en 1962). Les immigrés algériens, désormais les plus nombreux, s'entassent dans des hôtels insalubres et dans plusieurs bidonvilles. La ville compte plus de 20% d'immigrés au milieu des années 1960.*

### Un patrimoine ancien dégradé

En 1971, il était nécessaire de procéder au renouvellement de 10 000 logements à Argenteuil (sur un total de 35 000). A l'époque le fichier des demandeurs de logements HLM devait compter 6 à 7 000

inscrits ! Dans la ville les logements anciens étaient de trois catégories :

1<sup>o</sup>) Au cœur de la ville un habitat vigneron, pour l'essentiel abandonné par ses propriétaires au profit de locations souvent chères offertes aux migrants: Cours encombrées d'appentis, caves et greniers transformés en dortoirs. Sans être générale cette situation était fréquente et l'application de la loi Vivien permit de débusquer de vrais «marchands de sommeil».

2<sup>o</sup>) Un habitat plus classique, haussmanien bas de gamme, construit à la place des fortifications détruites et près de la gare dans la seconde partie du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la guerre de 1914.

3<sup>o</sup>) Un habitat pavillonnaire très disparate : de belles maisons aux Coteaux et un habitat individuel ouvrier construit par les habitants eux-mêmes dans des lotissements de «mal lotis» aux Champieux comme à Volembert. Ces lotissements ne seront dotés des réseaux de viabilité que bien tardivement.

La population recensée en 1968 était de 90 929 habitants et l'on envisageait 9 000 logements de plus en 1985 et 128 000 habitants.

### Une volonté municipale ancienne et forte

Argenteuil est l'une des municipalités communistes en pointe dans le domaine de l'urbanisme en banlieue parisienne. Comme Gennevilliers, Nanterre ou Saint-Denis, elle entend garder la maîtrise de ses choix, en utilisant au profit de sa population ouvrière les instruments législatifs de l'époque en matière de logement.

Avant la loi Vivien, les transformations du centre-ville sont engagées à travers deux grandes opérations :

#### Axe Gabriel Péri

Dès 1937, la municipalité en place avait prévu le percement d'une avenue en plein centre (dans le prolongement



Argenteuil Gabriel Péri



ZUP  
d'Argenteuil

du pont d'Argenteuil) permettant de doter ce quartier d'un axe structurant pour reloger les habitants des taudis insalubres. Repoussé par la guerre, le projet fut achevé en 1967 par le raccordement de l'avenue Gabriel Péri au pont.

### La ZUP Val Notre-Dame (Val d'Argent) et la naissance de la SEMARG

En 1956, par arrêté ministériel, est créée une ZUP destinée pour l'essentiel à assurer le desserrement des quartiers parisiens où des opérations de RU étaient engagées (13<sup>e</sup> arrondissement). La ZUP s'étendra sur 346 hectares, soit 20% de la surface communale. La municipalité, inquiète, se dote en 1961 d'un nouvel outil, la Société d'économie mixte d'Aménagement d'Argenteuil : SEMARG présidée par le maire et qui a bénéficié d'une mission d'assistance de la SCET. La SEMARG venait compléter

une panoplie où l'office HLM jouait le rôle essentiel. Elle prit en main la réalisation de la ZUP, dans un sens plus favorable à la population de mal logés de la ville. Elle voulait aussi assurer l'équilibre entre l'habitat et l'emploi, d'où la programmation de 8500 logements, de 70 ha de zone industrielle et 25000m<sup>2</sup> de bureaux. En 1975, quand le dernier logement fut livré, la zone industrielle continuait à se développer. Les bidonvilles étaient en voie de disparition à partir de 1969 et leurs habitants relogés dans les HLM ou dans l'un des six foyers construits par la SONACOTRA.

## De la rénovation urbaine à la RHI

### La loi Vivien comble un vide

À la fin des années 1960, les communes

ont vu leur volonté de réhabilitation et de restructuration des centres contrecarrée par l'abandon des contributions de Rénovation urbaine. La loi Vivien et la RHI vont permettre de reprendre les opérations. Cette loi constitue une réaction à l'incroyable retard pris dans la liquidation des bidonvilles et des îlots insalubres. Elle est saluée (implicitement) par la municipalité :

« De la loi Debré en 1964 (fin des bidonvilles en trois ans), du discours de Chaban-Delmas en février 1970 (la moitié des bidonvilles relogés en 1970 l'autre fin 1971) nous avons dit ce que nous en pensions au moment où ces déclarations ont été faites.

Mais il s'avère que mêmes ces mesures concrètes sont impuissantes. Ainsi pour Argenteuil, la liquidation des principaux bidonvilles est chose faite. Les mesures prises contre les marchands de sommeil ont abouti à la fermeture de plusieurs hôtels clandestins parmi les plus importants. Parallèlement, six foyers hôtels pour célibataires, plus de 1400 lits ont été construits.

Dans les HLM la proportion de 6,5% réservée aux immigrés<sup>1</sup> et prévue par la loi est largement atteinte... Malgré cela le nombre d'étrangers vivant dans notre ville avec des conditions de logement voisines de celles des bidonvilles ne cesse de s'accroître et il en sera ainsi aussi longtemps que

<sup>1</sup> Il s'agit en fait de 15-20 %, proportion qui avait cours pour les ménages étrangers en HLM. Il y a peut-être confusion avec les 6,5% dévolus aux habitants issus de l'habitat insalubre dans les programmes neufs, aux termes de la circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 1968.

durera l'immigration anarchique et incontrôlée».

Germain Dory, Adjoint au Maire d'Argenteuil, La Renaissance, 21 octobre 1971

Dès 1970-1971, la ville d'Argenteuil la SEMARG et son responsable administratif Nicolas Behr, en liaison étroite avec le Groupement Interministériel pour la résorption de l'habitat insalubre (GIP RHI), travaillent à l'application de la loi Vivien aux périmètres insalubres du centre-ville. L'opération «RHI 1 Liberté» est ainsi l'une des premières à avoir bénéficié des dispositions de la loi Vivien.

En 1977, cinq opérations sont engagées par la SEMARG, deux à Argenteuil (n°1 Liberté, Saint-Jean/sud Ernest Bray) deux à Sartrouville, une à Bezons.

### La ville, la SEMARG et l'État : interprétations divergentes de la RHI.

Outre le problème des taudis, la ville doit faire face aux retards d'équipements de tous les quartiers, dans une commune très étendue où l'urbanisation accélérée de la période de l'industrialisation, puis les méfaits de la guerre, ont laissé des manques en termes d'infrastructures et d'équipements sociaux, difficiles à rattraper.

La loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, qui crée les POS, a accéléré la réflexion sur les restructurations urbaines. La ville d'Argenteuil s'est engagée en 1974 dans la réalisation de son POS, c'est l'occasion de définir les axes de développement et de percevoir mieux les besoins qui s'expriment ou qu'il faut révéler, avec en projet des

investissements considérables. La situation était la même à Sartrouville et à Bezons. Les responsables du GIP ouvraient le champ d'action pour permettre aux RHI de jouer leurs rôles de restructuration d'un tissu urbain très dégradé.

Dans l'esprit des municipalités et de la SEMARG, il s'agissait donc, tout en utilisant la RHI, de viser plus loin que la construction de logements neufs à la place des îlots insalubres. L'enjeu était de restructurer la ville, d'assurer les équipements et de dynamiser le bassin d'emploi. Les responsables du GIP approuvaient alors une lecture extensive de la circulaire d'application de la loi Vivien de 1971 (Extrait : «il s'agit ici de supprimer l'insalubre et non de remodeler un quartier. La finalité sociale des opérations doit être très marquée, ce qui implique que le relogement et la promotion des populations concernées constituent un objectif essentiel de l'action entreprise»).

