



MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS  
AVEC LES  
COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES

hors-série n° 25

HIVER - 2018

## L'Équipement et la genèse de la politique de la ville

# Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DE LA  
COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES





hors-série n° 25

HIVER - 2018

# Pour COMITÉ D'HISTOIRE **mémoire**

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DE LA  
COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Actes de la journée d'études du 15 mai 2018

**Ministère de l'Équipement et du Logement  
et genèse de la politique de la ville :  
un mariage de raison ?**

Les actes de la journée d'études du 15 mai 2018 sont intitulés « Le ministère de l'Équipement et du Logement et la genèse de la politique de la ville : un mariage de raison ? ». Cette publication s'inscrit dans la continuité du travail que le Comité d'histoire ministériel a entrepris pour étudier l'histoire des politiques publiques que mettent en œuvre le ministère de la Transition écologique et solidaire et celui de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

L'histoire de la politique de la ville est l'une d'elles.

Dans les premiers temps, dès les années 1970, elle fut fortement portée par l'administration de l'Équipement. Rechercher comment elle avait pris naissance au sein de cette administration et comment elle était prise en compte par elle au cours des années 1980, notamment en liaison avec la Commission nationale de développement social des quartiers, ont été l'une de nos premières interrogations.

Nous avons souhaité que cette réflexion soit menée à la fois au niveau national, c'est-à-dire au sein de l'administration parisienne, mais aussi au niveau local, dans trois régions (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) pour analyser les partenariats mis en œuvre entre les directions départementales ou régionales de l'Équipement, les préfetures de région et de département et les conseils régionaux.

Cette recherche a eu une borne temporelle : la décision politique prise en 1990 d'individualiser dans la composition des gouvernements un ministre dit « de la Ville », avec la création d'une structure propre dédiée à cette politique. À partir de cette date et jusqu'à sa disparition en 2007, le ministère de l'Équipement n'a plus été le fer de lance de la politique de la ville.

Alors que l'on a commémoré les 40 ans de la politique de la ville, il nous est apparu que les réflexions, voire les politiques menées à l'Équipement, montrent que les

premières tentatives d'ébauche de cette action publique tournée vers les problèmes des « quartiers » de banlieue étaient bien antérieures.

La journée d'études est ouverte par Ruth Marques, présidente de la section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial » au Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Sous la présidence de Michel Didier, conseiller auprès du Commissaire général à l'égalité des territoires, une première session est consacrée la confrontation de ce ministère technique à la dimension sociale de l'urbain.

Catherine Grémion analyse l'influence des milieux chrétiens qui initièrent le premier plan banlieue, lancé par Jacques Barrot face à la dégradation très rapide du cadre et des conditions de vie dans beaucoup de grands ensembles. Ils furent à l'origine du groupe de réflexion Habitat et vie Sociale en 1973.

Maurice Blanc montre comment la décentralisation a été un bouleversement dans la gouvernance urbaine. C'était particulièrement vrai à l'Équipement, où elle fut vécue comme un dessaisissement dans un ministère qui disposait de l'expertise de terrain de ses directions départementales, à une époque où les grands corps d'ingénieurs de l'État (Ponts et Chaussées, Mines, Eaux et Forêts) se montraient jaloux de leur pouvoir en assurant une forte autonomie de leurs services déconcentrés par rapport à l'autorité des préfets. Cela étant, il fallait bien passer d'une tradition centralisée à des relations plus partenariales.

Dans une table ronde, Antoine Loubière, rédacteur en chef de la revue *Urbanisme*, interroge Sylvie Harburger et André Pollet sur le basculement opéré, en posant la question des continuités et des ruptures engendrées à partir de 1981 au niveau national mais aussi au niveau local.

Ce niveau local a été rarement étudié dans la dimension de ses liens avec les processus nationaux de décision politique.

La journée d'études a été l'occasion de mettre en lumière « des terrains singuliers, avec leur histoire singulière ». C'est ainsi que les présente Fatiha Belmessous, qui étudie le cas de l'agglomération lyonnaise, avec la forte présence de sa communauté urbaine. Nicole Smadja apporte son témoignage sur le cas de l'Île-de-France et de sa politique régionale des îlots sensibles, elle qui a dirigé la mission Ville à la fois à la direction régionale de l'Équipement et à la préfecture de région d'Île-de-France de 1989 à 2006. Janoé Vulbeau dont la thèse porte sur l'histoire des politiques urbaines de la ville de Roubaix depuis 1945, expose le cas de la région Nord-Pas-de Calais.

Une table ronde animée par Philippe Estèbe réunit des acteurs ayant travaillé sur ces trois terrains régionaux : Pierre Lemonier pour le Nord-Pas-de-Calais, Gérard Callé pour l'agglomération lyonnaise et Patrick Février pour l'Île-de-France. Ils abordent le choix initial des quartiers, la phase des contrats de plan État-région, la question des partenariats et l'émergence du pouvoir local. La présence d'Alain Fourest est l'occasion d'évoquer la naissance de la politique de la ville à Marseille.

La dernière partie de la journée a pour ligne de mire la question de l'habitat des immigrés, des bidonvilles à loi d'orientation pour la ville de 1991. Pour décrypter comment cette question est progressivement devenue un problème public Marie-Claude Blanc-Chaléard, qui assure la présidence de cette thématique et Thomas Kirszbaum en retracent l'histoire de l'ébauche d'une politique sociale vis-à-vis des immigrés, centrée sur le logement, dès la fin des années 1950.

Dans la table ronde finale, Thomas Kirszbaum questionne des acteurs des années 1984-2003 : Marièle Rogan, secrétaire générale de la Commission nationale pour le logement des immigrés, Pierre Quercy, directeur général de l'Union nationale des fédérations d'organismes des habitations à loyer modéré et Jean-François Rajon, directeur général de Logirel.

Les échanges portent sur les actions qui avaient été entreprises à l'égard de ces populations dans l'objectif de savoir comment ces populations étaient catégorisées et de quelle façon leur situation était gérée.

En conclusion Renaud Epstein montre en quoi la politique de la ville a permis, pendant cette époque, de saisir les transformations radicales du ministère et plus globalement de la gouvernance territoriale.

Enfin je ne saurais oublier que cette journée d'études a été le résultat d'un travail d'équipe autour de Fatiha Belmessous, de Nicole Smadja, de Janoé Vulbeau, coordonné par Christiane Chanliau. Au cours des deux années précédentes, ils avaient consulté les archives et interrogé des acteurs de cette politique<sup>1</sup>,

Je tiens à remercier les membres du Comité scientifique<sup>2</sup>, réunis autour de Fatiha Belmessous, à la fois de leur appui méthodologique et de leur réponse positive pour animer cette journée.

**Patrick Février**

Secrétaire délégué du Comité d'histoire 

<sup>1</sup> Liste des personnes interrogées en annexe

<sup>2</sup> Fatiha Belmessous, Françoise de Barros, Maurice Blanc, Marie-Claude Blanc-Chaléard, Renaud Epstein, Philippe Estèbe, Marie-Christine Jaillot, Thomas Kirsbaum, Nicole Smadja, et Janoé Vulbeau.

# sommaire

## Ouverture du colloque 8

- ❖ Allocution d'ouverture par **Ruth Marques**  
Introduction scientifique par **Fatiha Belmessous**

## Un ministère technique confronté à la dimension sociale de l'urbain 19

- ❖ Introduction **Michel Didier**
- ❖ L'émergence de cette question dans les années 70 au sein du ministère de l'Équipement  
L'influence discrète ou méconnue des militants chrétiens ?  
**Catherine Gremion**
- ❖ La politique de la ville à l'épreuve des lois de décentralisation. Entre gestion technico-financière et création d'outils innovants  
**Maurice Blanc**
- ★ **Table ronde**  
Animée par **Antoine Loubière**  
avec la participation de **Sylvie Harburger** et **André Pollet**

## Histoires du local ? 56

- ❖ Introduction **Marie-Claude Blanc-Chaleard**
- ❖ L'agglomération lyonnaise  
**Fatiha Belmessous**
- ❖ L'Île-de-France  
**Nicole Smadja**

❖ **Le Nord**  
Janoé Vulbeau

★ **Table ronde**  
Animée par Philippe Estèbe  
avec la participation de Pierre Lemonier, Gérard Callé, Patrick Février et Alain Fourest

## Des bidonvilles à la loi d'orientation pour la ville : une politique d'intégration urbaine des immigrés ? 93

❖ **Les politiques de l'habitat et le « problème des immigrés »**  
Thomas Kirszbaum

★ **Table ronde**  
Animée par Thomas Kirszbaum  
avec la participation de Pierre Quercy, Marièle Rogan et Jean-François Rajon

## Conclusion 111

❖ **Clôture de la journée**  
Renaud Epstein

## Annexes 114

## Comité d'histoire 125

# Allocution d'ouverture

**Ruth Marques**, Présidente de la section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial » au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

C'est un très grand honneur de vous accueillir en tant que Présidente de la section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial » du CGEDD pour cette journée d'étude intitulée « Ministère de l'Équipement et du Logement et genèse de la politique de la ville : un mariage de raison ? ». Le sujet de cette journée est au cœur des préoccupations de la section que je préside. J'ai pu prendre la mesure de l'importance des travaux conduits par le Comité d'histoire lors de la préparation de cette journée avec Patrick Février et Christiane Chanliau que je tiens à féliciter pour leur implication, leur engagement et leur dévouement à ce Comité.

On a pu dire que les historiens étaient des prophètes tournés vers le passé. Les rapports du CGEDD ont pour finalité de proposer des pistes pour l'avenir, et dans toutes nos missions, nous redécouvrons à quel point le présent et l'avenir sont définis par l'histoire. Je ne doute donc pas de l'intérêt de cette journée, au-delà d'un simple retour en arrière.

La journée s'inscrit dans le prolongement de divers travaux engagés par le Comité d'histoire. Elle associe chercheurs et

témoins pour évoquer la genèse de la politique de la ville au sein du ministère de l'Équipement avant la création du ministère de la Ville en 1990.

Je voudrais brièvement rappeler ceux qui ont pu donner un éclairage historique à la préparation de ce colloque :

- tout d'abord, les articles parus dans la revue Pour mémoire du Comité d'histoire de Jean-Claude Driant « la longue marche de la politique du logement en France de 1850 à 1995 », « l'histoire d'une réforme le logement en 1977 » écrit par Catherine Grémion, ou encore « les grands ensembles : une histoire d'avenir » de Guy Burgel et Jacques Jullien ;
- ensuite, les travaux de recherche autour de la création du ministère de l'Équipement, campagne réalisée par Danièle Voldman, la décentralisation au Ministère de l'Équipement travaux conduits par Loïc Vadelorge et dernièrement les études entreprises sur la résorption de l'habitat insalubre issue de la loi Vivien de 1970 par Marie-Claude Blanc-Chaléard et Thibault Tellier.