Mais les blocages sont vite apparus pour s'opposer à la volonté des communes de traiter l'habitat insalubre non seulement pour améliorer l'habitat, mais aussi pour rénover la ville, lui donner des atouts pour son développement. La politique de développement des villes nouvelles et de la Défense était engagée, pas question que des entreprises s'installent ailleurs. Elles n'étaient pas encore très nombreuses à vouloir changer leurs implantations et elles étaient orientées systématiquement vers des sites en développement. La banlieue industrielle et particulièrement cette région

du nord-ouest parisien à mi-chemin entre la Défense et Cergy, étaient considérées comme bien dotées en emplois. On ne percevait pas (ou l'on ne voulait pas voir) la fragilité de cette banlieue due à la nature même des industries implantées et à l'obsolescence de nombre des installations industrielles qui dataient souvent de dizaines d'années. Les "agrément" à la construction de locaux d'activités étaient donnés par une commission qui privilégiait systématiquement la province ou les villes nouvelles pour toutes les unités de production. Pour les bureaux, c'était la Défense qui primait.

La SEMARG restera l'un des deux ou trois principaux opérateurs en résorption de l'habitat insalubre, ce qui lui vaudra une inspection de la Cour des Comptes. A l'issue des travaux de la Cour des Comptes et de ceux du ministère, une appréciation mitigée sera donnée de l'utilisation des fonds consacrés aux RHI. La critique portera sur la tendance à utiliser les subventions pour faire des opérations d'urbanisme. Manifestement, certains pensaient que la résorption devait avoir des impacts beaucoup plus ponctuels, sur des petits îlots urbains ou sur des immeubles isolés plutôt que sur des opérations importantes.



## Rappel des opérations RHI conduites par la SEMARG

### A Argenteuil :

★ RHI 1 Liberté : 318 logements à démolir et un programme neuf de 5000 m<sup>2</sup> de commerces, 258 HLM, 114 PLR, 150 PSI : actuelle place S. Allende

★ RHI Saint-Jean-Ernest Bray : actuelle place Georges Braque

★ RHI Zacharie : centre commercial Intermarché

### A Sartrouville :

★ Le premier îlot de RHI du Vieux Pays est l'îlot Nationale (du nom de la petite place triangulaire garnie d'une fontaine au centre du Vieux Pays du XVIII<sup>e</sup> siècle). Cet « îlot insalubre » comportait 80 immeubles à démolir avec une subvention prévisionnelle de 2,8 millions. Le programme de logements neufs était : 300 HLM, 180 PSI, 1000 m<sup>2</sup> de commerces

★ Le second îlot RHI est la continuation de l'opération de rénovation du Vieux Pays vers l'église il était appelé « Chemin de la Reine »

### A Bezons :

Le programme de la RHI « Tête de Pont » : 60 PLR, 140 HLM, 80 HLM Accession, 60 ILM, 60 PSI, 10 000 m<sup>2</sup> de bureaux, 300 m<sup>2</sup> de commerces, 3000 m<sup>2</sup> de réserve foncière pour la commune, et un déficit prévisionnel de 2,7 millions. Subvention de l'État : 3,3 Millions.

## Présentation de l'opération « RHI n°1 Liberté » à Argenteuil (en 1977)

(Extraits de l'article de Documents, n°10)

### Configuration de l'opération

En limite ouest de l'opération de rénovation Gabriel Péri, un périmètre de 2,5 ha est déclaré insalubre : 318 logements très dégradés, correspondant à d'anciennes fermes vigneronnes avec des appentis dans les cours, et à quelques immeubles de rapports très dégradés de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La population est composée de personnes âgées, dont de

nombreux commerçants, de quelques familles locales et d'une forte proportion d'immigrés, surtout des hommes seuls d'origine nord-africaine : des marchands de sommeil avaient acheté des immeubles transformés en hôtels illégaux.

### Projet : objectifs sociaux et objectifs urbanistiques

★ reloger les familles ou personnes seules du périmètre et contribuer à « éponger » le fichier des mal logés de la commune

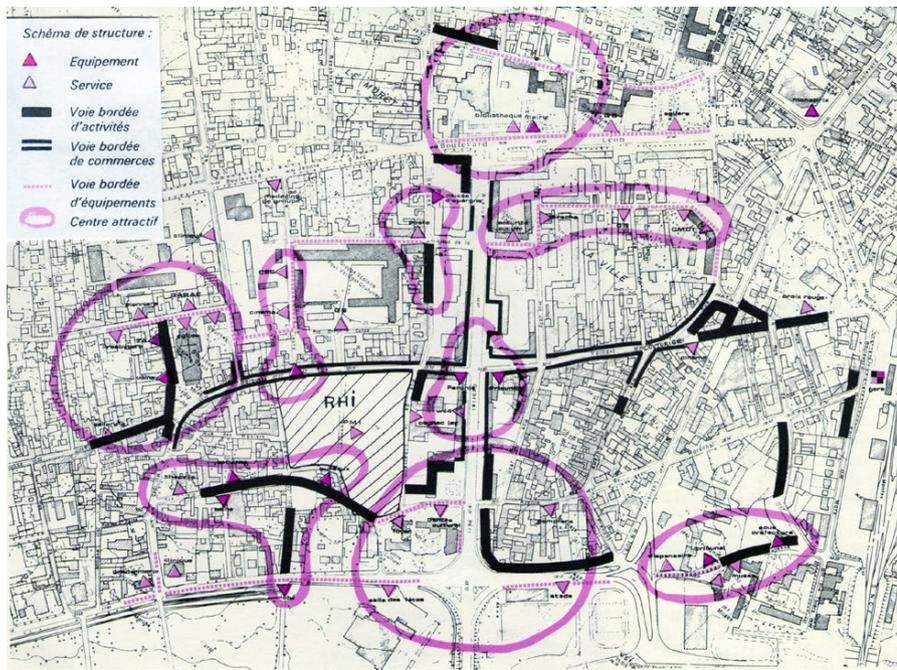
★ assurer la revitalisation commerciale du quartier. Au départ : plus de 30 boutiques, dont beaucoup périlaitaient, rue Paul Vaillant-Couturier : La construction d'un centre commercial est envisagée.

★ rénover la viabilisation du quartier

★ contribuer à la rénovation du centre-ville en visant la densification pour



Liberté dégradé, en 1977



Projet urbanistique en 1977

favoriser l'attractivité (idée d'un centre-ville pour 100 000 habitants), assurer le stationnement des véhicules (parking), faciliter la circulation automobile sur rocades et grandes rues. Pour les piétons, favoriser la circulation dans les voies commerçantes et les esplanades de repos.

En 1973, le programme de logements est réduit, pour éviter une trop grande densification. Des maquettes sont présentées au public. Un nouveau plan est adopté pour l'habitat en 1974, pour les commerces en 1976.

Projet final :

- ★ 114 logements PLR (programme locatif à loyer réduit)
- ★ 260 HLMO locatifs

★ 152 PSI (prêts spéciaux immédiats) : logements en accession à la propriété avec des financements réglementés et des conditions d'accès réservés aux couches modestes. (Ils seront plus tard remplacés par des prêts en accession à la propriété PAP avec plafond de ressources)

- ★ 800 places de parkings
- ★ 6000 m<sup>2</sup> d'activités
- ★ La subvention accordée était de 2,8 millions de francs en 1971

### Méthode de réalisation et problèmes rencontrés

#### Le poids de la nouveauté

Préparée au moment de la sortie des textes d'application de la loi Vivien (1971),

l'opération s'est déroulée dans un climat d'innovation administrative et juridique qui n'a pas manqué de poser de nombreux problèmes à la collectivité, à la SEMARG, mais aussi à l'administration de tutelle.

L'application de la procédure (utilité publique des acquisitions foncières, publication des arrêtés d'insalubrité postérieure à l'octroi des subventions) fit que le dossier ne fut achevé qu'en 1974.

Les études techniques ont aussi subi des vicissitudes. La SEMARG a dû prendre en charge la réalisation du centre commercial en suivant les avis des commerçants qui n'étaient pourtant pas en mesure de participer à l'opération. Pour le parking, il a fallu consulter dans un premier temps des investisseurs potentiels avant que cela ne revienne finalement à la SEMARG.

#### Relogements

Tous ont été faits sur le territoire de la commune, en étudiant chaque cas et en proposant aux familles plusieurs solutions. Une aide sociale a été apportée aux plus défavorisés, d'ailleurs fort nombreux. Les familles qui voulaient rester dans le centre-ville ont été logées dans les logements disponibles alentour, puis réinstallées au centre dans les PLR ou le foyer de personnes âgées construits sur l'ancien îlot. Sur 34 foyers, 21 ont fait l'objet d'un relogement sur place. Le relogement des commerçants a été complexe aussi.

Le financement du dépassement fut très faiblement compensé par l'augmentation des charges foncières. Une révision de la subvention a été obtenue, compte-tenu du caractère expérimental de l'îlot.



Opération en cours en décembre 1976

## Bilan et conclusion en 1977

Administrativement commencée en 1971, avec l'arrêté de subvention, offrant des logements terminés cinq ans plus tard, l'opération aura duré 7 ans. Si l'on tient compte de la complexité des problèmes à résoudre, le délai n'est pas excessif.

Ce type d'opération répond à une volonté sociale très affirmée et doit bénéficier d'un contexte local très favorable à son développement.

Le préfinancement est un problème vital, les prêts de la Caisse des dépôts ne sont pas adaptés ici.

*En 1977, la RHI venait d'être intégrée dans la nouvelle politique du fonds d'aménagement urbain (FAU). L'article finissait ainsi :*

Il faut souhaiter que la nouvelle procédure du FAU intègre les aspects positifs d'une procédure relativement rapide, très attachée à résoudre les problèmes sociaux, mais qui mérite d'être complétée par la prise en compte d'aménagements (voiries, superstructures et infrastructures lourdes).

## Retour en 2004 sur l'opération « RHI n°1 Liberté » et ses prolongements

(Extrait de *Villes en parallèle*, n° 38/39, décembre 2004)

### Le parti architectural : des choix contraints

Piloté par l'architecte Richard Dubrulle qui avait succédé progressivement à son père Rolland, il s'agissait d'un plan masse relativement classique avec la réalisation de parkings, une dalle de couverture qui constituera une place publique (actuelle place Salvador Allende) des logements autour de cette place et, du côté de la rue Paul Vaillant-Couturier, des commerces en pieds d'immeubles comme cela a été fait le long de l'avenue Gabriel Péri. Il n'y avait aucune souplesse dans ce plan masse.

En 1974 alors que le périmètre est arrêté depuis trois ans et l'opération subventionnée les contraintes étaient fortes :

★ Il fallait aller vite, l'opération avait pris du retard et les mauvaises langues parlaient du «trou Dupouy»(du nom du maire) en évoquant les premières démolitions qui n'étaient pas encore remplacées par des chantiers de constructions. A l'époque, le «trou des Halles» à Paris est au cœur des débats sur la ville, le rôle de son centre, la place des activités, la place et le rôle des nouveaux centres commerciaux «intégrés».

★ Il fallait construire des logements et particulièrement des PLR rue de la Liberté, pour les opérations «tiroir» de relogements.

★ Le commerce local avait déjà des difficultés et il s'était fondé pas mal d'espoirs sur la revitalisation commerciale

de la rue Paul Vaillant-Couturier et sur la réalisation d'un parking public permettant de pallier l'insuffisance du nombre de places de stationnement pour les clients des commerces du centre-ville. En 1974, il n'y avait pas encore de centre commercial périphérique, à part celui de Montesson qui est assez loin.

Il n'était guère question de débattre du parti architectural, le débat public engagé n'a porté que sur la hauteur des immeubles. A la veille d'une élection cantonale deux maquettes seront présentées à la population, l'une avec une tour d'habitation assez haute, l'autre avec des bâtiments plus bas. La seconde pour être concrétisée avait besoin de plus de subventions de l'État, c'est donc elle qu'il fallait choisir et comme tout cela se passait au moment où l'on commençait à mettre en cause l'urbanisme trop brutal des grands ensembles, les tours et barres, les choix étaient « clairs » ; fausse concertation, un centre-ville pouvait supporter un peu de densité mais, surtout, on n'abordait pas la possibilité de faire autrement, avec d'autres partis architecturaux ou économiques.

### Résistances des commerçants : L'élargissement de la rue Paul Vaillant-Couturier

Très vite, le développement des centres commerciaux périphériques (hypermarché plus galerie commerciale avec accessibilité en automobile et heures d'ouvertures extensibles) mais aussi le développement des « franchises », puis des chaînes de boutiques, verra bouleverser le milieu professionnel très conservateur des commerçants. La

municipalité et la SEMARG ont travaillé avec les commerçants argenteuillais, tous pariaient sur le maintien, à condition qu'il se rénove, du commerce traditionnel en centre-ville. Pas question à l'époque d'évoquer une grande opération commerciale « intégrée ». Il existait déjà une moyenne surface généraliste, le Parunis du groupe Monoprix, et les commerçants n'envisageaient pas d'aller plus loin. L'insertion d'un Intermarché dans la RHI Zacharie en 1986, sera plus tard une tentative d'intégration réussie d'un commerce à dominante alimentaire « moderne » en centre-ville.

Ainsi quand le débat eut lieu sur l'élargissement de la rue Paul Vaillant-Couturier (à 12 ou 16 mètres alors qu'elle était à 8 mètres) deux positions s'affronteront. Continuer la rue amorcée devant le magasin Parunis qui était à 12m ou sauver la cave Dimière (ou cave Garcin du nom du quincaillier qui la possédait) en conservant la dimension traditionnelle de la « grande rue » à 8m. La cave Garcin date du XIII<sup>e</sup> siècle, elle est un témoignage du vieil Argenteuil. D'autres caves avaient déjà disparu dans des opérations précédentes, il était temps d'en sauver une, comme on sauvera aussi la chapelle Saint-Jean (chapelle préromane). Pour ce faire, on ne pouvait admettre que la rue soit élargie, elle aurait provoqué l'effondrement de la voûte de la cave. Les voies piétonnes apparaissent un peu partout, pourquoi ne pas faire une rue à 8 mètres qui est l'alignement actuel, sauver ainsi la cave et l'intégrer au centre commercial nouveau ?