Je voudrais exprimer mes remerciements chaleureux aux organisateurs de cette

journée fruit d'un long travail de deux années.

En effet ce colloque est fondé à la fois sur un dépouillement d'archives et une collecte de témoignages oraux de personnalités ayant été impliquées à divers titres dans cette politique. J'ai bien entendu reconnu certains d'entre vous, très illustres qui ont pu me dire qu'ils étaient passés sur la sellette. Plus d'une trentaine d'entretiens ont ainsi été réalisés. Certains de ces témoins sont présents dans la salle, et pour une partie d'entre eux, interviendront aujourd'hui. Au nom du Comité d'histoire, je les remercie. Pour la plupart, ces témoignages oraux seront comme d'habitude consultables en ligne par les chercheurs sur le site du Comité d'histoire<sup>3</sup>.

Cette journée est également le fruit d'un travail d'équipe autour de Fatiha Belmessous, historienne à l'ENTPE. Je citerai ici Nicole Smadja qui a été impliquée dans cette politique en Île-de-France en tant que chef de la mission

<sup>3</sup> <http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/>

ville à la DRE et à la préfecture d'Île-de-France, mais aussi Janoé Vulbeau, doctorant en sciences politiques à l'université de Rennes <sup>1</sup>. Chacun a analysé des territoires spécifiques. Nicole Smadja en Île-de-France, Janoé Vulbeau dans le Nord, et Fatiha Belmessous dans l'agglomération lyonnaise. Ils ont été aidés par deux membres du Comité d'histoire, Christiane Chanliou, que j'ai déjà citée, et dernièrement, Samuel Ripoll. Encore une fois, merci à Fatiha Belmessous pour avoir pu réunir un Comité scientifique où, à l'exception de François de Barros, chacun des membres est présent à cette journée pour l'animer. Merci donc à Maurice Blanc, Marie-Claude Blanc-Chaléard, Renaud Epstein, Philippe Estèbe et à Thomas Kirsbaum pour leur implication.

Je souhaiterais m'arrêter quelques instants sur l'intitulé de cette journée : « Ministère de l'Équipement et du logement et genèse de la politique de la ville : un mariage de raison ? ». J'attends d'en comprendre davantage sur l'affaire du mariage au cours de cette journée.

Je voudrais dire quelques mots sur l'intitulé de ce colloque qui a retenu mon attention.

L'expression « politique de la ville » qui désigne l'ensemble des dispositifs légis-

latifs, réglementaires et institutionnels qui ont vu le jour à partir de 1977. Nous venons de fêter les 40 ans de la politique de la ville, ce qui ne rajeunit pas la plupart d'entre nous. À l'origine, on parlait de politique des quartiers. Ces quartiers, dits « en difficulté » ou « sensibles », on a trouvé toutes sortes de vocables pour les appeler sans en parler, désignaient les grands ensembles construits bien souvent à la périphérie des grandes villes. En fait, il faudra attendre 1988 pour qu'apparaisse le terme de « politique de la ville ».

S'agissant de la période considérée, le Comité d'histoire n'a pas souhaité fixer une date qui marquerait la genèse de cette politique, mais s'est plutôt attaché à en comprendre l'émergence. Puisque l'objet est le ministère de l'Équipement, il s'agit de partir de sa création, en 1966, et de tracer par la suite la prise en compte de ce problème « des banlieues ». En revanche, la création du ministère de la Ville confiée à Michel Delebarre en décembre 1990 marque un terme. Le choix d'un ministre dédié à cette politique et l'appel à coordonner la diversité des domaines d'intervention feront que le ministère de l'Équipement ne sera plus le fer de lance de cette politique.

Enfin, je dirai quelques mots sur le ministère de l'Équipement dont il est

aujourd'hui question. Ce ministère a été créé en 1966. Patrick Février m'a rappelé que le terme « Équipement » n'a été utilisé par le ministère, sans ajout d'autre intitulé, que durant quatre ans, alors que tout le monde l'a utilisé pendant des années, et d'ailleurs bien après que ce terme ait disparu. Il a longtemps constitué une référence pour les agents, même si les appellations ont varié au cours du temps. Ceci est extrêmement curieux et étrange. Comme vous le savez, seront par la suite ajoutés à Équipement, les termes d'Aménagement du territoire, des Transports, du Tourisme, de la Mer et du Logement. En 1978 émerge un ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Puis en 1981, le Logement devient un ministère à part entière. Le terme « Équipement » ne sera plus utilisé après 2007, mais je pense qu'il a survécu, après cette date, dans la tête de beaucoup. De même au niveau territorial, c'est l'appellation Équipement qui revient. En effet, dès 1967 se mettent en place des directions départementales de l'Équipement qui seront le relais de l'administration centrale. Elles le resteront malgré les lois de décentralisation.

À l'intérieur du ministère dit « de l'Équipement », deux directions opérationnelles seront les chevilles ouvrières pour mener une politique en faveur de ces quartiers - et je vois ici d'anciens

directeurs que je salue tout particulièrement. L'une est liée à l'urbanisme, la DAFU (direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme), qui deviendra la DUP, (direction de l'urbanisme et des paysages) durant la période du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, puis la DAU, avec la fusion de l'Urbanisme et de l'Architecture, en 1981, dans laquelle j'ai été émergée depuis très jeune. L'autre, c'est la direction de la Construction celle qui a en charge le logement. Tout peut encore évoluer, et nous pouvons en tracer l'histoire jusqu'à aujourd'hui.

Parler de la genèse de cette politique au sein du ministère de l'Équipement revient à étudier une institution et une action publique, ainsi que la manière dont elles sont fabriquées.

Les questions sont nombreuses : à l'échelle nationale, au niveau de l'administration centrale, comment cette politique est-elle née ? Qui l'a portée ? Certains d'entre vous en sont la mémoire vivante. Quelle a été la position du ministère face aux instances qui se sont constituées à partir de 1981 ? La Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ) dès 1981, la mission banlieues en 1983. Puis en 1988, le Comité interministériel des villes (CIV), le Conseil national des villes (CNV) et

enfin la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV). Quels ont été leurs rôles ? Je pense qu'aujourd'hui, nous en débattons longuement. Comment se sont articulées les mesures relevant du domaine de l'habitat et celles relevant d'autres politiques, et notamment de l'action sociale ?

Ces questions se posent encore aujourd'hui, puisque nous sommes par exemple missionnés sur des villes sur la question du logement, et nous disons qu'il faut élargir à d'autres corps d'inspection, parce que dans des villes comme Grigny par exemple, les enjeux dépassent largement le logement. Je crois qu'en général, six ou sept corps d'inspection sont impliqués.

Une autre question qui se pose toujours et qui est particulièrement délicate : comment la population immigrée est-elle prise en compte dans ces quartiers où elle a été particulièrement concentrée ?

Dans cette journée il ne sera pas seulement question d'administration centrale mais aussi du niveau local, dans les trois sites étudiés, l'Île-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et l'agglomération lyonnaise, comment les DDE, puis avec les lois de décentralisation de 1982, les régions s'en sont-elles emparées ? Depuis quand ? Par qui ? Et comment

cette politique a-t-elle été menée ? C'est tout l'objet de cette journée.

Comme vous le voyez, les questions sont très nombreuses, et je cède sans plus attendre la parole à Fatiha Belmessous pour présenter les séquences de cette journée. Je vous remercie de votre attention et vous souhaite une excellente journée. ★

# Introduction scientifique

Fatiha Belmessous, Historienne, École nationale des travaux publics de l'État, EVS, RIVES

Comme M<sup>me</sup> Marques l'a rappelé, l'objet de cette journée est de rendre compte de l'émergence d'un nouveau champ d'action publique que je nommerai, par facilité langagière, la « politique de la ville », même si, durant cette époque, cela ne s'appelait pas ainsi, et en partant des compétences de ce ministère aux multiples appellations. Vous les avez énumérées toutes et pourtant, dans la mémoire collective le qualificatif « Équipement » est celui qui colle à ce ministère. L'approche de la « politique de la ville » par ce ministère est donc « technique », sachant que les compétences proprement sociales relevaient du ministère des Affaires sociales durant les années 1970.

À *priori*, la commande du Comité d'histoire était plutôt claire : il s'agissait de retracer l'émergence de la politique de la ville et la croiser avec l'histoire du ministère au cours des années 1978 à 1990 – selon un découpage temporel prédéfini. Pour cela, il fallait que nous, les trois membres de l'équipe (Janoé Vulbeau, Nicole Smadja et moi-même), nous nous appuyions sur trois terrains : l'Île-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et le département du Rhône. Par la suite, je reviendrai sur la requalification des terrains notamment sur le terrain lyonnais qui a évolué.

D'un point de vue méthodologique, nous devons collecter des témoignages oraux d'acteurs-clés, repérés au préalable par le Comité d'histoire ; dans le même temps, nous devons également dépouiller des archives, principalement conservées aux Archives nationales. En aucun cas, nous devons écrire une histoire de la politique de la ville « vue du ministère ».

En effet, la politique de la ville est une politique publique née institutionnellement en 1991 avec la création d'un ministère du même nom. Pourtant, il existe de nombreux débats sur sa date de naissance car de nombreux éléments, dispositifs, modes de faire ont existé avant la création institutionnelle de la politique publique. Comment donc faire en sorte de construire un travail historique rigoureux, qui ne préjuge pas de ce qui est arrivé, et ne pas chercher à repérer dans les archives autant que dans les témoignages oraux, ce qui nous semblait correspondre à l'action publique à *posteriori* ?

Afin de répondre à ces interrogations, je vais m'attarder sur les deux points fondamentaux de ce travail : le découpage temporel et l'objet lui-même « politique de la ville ».

Aujourd'hui les 40 ans de la politique de la ville sont largement fêtés - je ne rentrerai pas dans le débat ici des dates anniversaires. À *priori*, la délimitation de la date de fin fait consensus : création d'un ministère de la Ville et mise en place d'une politique publique à l'échelle nationale. Cela ne semble pas faire débat, en tout cas beaucoup moins que la date de naissance. En effet, cette dernière fait toujours l'objet de discussions animées auprès des acteurs, chacun situant son émergence en fonction de sa pratique professionnelle, son territoire d'intervention, etc. En fonction des terrains choisis, nous rencontrons des disparités sur son apparition, ce qui implique des décalages entre le national et le local.

Ainsi, parmi les acteurs de l'administration centrale, le dispositif Habitat et Vie sociale est habituellement considéré comme le véritable acte de naissance de la politique de la ville. Cette vision est particulièrement prégnante auprès d'un groupe d'acteurs qui émane de différentes administrations : la direction de la Construction, la direction d'Action sociale du ministère des Affaires sociales, le Conseil d'État, le Commissariat au Plan, ou d'autres acteurs ou organismes concernés par le sujet comme le mouvement HLM ou la

Caisse des dépôts. En revanche, d'autres acteurs ou chercheurs considèrent le rapport Dubedout et la création de la CNDSQ comme le moment fondateur de la politique de la ville, parce que cette mission se rapprocherait justement de ce qu'est devenue la politique de la ville, c'est-à-dire un modèle d'action publique expérimental, territorialisé, partenarial, et articulé autour d'un programme d'actions au diagnostic partagé et porté par un maire.