C'est ce qui sera décidé par le bureau municipal à une voix de majorité

un samedi matin ! Pour que cette décision ne conduise pas à avoir un centre commercial trop profond (avec l'obligation de faire une galerie centrale pour alimenter deux rangées de commerces, les uns donnant sur la rue et sur la galerie, les autres à l'intérieur donnant sur la galerie) il aurait fallu que les bâtiments de l'office d'HLM qui devaient être construits soient rapprochés de la rue. L'office HLM et ses architectes (les mêmes que pour le plan masse) campèrent sur leurs positions, ils avaient obtenu le financement, pas question de changer quoi que ce soit, pas question non plus de prendre en charge les surfaces libérées en sous-sol pour y mettre des parkings et non des commerces.

La pression qui existait donnait la priorité au logement par rapport à la réflexion urbaine. Le centre commercial sera donc aligné sur la rue traditionnelle maintenue à 8m et aura une profondeur nécessitant d'y réaliser une galerie commerciale au lieu de se contenter d'un alignement de boutiques en façade. Les discussions avec les commerçants aboutiront à un projet de centre commercial dont l'appel d'offre lancé en avril 1976 conduira à une galerie commerciale sur un parti à la mode et sans « locomotive ». Ce sera un bel échec que l'on traîne encore aujourd'hui.

Faire la ville, cela demande du temps et de la persévérance, on ne peut la faire sans les principaux acteurs de la vie économique. Mais on ne peut se contenter de la concertation avec les acteurs habituels, ceux qui vivent

et travaillent sur place. Si leurs avis sont nécessaires, ils ne sont pas suffisants. Voir ce qui se fait ailleurs, consulter toutes sortes de spécialistes, étudier les mutations en cours ou envisageables voilà autant de démarches indispensables.

### Les réhabilitations : une option difficile

Dans le même temps où se réalisait le RHI 1 Liberté il fallait réhabiliter les immeubles situés de l'autre côté de la rue Paul Vaillant-Couturier (façades au sud). Vouloir réhabiliter l'habitat (et souvent les boutiques en pieds d'immeuble), partait d'une bonne intention, puisqu'il n'était plus question de raser tout le centre ancien - d'ailleurs, cela aurait été financièrement et politiquement impossible - mais la réhabilitation suppose que les propriétaires s'impliquent. Ils ne le feront pas, et les premières opérations privées de réhabilitation ou de reconstruction spontanée dans le centre-ville d'Argenteuil apparaîtront seulement dans les années 1990.

L'engagement de procédures ANAH, (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) n'aura guère de succès aussi bien dans les années 1975 que plus tard avec une nouvelle opération engagée en 1990.

Les meilleures réhabilitations ou reconstructions réalisées seront celles conduites dès 1985 par l'office d'HLM présidée par Claude Gatignon, qui revitalisera ainsi une grande partie de la rue Henri Barbusse depuis la Basilique jusqu'à l'avenue Général de Gaulle. Les choix architecturaux pour la

construction des logements resteront ceux de l'architecture de l'époque qui n'a pas si mal vieilli.

### Un bilan positif malgré tout

En 1977 répondant aux questions du journal Le Monde je disais :

« L'originalité de l'opération RHI n°1 réside dans la décision qu'a prise la municipalité de rénover ce secteur en conservant sur place la population traditionnelle disposant de ressources modestes, les travailleurs immigrés, les personnes âgées, les familles (...) Nous avons préféré non seulement résorber l'habitat insalubre mais faire en sorte que les anciens habitants soient les premiers à profiter de cette opération ». (Le Monde, MC Robert, 19 juillet 1977)

Comme nous le souhaitons, la nature des logements est diverse. Les financements PLR ont été supprimés en 1978 avec la mise en place de l'APL mais nous obtiendrons entre Noël 1977 et le Jour de l'An, le financement des PLR le long de la rue Notre-Dame permettant ainsi de poursuivre les relogements et de créer un « foyer soleil » pour les personnes âgées.

A côté de cet immeuble en financement PLR surnommé par les habitants : « le bateau » on construira un programme en accession à la propriété puis des HLM « classiques » et d'autres en accession le long de la rue Paul Vaillant-Couturier. Ce mélange ne sera pas mal vécu. Ce qui changera au fil des années, c'est la fermeture progressive, puis systématique, des espaces de proximité accessibles à tous et qui pourtant,

avaient été étudiés comme des lieux de rencontres et de convivialité. Ils sont devenus, avec la crise, les difficultés rencontrées par les familles, les problèmes de délinquance liés souvent à la drogue, des lieux de conflits que l'office d'HLM et les syndicats de copropriétaires ont privatisés. Il reste une place Georges Braque qui ne fonctionne pas mal, avec un aménagement de qualité à proximité du carillon de la basilique Saint-Denis.....

*En 2013 /2014 une opération importante de réhabilitation de ce quartier met en valeur les fouilles au sein d'un jardin public. Cette opération est aujourd'hui terminée et elle est de qualité.*

## Les îlots « Saint-Jean » à Argenteuil et « Nationale » à Sartrouville-Vieux Pays

### RHI Saint-Jean- Ernest Bray : Actuelle place Georges Braque

A Argenteuil, l'étude de la RHI Saint-Jean a fait l'objet de nombreuses séances de travail il s'agissait de penser un parti urbanistique moins systématique que pour la place Allende (RHI 1). Elles associaient la SEMARG, les architectes Richard Dubrulle et Rémy Viard, les architectes des monuments historiques, les représentants du ministère de la Culture et de l'Équipement, etc.

Le parking souterrain ne sera que partiellement prolongé libérant des terre-pleins qui seront plantés, les rues



Pignon chapelle Saint-Jean

Notre-Dame, du 8 mai 1945 et Paul Vaillant-Couturier seront respectées et bordées d'immeubles. La place Georges Braque, sera largement ouverte vers le carrefour entre les deux rues Notre-Dame et du 8 mai 1945 ce qui assurera une lisibilité de l'espace et une perspective vers les espaces créés dans l'îlot Zacharie qui borderont l'ancien moulin du XVII<sup>e</sup> siècle réhabilité.

Les débats avec les représentants des administrations concernées étaient quelquefois difficiles. Leur volonté de décider (on est encore très loin de la décentralisation) était manifeste. Pour les architectes des monuments historiques le débat portait sur la nature de la réhabilitation de la chapelle Saint Jean (Chapelle préromane, partie du couvent). Pour conserver le charme

de ses voûtes, la SEMARG propose d'intégrer la chapelle à un programme d'habitat et de faire des locaux accessibles au public mettant en valeur les voûtes. Le refus est catégorique. Avec le DDE de l'époque le dialogue était difficile, il souhaitait tellement rompre avec l'architecture encore en vigueur un peu partout qu'il agissait en autocrate en cherchant à imposer une architecture foisonnante et allant jusqu'à proposer de réaliser ce nouveau quartier à l'exemple de la Casbah.

Les élus ne sont pas les derniers à vouloir une évolution de l'architecture et de la composition urbaine et l'on retiendra, pour une partie des logements, des semi-duplex particulièrement agréables à vivre. Toutefois les duretés ne sont pas absentes du plan de masse, la partie de la

RHI située au sud de la rue Notre-Dame (rue Ernest Bray) bénéficie d'un jardin, mais le bâtiment crée une densité assez forte et les logements en accession HLM rue du 8 mai 1945 s'ils épousent bien les contours de l'îlot, ont été construits sans qu'aucune précaution ne soit prise pour procéder à des fouilles archéologiques alors qu'ils jouxtent les actuelles fouilles de l'Abbaye d'Héloïse. Plusieurs projets ont été envisagés pour utiliser ce terrain en protégeant et en valorisant définitivement les fouilles (commencées en 1982).