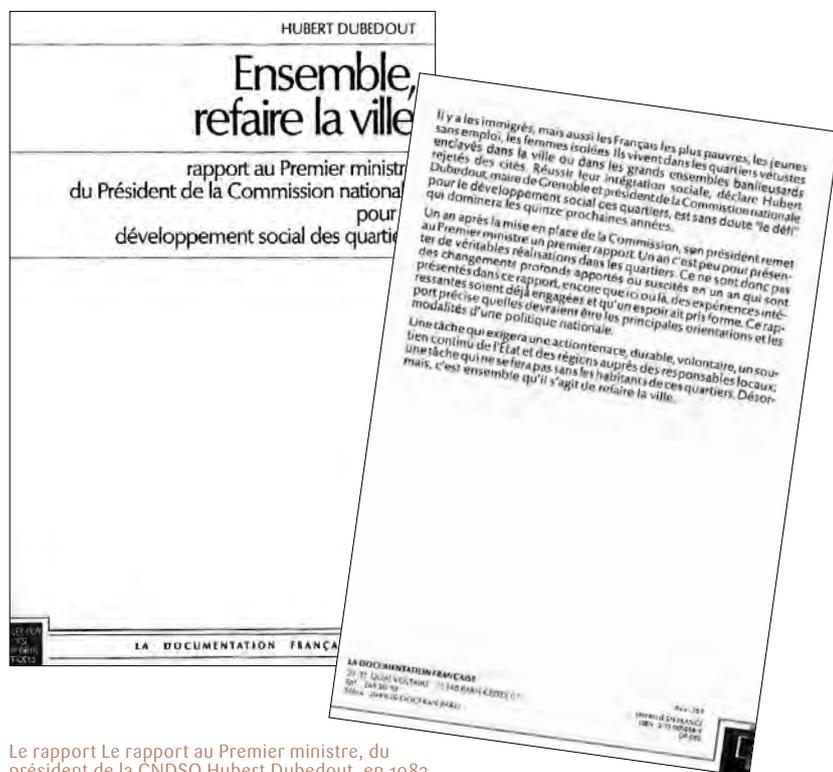
Enfin, lors d'une discussion au sein de notre Comité scientifique<sup>4</sup>, cette question a été largement débattue, et certains historien-ne-s insistent pour inscrire son émergence dans une histoire urbaine plus longue qui ne se limiterait justement pas aux dispositifs et à leur devenir. C'est la raison pour laquelle il

**4** Le Comité scientifique qui a accompagné ce travail était pluridisciplinaire (histoire, sociologie, géographie, science politique) afin de nous aider à garder une lecture transversale de cette action publique.

est intéressant de ne pas se fixer une date de naissance, mais davantage d'explicitier comment ce nouvel objet, ce champ d'action publique, a pu émerger durant les années 1970 et se pérenniser avec la création d'un ministère.

Ce qui en vient à m'interroger sur le deuxième point, l'objet « politique de la ville ». Comment, dans le cadre de cette recherche, avons-nous envisagé cet objet pour d'une part faire parler les acteurs, et d'autre part les documents d'archives ? Autrement écrit, comment repérer dans les documents d'archives ce qui relèvera de la politique de la ville ? Comment ne pas faire de contresens ou d'anachronismes ? Nous savons ce qu'elle est devenue, puisque la création du ministère a finalement déterminé quels ont été les gagnants et comment se sont faits les arbitrages pour que cette action publique expérimentale soit devenue un ministère à part entière.

Si le problème s'est posé sur l'objet, il l'a également été pour justifier le choix des trois situations locales. Comment faire en sorte de ne pas donner aux trois terrains de la commande les valeurs de terrains expérimentaux, ces fameux terrains sur lesquels il fallait travailler, puisque finalement, ce sont ceux qui ont connu toute cette histoire longue de la politique de la ville. Quelle valeur scientifique leur accorder pour ne pas faire de contresens ? Fallait-il les considérer comme révélateurs de ce qu'était devenue la politique de la ville ? Il me semblait que non. Il fallait plutôt les prendre comme des terrains singuliers sur lesquels des dispositifs, modes de



Le rapport Le rapport au Premier ministre, du président de la CNDSQ Hubert Dubedout, en 1983, moment fondateur de la politique de la ville.

faire différents de la culture technique du ministère ont été mis en œuvre.

C'est pourquoi nous avons appréhendé ce champ d'action publique comme un cadre d'actions, un ensemble de principes d'interventions et de moyens dont les acteurs (souvent locaux) se sont saisis pour mener des réalisations urbaines et sociales au sens large.

Pourtant, un événement nous oblige à considérer ce qui se passait sur certains terrains, dans certaines scènes publiques autrement que de la gestion courante et lui donner un sens politique : ce sont les émeutes des Minguettes (Vénissieux, Rhône) en 1981, quelques semaines après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République. Le traitement des émeutes des Minguettes (notamment sa réponse politique) aurait servi de fenêtre d'opportunités, comme

disent les politistes, pour expérimenter cette nouvelle forme d'action publique. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle allait être pérennisée, mais en tout cas expérimentée à plus grande échelle et à partir d'un cadre national (c'est la formalisation du développement social de quartier).

Étant donné que toute politique est à son origine plurielle, susceptible de plusieurs modes de lecture et de mises en œuvre, et sensible aux rapports de force et aux politiques administratives, il fallait réaliser ce travail historique pour éviter des anachronismes et ne pas s'enfermer dans une histoire évolutionniste.

Nous avons donc mené de front deux perspectives : dans un premier temps un travail de dépouillement d'un corpus archivistique, d'entretiens au départ informels auprès d'acteurs témoins de

cette époque ; puis, dans un second temps une collecte de témoignages. Nous avons retravaillé ce que j'appelle « la pertinence des terrains » pour ne pas les envisager comme de futurs terrains exemplaires de la politique de la ville. Il s'agissait de ne pas prendre des terrains qui correspondraient finalement à ce que nous souhaitions démontrer, mais au contraire, comme des terrains singuliers, avec leur histoire singulière, les lieux non pas d'expérimentation d'une nouvelle action publique, mais comme des quartiers ayant été ensuite investis par cette politique de la ville. Nous avons également réalisé un travail fondamental sur les années 1970 pour essayer de comprendre ce qu'il se passait dans le domaine du social urbain à deux échelles : au niveau national comme au niveau local.

Enfin, un travail important de relecture des différents travaux académiques sur les années 1970 et des débats de l'époque sur la critique des grands ensembles, de la rénovation urbaine, l'émergence d'une classe moyenne dans les centres, la contestation de la planification, de cette culture quantitativiste du ministère, de l'introduction de ces notions de cadre de vie, de la fin des bidonvilles, etc. Enfin un travail de compilation des premiers rapports sur les dispositifs 'nouveaux' et rapports ont été relus, en miroir du travail d'archives (HVS, Dubedout, et plus tard, le rapport Lévy).

Je vais revenir sur chacun de ces éléments qui, finalement, justifient le séquençage de cette journée en trois temps.



Premières émeutes des banlieues françaises. Événements surmédiatisés qui poussent le gouvernement à chercher des solutions innovantes © Bernard Suard - Terra

## Les années 1970

Le premier, c'est le contexte d'irruption de ce champ d'action, c'est-à-dire le début des années 1970 et le début des années 1980. C'est vraiment la combinaison entre les terrains, la collecte des archives, et les entretiens oraux qui nous ont mené à approfondir clairement cette période. Nous constatons que les années 1970 sont un moment de profondes mutations aux conséquences réelles sur le fait urbain, qui correspondent à une conjonction de différents phénomènes et mécanismes qui font qu'un seul ministère ne pouvait pas, malgré son champ de compétence, avoir la possibilité de répondre à ces interrogations avec les outils existants (les outils politiques, idéologiques et techniques) :

- Le premier phénomène important est la crise industrielle. Elle est extrêmement prégnante dans certains territoires comme le montre le travail réalisé par Janoé Vulbeau dans le Nord (cela souligne d'ailleurs la nécessité d'avoir une disparité de terrains). Cette crise aux multiples accents (économique, industrielle, sociale) et sa permanence dans certains territoires influera la société d'une part et la gestion de la ville d'autre part qui ne pouvait se limiter à une transformation du bâti. Si cet élément est toujours mobilisé pour « planter le décor » (le contexte), il constitue une donnée majeure qu'il est nécessaire de prendre en considération pour ne pas avoir une vision homogène de ce qu'il se passait sur le territoire national. Aussi, des phénomènes au départ considérés comme conjoncturels (comme le

chômage de masse ou la précarité) seront associés progressivement à des réponses institutionnelles très variées, éloignées des champs de compétence du ministère : l'insertion économique, la formation professionnelle, le travail sur l'école, et la jeunesse sont mobilisés dans la définition et les diagnostics sur les quartiers en transformation urbaine. Comme vous le voyez, les questions sociales ont une répercussion sur la transformation des phénomènes urbains. Le partenariat institutionnel voit alors le jour.

- Le deuxième élément important, ce sont les élections municipales de 1977. Je précise bien « municipales », car avant la décentralisation, c'est bien au niveau local que des mobilisations/contestations ont lieu. L'arrivée d'une jeune génération, ce que l'on appelait à l'époque « une nouvelle génération de politiciens », coïncide avec l'émergence de thématiques en phase avec une population de classe moyenne qui investit notamment les centres et qui a envie de participer au débat public local. L'agglomération lyonnaise illustre parfaitement cette situation.

- Le troisième élément de cette époque, également lié au précédent, porte sur l'intérêt pour la ville, la transformation urbaine avec l'apparition du rejet de la rénovation urbaine dans les centres anciens (visible dans certains cercles scientifiques ou scènes locales). Les thèmes de sauvegarde, protection, patrimoine et cadre de vie apparaissent pour des raisons très diverses (politiques, idéologiques, etc.). On voit que cette dimension sociale, au sens sociétal du terme, est introduite dans la

façon dont est envisagée la ville et le fait urbain.

- Le dernier élément majeur, ce sont les changements dans la conduite de l'action publique où les notions d'expérimentation, de partenariat, de participation, voire plus tard, d'évaluation, fleurissent auprès d'acteurs, et notamment d'acteurs locaux, qui revendiquent la « proximité » du terrain.