*Ce qui est fait aujourd'hui 2014 avec une mise en valeur des fouilles et un jardin.*

### RHI îlot Nationale Sartrouville

A Sartrouville, le premier îlot de RHI du Vieux Pays est l'îlot Nationale. Cet « îlot insalubre » comportait 80 immeubles à démolir avec une subvention prévisionnelle de 2,8 millions. Le programme de logements neufs était : 300 HLM, 180 PSI, 1000 m<sup>2</sup> de commerces.

L'architecture de la RHI Nationale respectera à peu près le réseau de voirie, mais restera très figée en rompant totalement avec l'esprit de la maison de village qui prévalait dans ce centre historique d'une bourgade de maraîchers.

Ces choix architecturaux ont été ceux de la production de « cellules », assemblées à partir de modes de construction. Ils étaient aussi le produit des modes de financement des logements. On cherche à coller avec des « modèles » qui ont l'avantage d'être plus facilement finançables. Ces modèles, partiellement industrialisés, conçus en



Rénovation Saint-Jean : jardin et fouilles

bureau d'étude hors de tout contexte de terrain ou d'environnement, étaient portés par des entreprises qui s'engageaient à réaliser les logements ainsi programmés dans les fameux « prix plafonds ». En plus, il s'agissait d'aller vite, pour des raisons financières liées à la nature des prêts, chers et de courte durée (3 à 6 ans).

## le GIP, une administration exceptionnelle

*Dans l'article-témoignage cité en introduction, Jacques Jullien analyse en détail les difficultés politiques à surmonter, y compris du côté des élus communistes et du Parti, à certaines périodes pour faire avancer les projets et faire passer le souffle de l'innovation. Mais le plus difficile restait les relations avec l'État :*

Tout cela s'est fait dans un environnement politique difficile et dans des communes écartées des zones en développement de la première couronne. Nous travaillions dans des communes peu riches, dans des départements politiquement opposés à nos orientations et très tournés vers le périurbain banal. Nous n'avons jamais eu comme dans les Hauts-de-Seine ou la Seine-Saint-Denis des départements capables de prendre en charge des équipements publics ou des actions liées au foncier. Nous avons toujours été dans un rapport direct avec l'État, c'est à dire dans un affrontement où il fallait faire preuve de beaucoup de pugnacité pour faire valoir nos objectifs<sup>2</sup>.

*Ici, le temps de la RHI et les relations avec le GIP semblent avoir constitué une parenthèse :*

La SEMARG a travaillé avec des interlocuteurs du ministère, qui étaient

dans la logique d'Eugène Claudius-Petit, M. Baschwitz responsable du GIP qui avait mis au point les modalités de la mise en œuvre de la loi Vivien, relayé par une jeune adjointe venue de la SONACOTRA qui deviendra Maire de Cergy (Isabelle Massin), elle-même sera suivie de M. Lefèvre, Ingénieur TPE et motard, qui comme ses prédécesseurs, n'avait pas peur de venir en banlieue voir les sites sur lesquels nous agissions et de travailler crayon en main sur le montage des bilans des opérations.

On est loin de l'image d'une administration distante dont les méthodes seront évoquées à la même époque par un fonctionnaire de la direction de la construction qui, terminant à Argenteuil une séance de travail précédée d'une visite des sites, dira avec beaucoup de franchise: « C'était intéressant, nous n'allons pas habituellement en banlieue, car les ordres de missions se font naturellement pour la province ». Il était venu, et disait combien l'administration en général et les décideurs en particulier étaient bien loin en cette période de « décentralisation de la région parisienne » de percevoir que la ville de demain était bien là, dans ces banlieues en crise, qui vivaient la crise urbaine depuis l'avant-guerre et qui la vivront encore longtemps, crise urbaine ou plutôt évolution des sociétés vécue en crises successives. ❖

<sup>2</sup> Jullien, Jacques, « Elu et aménageur, une double expérience », *Villes en parallèle*, art. cit.

## Sigles utilisés

**AFICIL** : Association financière interrégionale des collecteurs interprofessionnels du 1% logement

**ANAH** : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat devenue en 2006 Agence nationale de l'habitat

**ANIL** : Agence nationale pour l'Information sur le logement

**ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine

**ARIM** : Associations de Restauration Immobilière

**APL** : Aide personnalisée au logement

**ATD** : Aide à toute Détresse

**CAH** : Commission d'amélioration de l'habitat

**CCURP** : Commissaire à la construction et à l'urbanisme de la région parisienne

**CDC** : Caisse des dépôts et consignations

**CDH** : Conseil départemental de l'habitat

**CDLI** : Commission départementale pour le logement des immigrés

**CIL** : Comité interprofessionnel du logement

**CNH** : Conseil national de l'habitat

**CNLI** : Commission nationale pour le logement des immigrés

**DALO** : Droit au logement opposable

**DAFU** : Direction de l'aménagement foncier et urbain

**DATAR** : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

**DC** : Direction de la Construction

**DDE** : Direction départementale de l'équipement

**DPM** : Direction de la population et des migrations

**DSQ** : Développement social des quartiers

**EPA** : Établissement public d'aménagement

**FAS** : Fonds d'action sociale

**FASS** : Fonds d'action sanitaire et sociale

**FASTI** : Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés

**FAU** : Fonds d'aménagement urbain

**FNAT** : Fonds national d'aménagement du territoire

**FILOCOM** : Fichier du logement communal

**FNAH** : Fonds national d'amélioration de l'habitat

**FNC PACT-ARIM** : Fédération nationale des centres PACT et ARIM

**GIP** : Groupe interministériel permanent (résorption insalubre)

**GRECOH** : Groupe de recherche sur la construction et l'habitat

**LEPN** : Logements économiques de première nécessité

**LLS** : Logement locatif social

**LOGIREP** : Société pour le logement des immigrés en région parisienne

**OCIL** : Office interprofessionnel du logement

**OGRI** : Opération groupée de restauration immobilière

**OPAH** : Opération programmée d'amélioration de l'habitat

**OPAH RR** : Opération programmée d'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale

**OPAH RU** : Opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain

**PACT** : Centres de propagande et d'action contre les taudis, rebaptisés en 1975, Protection, amélioration, construction et transformation de l'habitat

**PADOG** : Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne

**PAH** : Prime à l'amélioration de l'habitat

**PAP** : Prêt à l'accession à la propriété

**PLR** : Programme de logement à loyer réduit

**PNRQAD** : Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

**PNRU** : Programme national de rénovation urbaine

**PRI** : Périmètre de restauration immobilière

**PSR** : Programme social de relogement

**RU** : Rénovation urbaine

**RHI** : Résorption de l'habitat insalubre

**RHI-THIRORI** : Résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux et Traitement de l'habitat indigne

remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière

**SAEI** : Service des affaires économiques et internationales

**SEM** : Société d'économie mixte

**SONACOTRA** : Société générale de construction de logements pour les travailleurs

**SONACOTRAL** : Société générale de construction de logements pour les travailleurs algériens en métropole

**SRU** : Solidarité et renouvellement urbains

**TADB** : Taxe Additionnelle au droit de bail

**UNFOHLM** : Union nationale des

fédérations d'organismes HLM

**UNIL** : Union interprofessionnelle du logement

**ZAD** : Zone d'aménagement différé

**ZUP** : Zone à urbaniser en priorité

### Région parisienne

**BERIM** : Bureau d'études et de recherches pour l'industrie moderne

**IAURP** : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris

**PDUI** : Plan directeur d'urbanisme intercommunale

**SDAURP** : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris (1965)

**SODETAT 93** : Société départementale d'équipement et d'aménagement du territoire de la Seine-Saint-Denis

**SEMARG** : Société d'économie mixte d'aménagement d'Argenteuil

### Roubaix

**APU** : atelier populaire d'urbanisme

**GERHA** : Groupement pour l'étude et la réalisation de l'habitat

**MPF** : mouvement populaire des familles

**OREAM** : organisation d'étude d'aménagement des aires métropolitaines

**ORSUCOMN** : organisme de suppression des courées de la métropole nord

**SAEN** : Société d'aménagement et d'équipement du Nord

### Grenoble

**APUCA** : Atelier pour l'urbanisme du

**AUAG** : L'Agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise, devenue Agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG) centre ancien