## Les terrains d'investigation

L'ensemble de ces phénomènes nous a aidés à redéfinir les terrains d'investigations qui sont, à mon sens, au nombre de quatre. Nous avons dès lors trois terrains sur lesquels nous avons travaillé pour décrypter les situations locales : la région Île-de-France, la région Nord-Pas-de-Calais et la métropole lyonnaise – le territoire de la communauté urbaine de Lyon dans les années 1970-1980. Le quatrième terrain d'investigation, c'est celui de l'administration centrale, parce que l'on ne peut pas faire abstraction de cet acteur à part entière, et des liens étroits (ou inexistant) entre le national et le local. L'idée de considérer l'administration centrale comme un terrain à part entière m'est venue lors de l'analyse des dépouillements du corpus d'archives, car cette administration a versé énormément de cartons aux Archives nationales. Il y a une vraie mémoire archivée de cette administration dans les années 1970 et 1980, comme le fait que les archives de la CNDSP – un groupement interministériel à priori en dehors de l'administration – conservé par l'administration centrale.

Nous y accédons à travers ce filtre-là. On voit bien que le ministère avait un poids important dans la politique de la ville en train de se faire, à travers des aspects administratifs (secrétariat du CNDSQ, mise en œuvre opérationnelle), financiers (gestion des crédits).

On constate un décalage entre la mémoire archivée et les discours d'acteurs. Alors que l'idée prédomine d'une administration centrale monolithique, homogène (l'Équipement est envisagé comme une sorte de mastodonte représenté par les ingénieurs des Ponts et chaussées à leur tête), des versements contredisent cette vision. Sont conservées des notes, rapports, qui donnent à voir une réalité plus contrastée. Sans jamais contester le volet planificateur et quantitativiste du ministère, des documents évoquent largement les notions de cadre de vie, d'espaces publics, de modes d'habitat et d'habiter, nouvelles thématiques qui se comprennent aussi par la création d'un dispositif financier, le fonds d'aménagement urbain. Il existe également des missions interministérielles, comme le groupement permanent pour l'aménagement des banlieues, et par la suite, le groupement interministériel Habitat et Vie sociale ou la mission îlots sensibles en Île-de-France : ceci renforce l'idée de lieux d'expérimentation d'une autre façon de faire de l'action publique face aux mutations économiques et sociales.

Enfin, ces documents de l'administration centrale peuvent également nous

renseigner sur une autre façon de définir la politique de la ville à partir de ses directions. Catherine Grémion en parlera tout à l'heure, mais je souhaitais seulement souligner que le décryptage des documents d'archives (les sigles des différentes directions, le portage des dispositifs, les modes de financements) permettent de construire une vision moins monolithique et plus complexe aujourd'hui. Je vous propose trois types de définition de cet objet « politique de la ville » au sein du ministère, définitions qui correspondent à des conceptions différentes de cette politique publique.

- Au sein de cette administration centrale, domine la définition par l'urbain au sens étroit du terme (bâti, culture technicienne et quantitativiste), représentée par la direction de la Construction et la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme. Cette façon de penser l'urbain dominait le système de représentations sur la ville et se matérialisait par le corps des Ponts et Chaussées.

- Plus tard, une définition par l'économique et par l'aménagement du territoire se rencontre à la DATAR puis à la DIV lors de sa création ; une vision également partagée par quelques acteurs de la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme. C'est davantage une lecture centraliste et corporative de la politique qui tend à inscrire ou résorber le social dans la logique urbanistique et spatiale.

- Enfin, une définition par la gestion de l'exclusion. Cette réflexion s'était engagée auprès des « réformateurs sociaux » du Commissariat au Plan qui travaillaient avec la direction de la

Construction, la direction de l'Action sociale : ainsi, les opérations HVS et les politiques sur l'APL étaient pensées par la DAS et gérées par la direction de la Construction. Cette coopération structurelle s'est arrêtée avec la décentralisation.

## Les acteurs

Je souhaiterais ensuite relater quelques enseignements sur la collecte de témoignages oraux, avant d'en parler plus longuement lors de la seconde séquence cet après-midi. Ce qui m'a d'abord frappée, c'est le passage d'acteurs d'une administration, d'un organisme ou d'une structure, à une autre. C'est comme si l'objet politique de la ville émergent permettait à des acteurs de passer d'un service à l'autre, sans changer fondamentalement de travail. Ainsi, nous avons des carrières, des trajectoires d'acteurs que l'on peut considérer comme des militants - beaucoup ont employé ce terme pour justifier leur carrière professionnelle. Ces acteurs très impliqués dans ce champ ont largement porté ces questions sociales et urbaines sur les terrains, sans avoir toujours l'appui de leur hiérarchie ni bénéficié d'un portage politique fort. Dans les entretiens, nous avons entendu de manière récurrente, les termes de « gâchis », de « rendez-vous manqués », de quelque chose qui ne s'est pas passée autour de cet objet, alors qu'il était bien posé, questionné et débattu assez rapidement. Si les diagnostics avaient été bien posés et partagés, les réponses apportées à ces changements sont perçues de manière

mitigée. Le portage politique ou celui des administrations centrales étant largement mis en avant.

Souvent, ces acteurs ont eu beaucoup de difficultés à entendre toutes les critiques et jugements sur le fameux échec de la politique de la ville, alors qu'eux-mêmes se sont énormément impliqués, leur carrière ayant été mise à mal. Le cas d'ingénieurs ayant eu des avancements de carrière très lents, parce que justement, ils restaient dans ce champ du social urbain, a largement été évoqué.

La désignation de l'action publique - la terminologie de « social urbain » - a été également considérée comme un stigmat. Au sein de l'administration ministérielle elle était considérée comme relevant du « social » de manière un peu péjorative. Ainsi, de nombreux ingénieurs ou contractuels ayant porté cette thématique, n'ont pas toujours reçu cet appui très fort de leurs hiérarchies, voire ont connu des conflits qui ont laissé des traces encore visibles aujourd'hui (difficulté d'évoquer cette période).

L'autre élément majeur lié à l'émergence de ce champ et prégnant dans les discours d'acteurs concerne cette rhétorique du dessaisissement du ministère, souvent évoquée dans les récits d'acteurs. Différents niveaux de lecture peuvent expliquer cette vision. Le premier est la décentralisation et ses conséquences localement sur ce ministère, vécue comme un bouleversement qui fragilisait fortement ses agents. Beaucoup ont

parlé de l'image du DDE comme d'un grand notable que la décentralisation a fait disparaître. Il a fallu recomposer avec ce changement. C'était le premier moment où ce dessaisissement a été vécu. Le second, c'est la création de la CNDSQ - certains acteurs (notamment à l'échelle de l'administration centrale) l'ont très clairement évoquée comme un moment de rupture.

Pourtant la création de la CNDSQ a été vécue différemment de celle de la création HVS par les acteurs alors que dans les deux cas on est en présence d'un groupement interministériel. Je ne vous parle pas de la création de la DIV, et ensuite, du ministère de la Ville, qui parachevaient l'histoire de cette « dépossession » et de ce « dessaisissement ». Mais certains acteurs ont insisté que le fait qu'il existait, au sein du ministère, des envies, des frémissements, des interrogations sur cette politique sociale de l'habitat, mais cela n'a pas pris. Ce dessaisissement a donc été vécu de manière très forte, et perdure dans la mémoire collective des agents du ministère. Pourtant - et c'est là le bémol - le ministère conservait la mainmise des crédits logement du ministère. Tous les crédits de réhabilitation des logements se trouvaient aux mains notamment la direction de la Construction. On voit donc qu'il y a une sorte d'ambiguïté, d'ambivalence entre ce qui, dans le langage courant et les représentations, est considéré comme une perte de pouvoir, alors que financièrement, le ministère conservait la mainmise, au travers par exemple du fonds d'aménagement urbain.

Localement, les DDE ont aussi pu impulser des modes de faire différents car ils bénéficiaient d'une expertise réelle qui dans certains cas leur a permis d'être les chefs d'orchestre de la recomposition de l'action publique. On voit bien que l'on est en présence d'une vision contrastée et non homogène, même dans les témoignages d'acteurs.

## Le corpus d'archives

Lorsque l'on se rend aux Archives nationales de Pierrefitte, on est submergé par des cartons et des listes de documents à consulter. Comment donner envie d'aller regarder cette mémoire archivée, et comprendre ce que l'on peut en tirer pour expliquer l'émergence de ce champ d'action publique ? C'est vraiment la partie qui m'a le plus posé de problèmes et je vais tenter de la présenter clairement. Pour cela, j'ai choisi trois entrées.

- La première entrée qui me paraissait presque évidente, c'était l'entrée par les dispositifs et les crédits d'affectation tant les cartons sont pléthoriques. Je rappelle que la mission du FAU, le fonds d'aménagement urbain créé en 1976, était « d'animer et de coordonner l'action des administrations intéressées à l'aménagement des centres et des quartiers existants en vue de promouvoir un cadre de vie de qualité et d'assurer de meilleures conditions de vie aux ménages les plus modestes, en concertation avec les collectivités locales ». On voit bien que dans la façon dont ce dispositif a été créé au sein de la DAFU, les crédits d'affectation portaient sur l'innovation urbaine, la restauration immobilière,

la résorption de l'habitat insalubre, les OPAH (les opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat) et la mise en œuvre architecturale des ensembles urbains. Ces différents dispositifs devaient être 'simplifiés' au sein d'une seule ligne budgétaire afin d'assurer et promouvoir un cadre de vie de qualité. Toutes les réflexions dont je vous parlais tout à l'heure sur cette façon de voir ce phénomène urbain rencontraient un caractère opérationnel à travers ce dispositif et ces crédits d'affectation. L'autre point intéressant porte sur la constitution du Comité directeur, puisque toutes les directions du ministère étaient représentées (la DAFU, la direction de la Construction...) ainsi que d'autres administrations interministérielles (la direction de l'Action sociale, le secrétariat général de la Commission nationale pour le logement des immigrés, la direction générale des Collectivités locales, le Budget et le Trésor). Le Secrétariat général était assuré par le ministère de l'Équipement. On peut constater que l'on a déjà la configuration de ce que seront par la suite les missions interministérielles à travers ce crédit d'affectation très opérationnel.

- La seconde entrée sur laquelle je souhaitais m'appuyer pour faire parler les archives, ce sont les institutions. À la suite du FAU est institué le groupement Habitat et Vie sociale, chargé d'améliorer l'habitat dans les grands ensembles, puis le groupement interministériel d'aménagement des banlieues, et enfin, la CNDSQ. Dans les documents d'archives, j'ai pu décrypter que le fonds du FAU est en lien avec ces

groupements interministériels. On voit donc bien que l'on a une combinaison entre les crédits d'affectation et ces institutions interministérielles. Après la suppression du FAU est instauré le fonds social urbain, géré par le Comité interministériel des villes. Ce dernier est également géré et son secrétariat assuré par les agents du ministère. La présence du ministère est encore réelle et loin de l'idée de dessaisissement habituelle : on est en présence d'une histoire complexe à décrypter, mais en tout cas intéressante à analyser.

- La troisième entrée porte sur le fameux « volet social » de l'action publique. Dans les documents administratifs, ce champ apparaît dans le cadre de mesures et/ou de réglementations précises comme la résorption de l'habitat insalubre, les modalités d'attribution du logement, ou encore la question de l'aménagement des banlieues. L'intérêt de ces documents réside moins dans l'existence de ces dispositifs que dans la désignation des publics : ce sont les familles étrangères, marginales ou socialement handicapées, les familles monoparentales, les personnes handicapées, isolées et les immigrés. Cette catégorisation ne signifie pas encore désignation d'un « public à problème », mais signifie que la question sociale (dans le domaine de l'urbanisme et du logement) est étroitement liée à la classification de publics.

## La structuration de la journée

Cette journée sera en trois séquences : la première, qui prendra la suite de mon intervention, portera sur la présentation analytique de ce ministère technique

dans les années 1970, avec à sa tête un grand corps, celui des Ponts. Face à l'émergence de cette dimension sociale de l'urbain, comment ce nouveau champ a-t-il été appréhendé ? Par quels acteurs ? Au sein de quelles scènes ? L'élément qui nous semblait important de mettre en lumière, c'est la décentralisation qui a provoqué des restructurations complètes dans la façon de conduire l'action publique sur ce champ de l'urbain social, mais également sur les terrains. Nous aurons deux interventions de chercheurs : Catherine Grémion racontera cette histoire vue du ministère, suivie par Maurice Blanc qui nous dira, à partir de cette décentralisation, comment se recompose cette action publique locale émergente ; puis nous aurons une table ronde réunissant des acteurs ayant fait partie de ces groupements interministériels, ces dispositifs financiers (FAU puis FSU ; CIV, CNDSQ), qui nous donneront à voir cette histoire technico-sociale de l'urbain.

Cet après-midi, deux séquences extrêmement denses sont prévues. Tout d'abord, chacun des membres de l'équipe relatera son histoire du terrain local dont il fut en charge. Ces histoires ont pour but de montrer comment ces terrains singuliers nous donnent à comprendre ce qu'il se passait justement à l'échelle locale, et qui, peut-être, a été transposé à l'échelle nationale. C'est peut-être l'inverse qui s'est produit, non pas comme se faisait habituellement l'action publique, c'est-à-dire du haut vers le bas, avec une table ronde très dense. En effet,

Nicole Smadja, Janoé Vulbeau et moi-même présenterons les terrains pour comprendre leur singularité. Ensuite, nous aurons une table ronde animée par Philippe Estèbe avec des acteurs ayant travaillé sur les terrains investigués (une autre narration de l'histoire locale). Vous avez remarqué qu'il y aura la présence d'Alain Fourrest qui parlera de Marseille. Il ne faisait pas partie de ces fameux terrains « qui ont fonctionné », c'est-à-dire qui sont devenus des références voire des figures emblématiques, pour illustrer l'émergence de la politique de la ville. En effet, il nous a semblé intéressant d'aller voir ce qu'il se passait dans des territoires confrontés à des problématiques urbaines et sociales, sans avoir eu recours aux dispositifs précités.

La troisième séquence porte sur cette question 'nouvelle' - la gestion du social et/ou de l'exclusion au travers d'une politique publique territorialisée, que nous avons inscrit dans une histoire urbaine un peu plus large : « Des bidonvilles à la LOV : une politique d'intégration urbaine des immigrés ? » Si la population immigrée existe, au sein de l'administration en tant que public spécifique, il est nécessaire de faire remonter l'histoire de cette désignation bien avant les années 1970. Je vous ai mentionné que parmi le comité directeur du FAU, il y avait la Commission nationale du logement des immigrés. Il s'agit donc d'un acteur qu'il ne faut pas juste regarder comme étant présent, mais essayer de décrypter comment cette question est progressivement devenue un problème public. Je remercie Marie-Claude Blanc-

Chaléard, Thomas Kirszbaum et tous les acteurs qui en parleront cet après-midi.

Nous avons souhaité cette journée, la présentation de nos travaux, enquêtes de terrains comme corpus d'archives, autour de moments de débats, de discussions, sans faire le procès de qui que ce soit, ni de la politique de la ville ni de ceux qui l'ont portée, sans

forcément dire qui a bien ou mal fait. Ce n'est pas le lieu et cela n'a d'ailleurs aucun intérêt. Il s'agit au contraire de débattre sereinement de ce qu'il s'est passé, d'essayer d'en comprendre les mécanismes pour arriver, il me semble, à avoir une journée agréable et riche de croisements entre chercheurs et acteurs. ★



ADR 248 W 5, *La Vie Lyonnaise*, n°179, 1<sup>er</sup> février 1969

# Un ministère technique confronté à la dimension sociale de l'urbain

- ❖ L'émergence de cette question dans les années 70 au sein du ministère de l'Équipement. L'influence discrète ou méconnue des militants chrétiens ?
- ❖ La politique de la ville à l'épreuve des lois de décentralisation. Entre gestion technico-financière et création d'outils innovants
- ★ Table ronde



C. Grémion et M. Blanc



A. Pollet, A. Loubière et S. Harburger



M. Didier et C. Grémion

# Introduction

Michel Didier, *Conseiller auprès du Commissaire général à l'égalité des territoires*

Je souhaiterais remercier les organisateurs de m'avoir invité, parce que je ne suis pas du ministère de l'Équipement, mais du ministère de la Cohésion des territoires. Évidemment, j'ai un grand plaisir à être présent. Je suis tout d'abord un praticien de la politique de la ville. J'ai été directeur de la politique de la ville, une collectivité locale, à Montreuil, pendant un certain nombre d'années. Ensuite, je suis arrivé à la délégation interministérielle à la Ville à la fin des années 1990, d'abord en tant que directeur du Centre de ressources nationales, puis responsable de l'animation des réseaux, de la politique de la ville, et depuis à peu près un an, je suis conseillé auprès du Commissaire général délégué à l'égalité des territoires, qui est en même temps le directeur de la ville et de la cohésion urbaine, chargé de la stratégie et du développement de la politique de la ville. Je suis donc un praticien, mais également un historien de formation particulièrement intéressé par les propos introductifs de Madame Belmessous sur l'histoire et la genèse de cette politique particulière qu'est celle de la ville.

À ce titre, je souhaiterais dire quelques mots avant de reprendre mon rôle de président et de garant des horloges. Je me suis personnellement beaucoup investi dans ce travail de recueil d'archives sur

cette politique de la ville, parce qu'il s'agit d'archives extrêmement dispersées, dans les mains de beaucoup d'acteurs, certes du ministère, mais également des collectivités locales, des organismes HLM et des acteurs associatifs. Dans les années 2000, avec la direction des Archives de France, nous avons déjà entrepris un travail de repérage de ces archives, et nous avons formulé des instructions en direction des services d'archives et des acteurs de la ville pour qu'ils puissent repérer et déposer, dans les services compétents, ces archives très dispersées. Plus récemment, nous avons engagé un programme important de recueil d'archives orales pour recueillir les témoignages des acteurs de cette politique. Nous l'avons d'abord fait dans les territoires, et, depuis maintenant deux ans, au niveau national, avec la réalisation de films que nous avons appelés « les grands témoins de la politique de la ville », c'est-à-dire les anciens ministres, les anciens maires de communes emblématiques de la politique de la ville, des militants associatifs et des hauts fonctionnaires en charge de mettre en œuvre cette politique au sein des ministères. Les propos tenus tout à l'heure rappelaient ceux que j'avais entendus, souvent un peu décoiffants, de personnes comme Dominique Figeat ou Yves Dauge qui n'hésitaient pas à

tenir des propos un peu sévères sur le service public ou le fonctionnement classique des ministères qui remettaient en cause le fonctionnement traditionnel des institutions. Aujourd'hui, nous avons 12 films en boîte. Nous faisons cela avec le réseau Canopé, l'ancien centre national de documentation pédagogique du ministère de l'Éducation nationale. Une fois que nous aurons terminé ce programme, il sera mis à disposition de tous ceux qui s'intéressent à l'histoire de cette politique de la ville. Derrière, nous souhaitons des partenariats avec des chaînes de télévision ou d'autres diffuseurs pour mettre à disposition du grand public ces témoignages, parce qu'ils contribuent à faire l'histoire d'une politique publique autrement que par l'histoire des dispositifs, par ceux-là même qui ont conçu et mis en œuvre cette politique. Les propos de Fatiha Belmessous me convainquent tout à fait.

Le deuxième élément que je souhaitais donner à titre d'information, c'est que nous-mêmes, au CGET, programmons des études sur la politique de la ville. Nous venons d'en terminer une sur le devenir des quartiers d'Habitat et Vie sociale. Il ne s'agit pas de l'histoire d'HVS, car cela a déjà été fait par Thibault Tellier et d'autres, mais du devenir des quartiers d'habitat social avec ces deux

programmes dont Catherine Grémion pourrait éventuellement en dire un mot dans la journée. Ce travail donnera lieu à un colloque de restitution le 20 juin prochain.

Le troisième élément est un élément d'actualité sur la politique de la ville. Comme vous l'avez dit, Madame Belmessous, nous commémorons les 40 ans de la politique de la ville à partir du moment où l'on considère qu'elle est née au moment de l'HVS, et j'ai entendu les réserves que vous avez apportées quant à sa date de naissance. C'est évidemment l'occasion de revivre l'histoire de cette politique publique particulière, de regarder ce qu'elle a produit, mais également de s'en inspirer pour le futur. Elle a cette vision un peu rétro prospective. À titre d'information, nous avons annoncé ses 40 ans le 6 octobre dernier à Aubervilliers, et 2017 et 2018 sont pour nous l'occasion d'organiser des manifestations nationales et de labelliser des actions, au niveau local, permettant de mettre en avant ce qu'a produit cette politique de la ville. Quelquefois, vous avez des témoignages extrêmement intéressants sur les engagements de ces militants et un certain nombre de réussites apportées à son crédit dans un débat où elle est souvent fortement critiquée, même si les dernières

semaines montrent qu'elle est de nouveau au-devant de la scène, avec un discours du pouvoir public la semaine prochaine. Voilà les raisons pour laquelle je souhaite remercier les organisateurs de m'avoir invité.

À présent, je souhaiterais revenir sur mon rôle, avec cette première séquence d'interventions tournant autour de ce ministère technique confronté à la dimension sociale de l'urbain, dans une période de grande mutation, avec la décentralisation d'un côté, et les difficultés des grands ensembles et les émeutes de l'autre.

Catherine Grémion est directrice de recherche émérite au Centre de sociologie des organisations. Je vous cite souvent dans les formations que j'organise, car vous avez également écrit un livre sur les sous-préfets à la ville, ces nouveaux métiers qu'a également inventés la politique de la ville. Ce livre est toujours passionnant. Je le cite régulièrement. Vous nous direz comment cette question a émergé, dans les années 1970, au ministère de l'Équipement, donc un peu vu de l'intérieur. Ensuite, Maurice Blanc, que j'ai souvent écouté au sujet de la politique de la ville et des dimensions participatives de cette politique, en

France, mais aussi en Allemagne, car il intervient également sur le problème social : la Stadt<sup>5</sup>. Il nous parlera plutôt du lien avec les lois de décentralisation, et avec cette tension toujours permanente dans la politique de la ville entre une logique technico-administrative et des logiques plus sociales et plus novatrices que cette politique a porté. ★

<sup>5</sup> La politique de la ville est une expression française on peut la comparer à des programmes similaires, comme Soziale Stadt (ville sociale) en Allemagne (N.D.L.R.).