**GETUR** : Groupe d'études urbaines

**GAM** : Le Groupe d'action municipale

**ODTI** : l'Office dauphinois des travailleurs immigrés

**RFIVG** : Régie foncière et immobilière de la Ville de Grenoble

**SVQ** : Service Vieux Quartiers

### Martigues

**BPU** : Bureau du plan et de l'urbanisme

**LOGIREM** : Société pour le logement des immigrés pour la région méditerranée

**SEMAVIM** : Société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Martigues

**SEMIVIM** : Société d'économie mixte immobilière de la ville de Martigues ❖

## Parcours des intervenants

### Jean-Louis Berthet

*Ingénieur des travaux publics, diplômé de l'École Nationale des Arts et Industries de Strasbourg (1964) et du Centre des Hautes Études de la Construction (1965). Il travaille plusieurs années en entreprises (1967-1970) avant d'entrer comme enseignant à l'École d'architecture de Grenoble (1970-1975). Docteur en Urbanisme (1972).*

*Membre de l'équipe pluridisciplinaire « Très-Cloîtres » (1972-1975) puis directeur de l'aménagement des quartiers anciens de la ville de Grenoble (1975-1992)*

*Directeur général de l'aménagement des services techniques de la Ville de Rennes (1992-2006).*

*Membre expert au Conseil supérieur d'hygiène publique (section habitat) du Ministère de la Santé (1985-1995).*

### Marie-Claude Blanc-Chaléard

*Historienne, Professeur d'Histoire contemporaine à l'Université Paris Ouest Nanterre-La Défense, membre du laboratoire IDHES, spécialiste de l'histoire de l'immigration, notamment de l'habitat des immigrés. 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). Depuis 2002, ses recherches portent sur la résorption des bidonvilles en région parisienne pendant les trente glorieuses 1950-1975 (publication fin 2015 aux Publications de la Sorbonne).*

### Didier Bravaccini

*Ingénieur divisionnaire des Travaux publics d'État (DEA Génie Civil), actuellement adjoint au responsable du Service des études, de la prospective et de l'évaluation à l'ANAH. Après un début de carrière en 1997 dans le domaine de la politique de la ville au Ministère de l'Équipement, il a intégré le bureau de l'habitat de la Préfecture de Paris en 2002 pour travailler à la définition et la mise en œuvre du plan d'éradication de l'habitat indigne porté par la Ville de Paris et l'État et conduire les actions concernant le traitement des copropriétés en difficulté. En 2009, il a intégré les équipes de l'ANAH en tant que chargé de mission sur les politiques d'intervention en quartiers anciens pour porter la mise en œuvre de Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) en partenariat avec l'ANRU.*

### Franck Caro

*Géographe de formation (DEA de Géographie « Société, Environnement, Aménagement »), il est actuellement directeur de la stratégie et du développement des programmes de l'ANRU. Il a débuté sa carrière en 1996 au sein de différents cabinets conseil en urbanisme, sur les questions de la politique de l'habitat et du développement local. Au sein du bureau d'études « Square » il a contribué directement au développement de la méthode de repérage du Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI) pour le compte du Ministère du logement (DHUP) et du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne. En 2001, il intègre l'ANAH comme chargé de mission sur les questions d'habitat indigne et des copropriétés dégradées à la direction technique. Il rejoint l'ANRU en 2005 et travaille notamment à l'élaboration du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés dont il a co-rédigé en juin 2008 le rapport de préfiguration destiné au Ministre du Logement. Il enseigne également à Sciences Po Paris depuis 2011 au sein du Master STU.*

**Cédric David**

Doctorant en histoire à l'université Paris-Ouest Nanterre La Défense (IDHES), sous la direction de Marie-Claude Blanc-Chaléard. A la suite d'une recherche sur la résorption des bidonvilles à Saint-Denis, son travail de thèse porte sur l'histoire du logement social des familles d'immigrants à Saint-Denis, en banlieue parisienne, entre 1945 et 1995.

**Anne-Marie Fribourg**

Architecte urbaniste, Directeur d'études au Ministère du Logement, retraitée.

Chargée de Mission au groupe interministériel pour la résorption de l'habitat insalubre de février 1976 jusqu'à sa disparition, puis adjointe au secrétaire général du FAU de 1976 à 1979. Elle avait préalablement été urbaniste de secteur au groupe d'études et de programmation de la DDE de Seine-St-Denis et avait à ce titre suivi l'opération de Saint-Denis Basilique.

**Albert Girard**

Directeur de la société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Martigues (SEMAVIM) puis Directeur général adjoint responsable du service urbanisme (1978-1991) et Directeur général des services de la Ville de Martigues (1992-2012).

**Nicole Girard**

Maître de Conférences de géographie à l'Université de Provence jusqu'en 2007, spécialisée en urbanisme et aménagement. Chercheur associé à l'UMR Telemme, Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme, Aix-en-Provence. Auteur de « Une aventure urbaine. 50 ans de la société d'économie mixte de la ville de Martigues » (Ref.2C éditions, Aix-en-Pce, 2011). Étude du site de Martigues.

**Pierre Lemonier**

Architecte urbaniste, directeur adjoint de la Société d'Aménagement et d'Équipement du Nord (SAEN) en charge du site de l'Alma-Gare (1976-1981).

En charge de la politique régionale de restructuration des quartiers en difficulté auprès du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais.

Direction générale des services de la région Nord-Pas-de-Calais.

Direction exécutive de l'Eurorégion Transmanche.

Responsable du Grand Projet urbain de la Métropole Nord.

Responsable du Groupement d'Intérêt Public (GIP) en charge de la rénovation urbaine pour la commune d'Argenteuil (95).

**Michel Polge**

Architecte urbaniste en chef de l'État, directeur du Pôle Nationale de Lutte contre l'Habitat Indigne (PNLHI) à la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et l'Accès au Logement (DIHAL).

**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.*

**Thibault Tellier**

*Historien, Maître de conférences HDR en histoire contemporaine, Université de Lille 3  
Membre du conseil scientifique du comité d'histoire du ministère de l'Ecologie. HDR sur les opérations Habitat et vie sociale.  
Auteur de Le temps des HLM, la saga urbaine des Trente Glorieuses (Autrement, 2007).*

**Janoé Vulbeau**

*Doctorant en histoire contemporaine à l'université Lille 3 (IRHIS). Sa thèse porte sur « l'histoire des politiques urbaines dans la ville de Roubaix (59) de 1945 à nos jours », sous la direction de Thibault Tellier. Etude du site de l'Alma-Gare à Roubaix.*

**Pierre Waechter**

*Doctorant à l'université Pierre Mendès-France de Grenoble (LARHRA). Sa thèse, sous la direction d'Anne-Marie Granet-Abisset porte sur l'histoire du « tiers-secteur de l'habitat » dans le département de la Drôme, de 1945 à nos jours. Étude du site de Grenoble. ❖❖*

## Bibliographie

Disponible au Centre de ressources documentaires CRDALN (ancien CDU)

NB- Un volumineux dossier documentaire sur «La réhabilitation urbaine» a été réalisé par Catherine Foret, sociologue et Françoise Porchet, CDU, en 2001, avec une abondante bibliographie. Consultable en ligne sur le site du CDU.