# L'émergence de cette question dans les années 70 au sein du ministère de l'Équipement L'influence discrète ou méconnue des militants chrétiens ?

Catherine Gremion, *Directrice de recherche émérite au Centre de sociologie des organisations*

Je remercie tout d'abord les organisateurs de cette rencontre et le Comité d'histoire de m'avoir invitée à évoquer l'émergence de la politique de la ville, au sein du ministère. Mais sur un tel sujet on ne peut se limiter au ministère, il faut sortir de ses murs, et aller à la rencontre des milieux qui ont convergé pour faire naître cette politique de la ville : les administrations en charge la Construction et du Logement, certes, mais aussi le Plan, les instances de prévision et de planification au sein de l'État, et l'Aménagement du territoire, et en second lieu une nébuleuse d'associations telles que la FORIS (fondation pour la recherche sociale), associations et groupes d'experts qui deviendront petit à petit les partenaires des administrations, qui agiteront des idées et suggéreront des solutions.

J'essaierai de situer non seulement les problèmes rencontrés, mais les hommes qui, au milieu de ces deux groupes, se

sont affirmés, et dont les écrits et l'action ont pu avoir un impact. Leurs inspirations tirées de leurs expériences antérieures et de leurs engagements associatifs et militants ont souvent marqué cette politique. Deux grandes catégories apparaissent parmi eux : les anciens résistants - nous sommes juste après la guerre - et les militants chrétiens, la plupart responsables, souvent au niveau national, de mouvements d'Action catholique, d'Action catholique ouvrière ou étudiante, ou encore du scoutisme.

A l'origine de ces situations sont les politiques menées par les ministres qui, les premiers, ont été chargés de la reconstruction, et du relogement dans les villes. Je commence très en amont, en 1948-1953, avec le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) et Claudius-Petit, résistant et proche de Marc Sangnier qui, par décret du 16 mars 1949 réorganisa l'ancienne direction de l'Urbanisme et de l'Habitation, et

créa une direction de l'Aménagement du territoire. En 1957, Edgard Pisani, rapporteur comme député et également ancien résistant, défendra la loi-cadre relative à la construction de logements et d'équipements collectifs. En 1958, Pierre Sudreau, ancien du réseau Brutus et revenu de Buchenwald, est le ministre de la Construction du général de Gaulle dans le dernier gouvernement de la IV<sup>e</sup> République. En novembre et décembre 1958, la radio-télévision française - à l'époque, il y avait à peu près un million de postes de télévision en France - consacre cinq émissions aux problèmes de la construction. En 1958, toujours, le décret qui crée les ZUP, c'est-à-dire des ensembles de 500 logements au minimum par le même architecte, voit le jour, il est à la base des grands ensembles. Peu après en 1960, Robert Buron, ministre des Transports, crée le SAEI, Service des affaires économiques et internationales, service d'études propre au ministère. Lui aussi chrétien

engagé est issu de la résistance, et dans ce SAEI, nous trouverons des personnes comme Alain Maugard. Il deviendra un outil de réflexion et d'étude très important sur ces problèmes de la ville.

## La prise de conscience des difficultés

Ces premières mesures de reconstruction créent rapidement des situations nouvelles et des difficultés dont prennent conscience des acteurs qui, sans être dans le ministère, ont pu inspirer certaines de ses actions. Problèmes issus de ces politiques de construction elles-mêmes : concentration des habitations dans les périphéries urbaines, actions de rénovation massives, nouveauté des

grands ensembles, types de bâtiments et de peuplement, voire existence d'habitations insalubres, de taudis et de bidonvilles. Cet ensemble de situations appelle des actions diverses et des programmes qui l'on appellera plus tard politique de la ville.

L'un des premiers à en prendre conscience est Paul-Henri Chombart de Lauwe qui a travaillé sur la région parisienne. Il a observé les phénomènes de déculturation chez les nouveaux habitants de ces grands ensembles et cherché les moyens d'une politique qui y remédie. Pour lui, ce n'est pas l'homme qui doit s'adapter aux villes nouvelles, mais les aménageurs qui doivent faire des villes pour les hommes. La fondation pour la recherche sociale, FORSS, dont l'origine se trouve du côté du catholicisme social, accompagnera

l'effort par la publication de recherches sur des thèmes liés à la vie sociale dans les nouveaux grands ensembles urbains. Cette fondation comprend un bureau d'études sociologiques qui travaille sur des problématiques urbaines, au cours des années 1960 et une revue, *Recherche Sociale*, qui publie des numéros consacrés à la vie sociale dans les nouveaux grands ensembles. Installée au 14, rue Saint-Benoît, à Paris, elle est proche d'autres mouvements qui y sont logés, dont Culture et promotion. Son président, Henri Théry est issu de Témoignage chrétien et de la Jeunesse étudiante chrétienne (JEC). Il est associé à la création du centre de recherche sur les problèmes de l'habitat par André Trintignac, qui sera l'un des membres de l'opération Habitat et Vie sociale (HVS).

Dans ces mêmes années 1960, Roger Bonnez, issu de l'Action catholique ouvrière, contribue à la création de l'ADELS. Ce mouvement changera plusieurs fois d'appellation. Ses titres sont assez parlants et manifestent ses objectifs : en 1960, il devient « l'Association démocratique des élus locaux et municipaux ». En 1961, « l'Association démocratique des élus et animateurs de la vie locale et sociale ». Son président se trouve être, en 1963, Michel Rocard, qui le restera jusqu'en 1966. Pour finir, en 1963, il devient « l'Association pour la Démocratie, l'Éducation Locale et Sociale ». L'ADELS se propose d'être au service à la fois des animateurs et des élus locaux. Elle a une revue, *Correspondance Municipale*, et sa création correspond à une volonté de former les animateurs locaux aux problèmes



Grigny, concentration des habitations dans les périphéries urbaines © DRIEA/Guiho

relevant des collectivités de base et en particulier au thème des processus ségrégatifs qui dans un certain nombre de grands ensembles s'avère de plus en plus déterminant. En outre au cours de la seconde partie des années 1960, des phénomènes de violences urbaines commencent à voir le jour.

Certains militants catholiques, comme Guy Houist, ancien membre du cabinet du ministre de la Reconstruction, s'engagent par ailleurs dans l'organisation des organismes de logement. Dans les années 60, Guy Houist, alors responsable d'une fédération de coopératives issue du courant du christianisme social contribue à la fusion de son mouvement avec une fédération laïque et socialiste pour constituer la coopérative de l'Union des organismes HLM. D'un autre côté, les jésuites, qui animent la

revue *Projet*, publient plusieurs numéros sur la ville. Dans les années 1960, ils remarquent que le nombre des résidents en bidonvilles avoisine les 100 000 habitants. Tous ces centres de recherches alertent les pouvoirs publics sur les difficultés des nouvelles formes d'habitat.

Paul-Henri Chombart de Lauwe avait été lui-même résistant, membre des équipes sociales de jeunesse de l'Église, proche des prêtres ouvriers, et de la Mission de France, son œuvre est restée largement ignorée, et pourtant il est le premier à saisir, au cours des Trente Glorieuses, les nouvelles articulations entre espace et société, et par des analyses détaillées et des enquêtes socio-anthropologiques, à avoir une appréhension des banlieues sensibles en termes de culture populaire et de développement social des quartiers.

Celle-ci est ancrée dans une vision chrétienne de gauche qu'il a le premier projeté sur les questions urbaines (voir les travaux de Thibault Tellier<sup>6</sup>). C'est également l'époque où les chrétiens de gauche que Jean-Louis Schlegel et Denis Pelletier décrivent dans leur livre *À la gauche du Christ*<sup>7</sup> ont eu l'idée des locaux collectifs résidentiels, les LCR, que j'ai plus tard retrouvés au cours de mon étude sur Cergy-Pontoise<sup>8</sup>. Ces locaux servaient de chapelles aux catholiques alors soucieux de discrétion et d'enfouissement, discrétion qui ne tolérait ni clocher ni croix sur les nouveaux lieux de culte ! Les LCR leur permettaient d'avoir des chapelles au pied des immeubles.

Quant à Paul Rendu, ancien Commissaire national Route des Scouts de France, c'est-à-dire les aînés des Scouts catholiques, sociologue et directeur de recherche au CNRS, il succède à Chombart de Lauwe à la tête du Centre d'études des groupes sociaux qu'il transforme en 1966 en Centre de sociologie urbaine. En 1972, il embauche Pierre Saragoussi qu'il a repéré au sein des scouts catholiques, ce dernier étant par ailleurs un rescapé la rafle du Vel' d'Hiv', ou encore Henri Coing qui publie en 1966



Nanterre, bidonville. Dans les années 1960 les résidents avoisinaient les 100 000 habitants © Terra

<sup>6</sup> Thibault Tellier L'invention de la politique de la ville en France, la fin de l'expertise urbaine d'inspiration chrétienne, in *Chrétiens et société*, n° 21, 2014, pp 33-49

<sup>7</sup> Denis Pelletier et Jean-Louis Schlegel, *A la gauche du Christ, les chrétiens de gauche en France de 1945 à nos jours*, le Seuil, 2012

<sup>8</sup> Catherine Grémion, *Les religions dans la ville d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 2012



Affiche de mai 1968. Les effets de la rénovation urbaine.

Rénovation urbaine et changement social, tiré de sa thèse de sociologie. Henri Coing, influencé par une jeunesse stéphanoise souhaitait devenir prêtre ouvrier. Il s'est engagé chez les jésuites, puis a entrepris une thèse de sociologie dirigée par Chombart de Lauwe, alors directeur d'études à la V<sup>e</sup> section des Hautes études. Il y analyse un quartier du 13<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, l'îlot n°4 près de la rue Jeanne d'Arc. À partir d'une monographie de quartier exemplaire, il montre comment une transformation



Robert Lion au moment où il est directeur de la Construction © Terra

architecturale et urbanistique vient bouleverser la communauté de quartier, ses modes de vie et les relations entre ses membres. Il souligne l'impact de cette politique, qui affecte les liens de ceux qui y vivent, remettant en cause le principe des rénovations.