Revue : *Bulletin du GIP*  
Résorption de l'habitat insalubre

Larnicol Catherine, *Bilan des procédures d'intervention de l'état dans la résorption de l'habitat insalubre*, Paris, IAURIF, 1978.-56 P.

*Étude sur la mise en œuvre de la politique de résorption de l'habitat insalubre au niveau départemental et propositions de réformes; rapport de synthèse*. Paris, ICS, fév. 1973.- VII-93 P.

Lagasnerie B. de ; Reinert J-M. ; Blache Jean-François, *Interventions (Les) en tissu urbain ancien*, Paris : SCET, 1975.- 60 p.

Tome 1 et 2, *Bilan social des opérations de résorption de l'habitat insalubre*, Villeurbanne, CREPAH, 1985.- 2 vol., 124 + 52 P.

*Étude sur les plans de relogement dans les opérations de RHI* 1989  
Deniau Monique ; Cheron Hélène,  
Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, Marseille, AGAM, 1989.- 51 P.

Baschwitz Jacques, *La lutte contre l'insalubrité*.- Revue *Notes et études documentaires*. N° 4051, 1974.- 31 p., tabl.

Tableau de bord de la Division d'Urbanisme Opérationnel et du Logement de la Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France, 1982

*Évaluation de la procédure R.H.I.; études monographiques et propositions*, Aix-en-Provence, CETE Méditerranée, 1990.- 158 P.

## Compléments

Olivier Piron, article « De la rénovation urbaine au renouvellement urbain », *Dictionnaire de l'habitat et du logement* (Marion Segaud, Jacques Brun, Jean-Claude Driant), A. Colin, 2002

Revue *Diagonal* n°18, juill., 1977.- pp.44-53, Comment fonctionne le fonds d'aménagement urbain (FAU)

Revue *Diagonal*, n° 172, 2<sup>e</sup> trimestre 2006, dossier « Indignité de l'insalubrité », p.26-58.

## Sources imprimées - Rapports - Études-Articles

### a) Centre de Documentation de l'Urbanisme (CDU)

Aballea François, « De la crise du logement à la crise de l'habitat », *Recherche sociale*, octobre-décembre 1978.

Billon Alain, Dauge Yves, Roche Michèle, Quartiers anciens, politiques nouvelles, dossier préparé par Architecture et Construction, Ministère de l'Équipement, avril 1979-décembre 1980, t.1, 125 p.

Colloque de Marly, Ministères de l'Équipement et de l'Intérieur, Secrétariat d'État à l'Action sociale, *Habitat et marginalité*, CRU, 1977.  
Colloque de Marly, *La qualité de l'habitat. Comment améliorer la qualité de l'urbanisme quotidien*, CRU, 1978.  
Colloque de Marly, Ministères de l'Équipement et de l'Intérieur, *Participation et urbanisme*, 1976.

Commissariat général au Plan, Rapport du Groupe interministériel n° 28 présidé par Roger Goetze, « Pour l'amélioration du cadre de vie dans les villes : les instruments d'une nouvelle politique urbaine », 9 octobre 1975. Groupe mis en place dans le cadre de la préparation du VII<sup>e</sup> Plan sous la responsabilité du ministre de l'Équipement.

CREDOC. Le logement dans la dynamique sociale des mal-logés. Centre de recherches et de documentation sur les mal logés. 1973.

Dubedout Hubert, *Ensemble, refaire la ville*. Rapport au Premier ministre de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Paris, La Documentation française, 1986.

Duport Jean-Pierre (dir.), *Quarante ans de réhabilitation de l'habitat en France*, Paris, Économica, 1989.❖

Fédération nationale des Offices HLM, La rénovation des quartiers d'habitat social. *L'engagement des Offices dans les opérations de rénovation urbaine*, Paris, La Découverte, 2007.

FIGEAT Dominique, « Les besoins globaux en logement au cours du VIIe Plan », Cahiers du GRECOH n° 12, 1976. *La participation des habitants à l'amélioration de leur cadre de vie*, Rapport publié sous la direction de Pierre Delmon, 1976.

LOINGER Gérard, « Esquisse d'analyse de l'évolution de la politique urbaine en France depuis la libération », *Espaces et sociétés*, n° 36-37, janvier - juin 1981.

LOJKINE Jean, La politique urbaine dans la région parisienne (1945-1972), EPHE, Paris, Mouton, La Haye, 1972.

LOJKINE Jean, « Politique urbaine et pouvoir local », *Revue française de sociologie*, XXI-4, octobre-décembre 1980.

PEYREFITTE Alain, Réponses à la violence, Rapport du comité présidé par Alain Peyrefitte, Paris, Presses Pocket, 1977, 2 vol. *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?* Rapports d'enquêtes présentés par Alain Peyrefitte, Paris, La Documentation Française, 1976. *Vivre ensemble*, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, 2 vol., Paris, La Documentation Française, 1976.

### b) Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAURIF)

L'amélioration des ensembles immobiliers d'habitation - Bilan d'une première approche ». Sept. 1975. « Propositions pour l'amélioration des ensembles d'habitation immobiliers - Essai de recensement », septembre 1975.

### c) Conseil économique et social

« L'évolution de la politique de l'habitation », séances des 11 et 12 juin 1974. « VII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social », séances des 18 et 19 juin 1976. Rapport de Robert Lion sur la qualité de l'habitat, 1975. Rapport de Roger Hutter sur les villes nouvelles et les quartiers en rénovation urbaine, 1978.

### d) La Documentation Française

Documents préparatoires au VIe Plan de développement économique et social. 1970-1975. *Commissions Habitation ; Action sociale ; Aménagement du territoire. Rapport général de la commission des villes*, avril 1971. Documents préparatoires au VIIe Plan de développement économique et social. 1976-1980. *Commissions Vie sociale ; Habitation ; Aménagement du territoire/Cadre de vie ; Inégalités sociales.* ❖



Créé en 1995, le comité d'Histoire ministériel développe des activités dans les domaines de l'Écologie, du Développement durable, de l'Énergie, des Transports, de la Mer mais aussi dans ceux de l'Urbanisme, du Logement et de la Ville.

Afin de valoriser le patrimoine historique du ministère et de contribuer au sentiment d'appartenance à ce ministère de chacun de ses agents, quelle que soit son origine, le comité d'Histoire s'appuie sur un Conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus, pour définir ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles qui ont été développés. Il cherche également à répondre aux attentes exprimées par les services, les opérateurs et les partenaires du ministère.

Un programme prévisionnel de thèmes prioritaires (risques et catastrophes, innovations, territoires et milieux, mobilités et modes de vie) et de journées d'études a été arrêté pour les années 2012 à 2017.

Le comité soutient et accompagne scientifiquement et financièrement des études et des recherches historiques. Il publie la revue semestrielle « *Pour mémoire* » (3000 exemplaires). Il organise des séminaires et des journées d'études dont il peut diffuser les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Il gère un centre documentaire ouvert au public doté de plus de 4000 ouvrages. Il diffuse sur internet et sur intranet un guide des sources accessibles, la revue et les actes de journées d'études et de séminaires. Il peut participer à des manifestations avec des partenaires publics ou privés.