## Avec Edgard Pisani, puis Robert Lion des innovations majeures

Quittons ces réseaux de chercheurs, d'animateurs, de revues et de réflexions pour revenir aux administrations. En 1966 Edgard Pisani devient ministre de l'Équipement. Il place le logement qui, jusque-là, était uniquement l'affaire des urbanistes, sous la houlette conjointe des urbanistes et des ingénieurs des Ponts et chaussées par le regroupement des ministères de la Construction et des Transports, ce qui transforme la gestion des problèmes de la ville. Cette nouvelle administration cherche à établir des diagnostics et des solutions techniques aux nouveaux problèmes en relation avec les chercheurs. De nombreux entrecroisements et interactions s'établissent au niveau des personnes, entre les différentes institutions. Ils rencontreront les préoccupations de plusieurs acteurs majeurs de ce secteur, et en particulier de Robert Lion.

Albin Chalandon, nouveau ministre de l'Équipement, en juin 1969, souhaite « libérer l'urbanisme », développer la maison individuelle, mais aussi

transformer des règles d'urbanisme, a Robert Lion comme directeur de la Construction. Albin Chalandon prend également dans son cabinet Pierre Mayet qui vient de la Commission des villes du sixième Plan et du Commissariat au Plan. Conseiller technique chargé de l'urbanisme, il le restera auprès d'Olivier Guichard, le ministre suivant. C'est à cette époque-là que les ZUP disparaîtront, remplacées par les ZAC. C'est également l'époque de la « nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas, où beaucoup d'idées sont remuées. Par la suite, Pierre Mayet deviendra directeur de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme, la DAFU, en 1974. Il y aura également un renouvellement du personnel de la direction de la Construction, avec Jean-Michel Bloch-Lainé qui prendra la suite de Robert Lion, puis de Georges Mercadal. Quant à Robert Lion, il est à la tête de la direction de la Construction de 1969 à 1974. Je considère qu'il a amené trois innovations majeures au sein du ministère : le GRECOH<sup>9</sup>, les opérations HVS et le GIP<sup>10</sup>, et la RHI<sup>11</sup>.

Robert Lion a été chargé de mission au ministère de l'Industrie (1968). Puis au ministère de l'Équipement auprès d'Edgard Pisani, adjoint à la direction de la Construction avant d'en devenir lui-même directeur. Il vient du scoutisme catholique, et pour lui, la question de la participation des usagers est

<sup>9</sup> Groupe de recherche et d'étude pour la construction et l'habitation, au sein de la DC

<sup>10</sup> Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre

<sup>11</sup> La résorption de l'habitat insalubre

essentielle. Selon lui, “ la place et le rôle des usagers dans la gestion de leur cadre de vie constitue aujourd’hui un des problèmes essentiels du logement”, sans doute beaucoup plus important que les objectifs quantitatifs de la construction.

Sa première action est la création du GRECOH, qui contribuera à la réforme du financement du logement. C’est une nouvelle structure dans laquelle il introduit des jeunes fonctionnaires issus de l’ENA et des disciplines jusque-là peu représentées au ministère. À l’époque, la politique du logement, qui était identifiée à Edmée Crivelli, apparaissait comme traditionnelle et peu dynamique, il décide d’en faire le fer de lance de son action. Robert Lion amène auprès de lui Claude Robert, Michel Dresch, Jacques Lebhar, et Christian Pattyn, Anne-Marie Idrac, ainsi que des contractuels comme Sabine Baïetto et Dominique Figeat, ce qui constitue une équipe assez extraordinaire. Christian Pattyn, vient de la Culture, il met au point un dictionnaire, le dictionnaire Pattyn qui met de l’ordre dans les concepts que l’on présentait de façon un peu indistincte (restauration, réhabilitation, et rénovation) et dans la réalisation des opérations parfois de démolition, et parfois de préservation, avec le souci de sauvegarder les éléments architecturaux historiques des villes.

Tous fonctionnent de façon pluridisciplinaire. Il y a là des économistes, des financiers, des sociologues, et ils essayeront de lancer des études en liaison avec l’INSEE, avec des bureaux d’études, et ils ont des ‘modèles’. Ils font des simulations pour voir si l’accession coûte moins

cher que le locatif, car l’acheteur acceptera à des taux parfois plus importants. Cette accession libérera un autre logement, mais que se passera-t-il alors pour les bas revenus ? Le GRECOH est donc une première innovation due à Robert Lion. Sa contribution à la réforme du Logement de 1977 sera décisive.

La seconde innovation que lance Robert Lion, menée conjointement avec René Lenoir est Habitat et Vie sociale, HVS, qui est l’un des démarrages de la politique de la ville. Robert Lion comme René Lenoir venant tous deux des cercles chrétiens réformistes. Il s’agissait d’opérations ponctuelles de réhabilitation du cadre bâti associées à des séminaires régionaux Habitat et Vie sociale menés en particulier au cours de l’année 1972 pour réunir sur place l’avis de toutes les personnes concernées. L’animation en est confiée à la FORS, avec de jeunes sociologues qui sont choisis pour animer ce que deviendra bientôt cette genèse de la politique de la ville : Pierre

Saragoussi, que j’ai déjà cité, et Bernard Poupard, qui était un prêtre ayant suivi des études de philosophie à la Sorbonne, notamment des cours de Paul Ricœur, et qui est revenu en France après que les bénédictins aient été chassés du Maroc. Il est embauché à la Fondation pour la recherche sociale par Henri Théry qui l’a choisi pour animer un secteur de sociologie urbaine et les groupes HVS. Une définition d’HVS est publiée dans la revue Recherche sociale, en 1970 : « Processus de valorisation humaine des personnes et des sociétés qui, à travers l’amélioration des conditions matérielles d’existence, permet un épanouissement de l’être et de l’individu social. Processus d’accomplissement humain intégral ». Cela renvoie à la philosophie personnaliste d’Emmanuel Mounier, mais également aux thèses du père Lebreton au sein du mouvement « Économie et humanisme » fondé en 1941. Ce problème est remonté à la surface à l’occasion du meurtre d’un jeune maghrébin, un événement



Grands ensembles de la ville de Sarcelles, d’où est issu le terme la « sarcelite » © Henri Salesses - Terra

à l'époque très important, tué par un cafetier en 1971, à l'époque de Chalandon. On commence à parler du mal des grands ensembles, de la sarcellite, et on lance également la résorption de l'habitat insalubre.

La troisième innovation de la direction de Robert Lion, est donc la résorption de l'habitat insalubre action pour laquelle je vois trois influences : le SAEI (service d'étude du ministère), le GIP, créé en 1971, et les Commissions du sixième Plan, notamment la Commission des villes. À la demande de la direction de la Construction, un recensement a été effectué en 1970 et a révélé que près de 650 000 personnes occupaient des logements insalubres. Ils étaient définis comme des locaux ou installations utilisés à des fins d'habitation, mais impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de sécurité et de salubrité. Cela incluait les bidonvilles, les baraques, les garnis, les meublés, etc., mais également beaucoup d'habitats anciens qui commençaient à se dégrader. Il s'agissait de lieu de transit pour des populations immigrées et pauvres, mais également d'HLM construits de façon assez économique étudiés par les chercheurs de Chombart, qui montraient que la dégradation matérielle des bâtiments entraînait également une dégradation des rapports entre habitants et gestionnaires, des rapports de voisinage, la naissance d'une petite délinquance, et l'écrémage des ménages les mieux intégrés au profit des plus marginaux. Tout ceci amène à l'idée que l'habitat insalubre est un des projets importants contre lequel il faut lutter.



Au début des années 1970, 650 000 personnes occupent des logements insalubres © Henri Salesses - Terra

En 1970 est créé le GIP - groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre - créé par un arrêté du 23 octobre, il est constitué d'une structure pluridisciplinaire regroupant plusieurs ministères : un directeur du ministère des Finances, un directeur du Travail et de l'Emploi, le directeur de la Santé publique, de l'Intérieur, et le ministère de l'Équipement. Robert Lion en est le président, et son secrétariat est rattaché à la Construction, avec Guy

Houist, déjà cité, qui sera l'auteur d'un rapport « Actions socio-éducatives et relogement des groupes familiaux, des personnes isolées et vivant en habitat insalubre ». Ce rapport a été présenté en 1971 en collaboration avec André Trintignac.

Cette étude est aussi la poursuite des travaux entrepris à la même époque par la Commission des mal logés du sixième Plan. Plusieurs Commissions du sixième Plan se sont saisies des problèmes posés

par les zones urbaines en difficulté : on y trouve alors un groupe Jacques Delors, Pierre Consigny, et Georges Crepey, traitant de contractualisation et de remise aux normes, avec le souci des inégalités sociales. La Commission des villes dont le rapporteur principal est Pierre Mayet, affirmait une volonté de promotion des centres urbains, « lieux privilégiés de l'intégration des habitants de la ville à la société ». Elle insiste sur la planification de l'urbanisme, l'action foncière et les transports. Toutes ces personnes s'interrogeront sur les diagnostics et solutions à apporter au problème des quartiers. La Commission des mal logés avait pour la première fois développé une réflexion sur les besoins en relogement des populations notamment immigrées, résidant en habitat insalubre, elle craint que la résorption de l'habitat insalubre ne « serve qu'à recréer d'autres endroits qui deviendront rapidement insalubres ». Michel Rousselot, Jean-Pierre Duport ou Olivier Piron participent à ces travaux. Jean-Pierre Duport, qui vient de la DGCL, au ministère de l'Intérieur, est directeur de cabinet de Jean Ripert, le Commissaire au Plan, il deviendra chef du service de l'Habitat en 1977, prenant la suite de Mme Crivelli. Olivier Piron sera ultérieurement chargé du PUCA<sup>12</sup>. Michel Rousselot, bientôt à la tête de

l'aménagement de Marne la Vallée, appartient, comme Jacques Delors et Jean-Pierre Duport, de manière active au milieu des chrétiens conciliaires que j'ai déjà évoqués.

Quant au SAEI, la résorption de l'habitat insalubre, deviendra l'un de ses terrains d'étude, en particulier Très-Cloîtres à Grenoble, mais aussi Valenciennes ou Denain, qu'il mène en co-responsabilité avec le GRECOH, le CSU<sup>13</sup>, le GETUR<sup>14</sup> et le GIP. Les activités du GIP consistent essentiellement à élaborer les textes qui permettent de résorber l'habitat insalubre, envoyer des directives aux préfets et aux délégués du GIP - désignés par le préfet en application de la circulaire du 27 août 1971 - à programmer des actions de résorption et de construction de logements, et à gérer les crédits.

Le cadre législatif de l'action qui soutient tout ceci, c'est d'une part la loi Debré votée en 1964 qui permet l'expropriation de terrains « sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables communément appelés bidonvilles » amendée en 1966. Le ministère avait alors demandé au Conseil d'État l'extension de cette procédure aux courées du Nord qui l'avait accordée. Et par ailleurs la restauration et la réhabilitation, issues de la Loi Malraux de 1962 qui permet de protéger le patrimoine historique, mais également les alentours, avec des secteurs sauvegardés. Elle crée pour les propriétaires dans un certain périmètre

l'obligation de faire les travaux nécessaires pour la façade de leur immeuble selon un plan de sauvegarde, des subventions étant prévues en contrepartie. La procédure est reprise sous le terme de réhabilitation pour des immeubles qui n'ont pas d'intérêt patrimonial. En 1970, la loi Vivien du 10 juillet renforcera l'efficacité de la lutte contre l'habitat insalubre, en rendant plus rapide l'intervention de l'État.