# Le comité d'Histoire du ministère

## L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

### ★ Secrétaire *par intérim*

#### **Emmanuel Rebeille-Borgella**

inspecteur général de l'administration  
du développement durable  
secrétaire général (*pi*)  
du Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable  
tél. 01 40 81 68 23

fax. 01 40 81 23 24

emmanuel.rebeille-borgella

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Secrétaire-délégué

#### **Patrick FÉVRIER**

administrateur général hors classe

Tél : 01 40 81 21 73

patrick.fevrier

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Adjointe au secrétaire délégué mission recueil de témoignages oraux

#### **Christiane CHANLIAU**

chargée de mission

tél. 01 40 81 82 05

christiane.chanliau

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Accueil, assistance

#### à la coordination et secrétariat

#### **Yannick HILAIRE**

secrétaire de rédaction

Tél. : 01 40 81 36 75

yannick.hilaire

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Secteur documentation communication électronique

#### **Nicole BOUDARD-DI-FIORE**

documentaliste

Tél. : 01 40 81 36 83

nicole.boudard-di-fiore

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Secteur études-recherches

#### **Stève BERNARDIN**

chargé de mission

Tél. : 01 40 81 36 47

steve.bernardin

@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Secteur animation-diffusion

#### **Marie-Thérèse RIEU**

chargée de mission

Tél. : 01 40 81 15 38

marie-therese.rieu

@developpement-durable.gouv.fr

## LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

### **Dominique BARJOT**

Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris IV

### **Bernard BARRAQUÉ**

Directeur de recherche au CNRS, émérite, CIRED-AgroParisTech

### **Alain BILLON**

Ancien secrétaire délégué du comité d'Histoire

### **Florian CHARVOLIN**

Chargé de recherche au CNRS, Centre Max Weber, Université Jean Monnet de Saint-Etienne

### **Kostas CHATZIS**

Chercheur à l'École des Ponts ParisTech, LATTS

### **Viviane CLAUDE**

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII

### **Florence CONTENAY**

Inspectrice générale de l'Équipement honoraire

### **Gabriel DUPUY**

Professeur émérite à l'Université de Paris I

### **Philippe GENESTIER**

Professeur à l'ENTPE, chercheur au laboratoire RIVES-CNRS

### **Vincent GUIGUENO**

Chargé de mission à la direction des Affaires Maritimes, chercheur associé au LATTS-CNRS

### **Anne-Marie GRANET-ABISSET**

Professeur d'histoire contemporaine, Université Pierre-Mendès-France, à Grenoble

### **André GUILLERME**

Professeur au CNAM, directeur du Centre d'histoire des techniques et l'environnement

### **Bertrand LEMOINE**

Directeur de recherche au CNRS, directeur de l'atelier international du Grand Paris

### **Geneviève MASSARD-GUILBAUD**

Directrice d'études à l'EHESS

### **Alain MONFERRAND**

Ancien secrétaire-délégué du comité d'Histoire

### **Antoine PICON**

Professeur à l'Université de Harvard, enseignant-chercheur à l'École des Ponts ParisTech, LATTS

### **Anne QUERRIEN**

Ancienne directrice de la rédaction de la revue « *Les Annales de la Recherche urbaine* »

### **Thibault TELLIER**

Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lille III

### **Hélène VACHER**

Professeur à l'ENSA de Nancy

### **Loïc VADELORGE**

Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, Laboratoire d'Analyse comparée des pouvoirs, EA 3350

## L'ACTIVITÉ DU COMITÉ D'HISTOIRE

Depuis 2006, 14 numéros de la revue semestrielle « *Pour mémoire* » ont déjà présenté un panorama diversifié d'articles sur l'histoire de l'administration et des cultures professionnelles. Pour 2014-2015, des thématiques concernent la politique des villes moyennes, l'aménagement et la décentralisation, la politique des grands ensembles, les politiques de maîtrise de l'énergie, les fonds photographiques et cinématographiques.

[www.developpement-durable.gouv.fr/Dernieres-parutions.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Dernieres-parutions.html)

Depuis 1995, le comité d'histoire a organisé **des journées d'études, des conférences et des séminaires**, avec les directions d'administration centrale, le réseau scientifique et technique et les opérateurs, des universitaires, des chercheurs et des partenaires extérieurs. Les prochaines manifestations prévues concernent : 50 ans de rapports entre la science et l'environnement (20 mai), les risques industriels (15 octobre), les rapports

entre la santé et l'environnement (8, 9 et 10 décembre). Les numéros spéciaux de la revue en préparation traitent de l'inventivité financière en matière d'aménagement et d'environnement et des travaux publics de guerre et d'après-guerre.

[www.developpement-durable.gouv.fr/Histoire-et-archives.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Histoire-et-archives.html)

Le comité peut apporter **son soutien à l'édition d'ouvrages** issus de thèses dont les sujets ont un rapport avec les politiques ministérielles.

[www.developpement-durable.gouv.fr/Publications-en-partenariat.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Publications-en-partenariat.html)

Depuis sa création, le comité a recueilli près de **200 témoignages oraux** destinés à préserver la mémoire des réalisations professionnelles et des métiers dans le ministère. Ces témoignages sont accessibles à tout chercheur.

[www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr](http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr)

## LES OUTILS

★ La bibliothèque, ouverte au public, comprend plus de 4 000 volumes, ouvrages spécialisés ou usuels. Elle est accessible au public du lundi au vendredi, sur rendez-vous

★ Les sites consultables

**internet** : [www.developpement-durable.gouv.fr/\(le ministère/Histoire et archives\)](http://www.developpement-durable.gouv.fr/(le%20minist%C3%A8re/Histoire%20et%20archives))

**intranet** : [intra.comite-histoire.cgpc.i2/](http://intra.comite-histoire.cgpc.i2/)

★ Le guide des sources, accessible sur l'internet et l'intranet, a été conçu pour faciliter le repérage des sources historiques dans les domaines de compétence du ministère ;

★ Des dossiers bibliographiques et biographiques à consulter sur place ;

★ La revue « *Pour mémoire* » (semestriel et numéros spéciaux) ;

★ La consultation d'archives orales.

*Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressants l'histoire de ces administrations, alors...*

## **N'HÉSITEZ PAS À NOUS CONTACTER**

**Secrétariat du comité d'Histoire  
Conseil général de l'Environnement et  
du Développement durable**

7<sup>e</sup> section - 29<sup>e</sup> étage - bureau 29.13  
Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex  
tél : 33 (0) 01 40 81 36 75

courriel: [comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr](mailto:comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr)



«*pour mémoire*»  
la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Séquoia - bureau 29.13

92 055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 36 75

télécopie : 01 40 81 23 24

comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

directeur de la publication *par intérim* ★ Emmanuel Rebeille-Borgella

rédacteur en chef ★ Patrick Février

suivi de fabrication ★ Pierre Waechter et Christiane Chanliau

conception graphique de la couverture ★ société Amarante Design graphique,  
53 rue Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ Pierre Douzenel

réalisation graphique ★ Annick Samy

impression ★ couverture ★ Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2

ISSN ★ 1955-9550

ISSN ressource en ligne ★ 2266-5196



imprimé sur du papier certifié ecolabel européen





**COMITÉ D'HISTOIRE**

TOUR SÉQUOIA  
92055 LA DÉFENSE CEDEX

*[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) / [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)*