Le financement de toutes ces opérations passera par plusieurs instances : FNAH, le Fonds national pour l'amélioration de l'habitat, qui risque d'être supprimé en 1970, régi par le droit privé, était géré par le Crédit Foncier de France ses ressources provenaient d'un prélèvement sur les logements soumis à la loi de 1948, il attribuait des subventions ou des prêts bonifiés aux propriétaires occupants ou bailleurs. Menacé d'être supprimé en 1970, il est finalement remplacé par l'ANAH<sup>15</sup>. Robert Lion était très fier d'avoir évité la suppression complète de ce fonds et d'avoir réussi la création de l'ANAH créée par la Loi de Finances rectificative de 1970. Financée par la taxe additionnelle au droit de bail, elle est chargée de promouvoir une politique moderne de l'amélioration et de l'entretien de l'habitat visant à généraliser les trois éléments de confort (W.-C. intérieur, salle de bain, chauffage central).

Les réalisations ne dépendent naturellement pas uniquement de l'État, mais

<sup>12</sup> En 1971 est créé le Plan Construction, il devait « Stimuler l'innovation ainsi qu'une recherche coordonnée, dans toutes les phases et tous les aspects de la construction des logements. En 1978, l'organisme change plusieurs fois de noms, devenant successivement « Plan Construction et Habitat » (PCH) puis « Plan Construction et Architecture » (PCA) au fil de l'enrichissement de ses attributions. En 1998, le Puca prend la suite du Plan Construction. (N.D.L.R.).

<sup>13</sup> Centre de sociologie urbaine

<sup>14</sup> Groupe d'études urbaines/Grenoble

<sup>15</sup> L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. En 2006, l'Agence change de nom et devient « l'Agence nationale de l'habitat »

aussi des collectivités locales, voire des entreprises.

De 1970 à 1973 le nombre de lits en foyers pour travailleurs migrants a augmenté de 50 %. Il se situe en 1973 autour de 126 000 lits en foyers. Les foyers ont surtout été financés par le fond d'action sociale, mais il existe aussi des foyers d'entreprise construits en liaison avec des groupements professionnels, ou financés par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales ou appartenant au Ministère du Travail, à l'ancienne Préfecture de la Seine. En 1973 on trouve environ 5 000 logements en cités de transit dont à peu près la moitié dans la région parisienne, avec une plus forte concentration dans la Seine-St-Denis et les Hauts-de-Seine, comme à Genevilliers près du port. Ces cités très rudimentaires, ont remplacé les anciens bidonvilles, mais ont parfois cassé le peu de sociabilité de ces bidonvilles. Or le but de la lutte contre l'habitat insalubre n'est pas seulement de résorber physiquement les logements mais aussi d'éviter que l'insalubrité ne se reconstitue ou se déplace, il semble qu'il faille s'attacher dans bien des cas à reloger les habitants sur place, dans des logements remis en état.

Pendant ce temps, beaucoup d'expériences sont également en cours, dont les plans Construction et Habitat et Construction et Architecture qui essayeront de reprendre les moyens de réhabilitation de façon plus rationnelle. Des milliers de logements ont été construits ou réhabilités par le biais de Réalisations expérimentales

(REX) s'organisant autour des grandes thématiques d'investigation qui ont jalonné l'histoire du Plan : énergie et environnement ; architecture et urbanisme ; techniques constructives ; coût et qualité du logement.

Très vite toutefois, la procédure Habitat et Vie sociale apparaît dépassée par l'évolution de certaines cités HLM. Le transfert de populations modestes y a entraîné une très forte perturbation des équilibres sociaux qui y régnaient. L'implantation de nombreuses familles étrangères, bien souvent sans concertation avec les autorités locales, conduit également à l'accroissement des processus de ségrégation. La crise économique, qui frappe en premier lieu les employés les plus modestes, contribue également à marginaliser certaines de ces cités, dont celles de l'Est Lyonnais (Vénissieux, Vaulx-en-Velin, Rillieux-la-Pape), qui deviennent, en quelque sorte, l'exemple à ne pas suivre.

En 1974 Robert Lion quitte la direction de la Construction pour devenir délégué général de l'Union des HLM (de 1974 à 1981), où il lance l'opération « livre Blanc » pour tenter de faire des propositions dans le champ de la réforme globale du logement alors en cours. Il y poursuit l'entreprise Habitat et Vie sociale. Pierre Saragoussi à nouveau, ainsi que Gilles Renaudin, prêtre de la paroisse Saint-Hippolyte entre 1970 et 1981, sont chargés de mettre en place un secteur « Relations avec les usagers » qui doit permettre le rapprochement des points de vue entre les usagers et les organismes HLM.

## Le tournant : Olivier Guichard, Jacques Barrot, des défis nouveaux

C'est alors un changement d'époque avec la circulaire Guichard, en 1973, qui estime que les grands ensembles étant peu conformes aux aspirations des habitants, on doit s'obliger à composer des villes socialement complexes, c'est-à-dire vivantes. Pour la politique de la ville, c'est un tournant, sinon la fin - ou le début, d'une époque. Mais avant de conclure, il faut aborder des nouveaux enjeux qui émergent après le départ de Robert Lion.

Jacques Barrot devient ministre de l'Équipement, nommé par Valéry Giscard d'Estaing. Il le reste quatre ans et lance un grand programme de rénovation des grands ensembles. Pierre Mayet est alors nommé à la tête de la DAFU, et Jean-Michel Bloch-Lainé à la direction de la Construction, auquel succédera Georges Mercadal. La difficulté de ces procédures, c'est l'éclatement des compétences et la divergence des responsabilités. La direction de la Construction, la direction de l'Urbanisme, le ministère des Finances et les Affaires sociales sont tantôt responsables d'un aspect des politiques, tantôt appelés à coopérer. La Construction s'occupe de la construction de logements et de la consultation des habitants, tandis que la direction de l'Urbanisme est en charge des



En 1973, le ministre de l'équipement et du logement, Olivier Guichard signe une circulaire marquant la fin de la construction des grands ensembles, porteurs selon lui de « ségrégation sociale » © Terra

documents d'urbanisme, ZUP, ZAC, ZAD, POS et opérations de restauration. Pour les HLM, le ministère de l'Intérieur veille au respect des plans d'occupation des POS. Il a également le droit d'attribuer un quart des logements et de maintenir ou non dans les lieux les personnes qui ne payent pas leur loyer. Grâce à son enveloppe financière, il peut en payer les loyers et obtenir leur maintien dans les lieux. Quant au ministère de l'Équipement, ses interventions sont également limitées, avec la résorption de l'habitat insalubre qui est confiée au GIP lié à la direction de la Construction, mais qui empiète de plus en plus sur la rénovation urbaine, confiée à la DAFU, de même que les opérations

légères contrôlées par la direction de la Construction qui amènent souvent des destructions, analogue à certaines opérations de rénovation brutales.

Tout ceci entraîne des problèmes de coopération assez difficiles, d'autant plus que l'on se trouve devant des défis tout à fait nouveaux. Les années 1976 et 1977 sont les témoins de transformations majeures : 1976, marque la fermeture de frontières aux hommes venant travailler en France, et l'ouverture au regroupement familial. 1977 est aussi la réforme du financement du logement adoptée après des années de travaux, marquées par les rapports Barre et Nora. Elle décide la fin de l'aide exclusive à la

pierre, les débuts de l'aide personnelle au logement dont les coûts pour l'État devait, selon le rapport Barre, tendre vers zéro, car il pensait qu'il y aurait une augmentation continue des revenus, et donc une prospérité durable.

Quant au rapport Nora, il réussira à sauver les centres-villes grâce au mécanisme du conventionnement qui permet aux propriétaires privés de réhabiliter leur logement en maintenant dans les lieux les habitants. À cette occasion, ils ont découvert que le premier parc social de France était les immeubles vétustes des centres-villes qui logeaient à bas coût les habitants les plus modestes.

C'est aussi la période de la réforme Defferre la décentralisation qui décide de la fin de la tutelle et fait passer les pouvoirs de préfets en matière d'investissements et de construction aux maires, dont je ne parlerai pas, car il revient à mon successeur de l'évoquer.

Je souhaiterais simplement avancer quelques éléments portant sur les conséquences de la réforme du financement du logement, et notamment sur trois mécanismes fondamentaux :

- l'aide personnelle au logement (APL) qui permet l'accueil de familles jusque-là exclues du logement social, faute de ressources suffisantes et qui n'avaient pas vocation à y accéder. L'allocation peut être totalement solvabilisatrice, et couvrir la totalité du prix du logement, en fonction du nombre de ses membres, de plus elle offre des garanties aux offices, car elle leur était directement

versée, évitant ainsi le risque d'impayés,

- la Palulos<sup>16</sup> qui permettent l'amélioration des logements sociaux, qui commencent eux aussi à être dégradés
- le conventionnement, qui moyennant un plafonnement temporaire du loyer, permet aux propriétaires bailleurs de restaurer leur patrimoine ancien.

Les politiques des organismes ont été très diverses, selon s'ils dépendaient d'une ville ou d'un département, qu'ils étaient privés ou publics, ils cherchaient soit des ressources financières, soit d'autres bénéfices plus politiques.

L'apparition de l'APL sera quelque chose d'important, car l'on fera entrer dans des logements les familles ayant droit à l'APL, c'est-à-dire des résidents dont le loyer sera complètement pris en charge par l'APL, et qui voisineront avec ceux qui étaient là auparavant, et continuent à régler leur loyer. Ceux-ci se trouvent alors confrontés à un voisinage différent de ce qu'ils avaient jusqu'à présent, et auront alors tendance à partir vers le nouveau parc de maisons individuelles créé par la politique d'Albin Chalandon. Ainsi, des ensembles urbains qui abritaient des classes moyennes vont avoir tendance à se prolétarianiser et se ghettoïser, d'autant plus qu'à la faveur du regroupement familial, les jeunes arrivant notamment d'Afrique du Nord au moment de la crise de la fin du fordisme, maîtrisant mal le français, sans qualification autre que manuelle,

<sup>16</sup> Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale. La Palulos est une subvention de l'État destinée à l'amélioration des logements locatifs sociaux et des logements-foyers.

se trouvent pris au piège de quartiers sans débouchés, ni perspective. Les problèmes du logement deviennent des questions sociales et sécuritaires, plus que des questions de construction et de bâti.

Des ensembles construits lors de l'optimisme des Trente Glorieuses, et dans le cadre d'une politique locale généreuse, sont bientôt confrontés à la crise industrielle, comme dans le cas de Grande-Synthe près de Dunkerque et d'Usinor, et l'on assiste à de premières démolitions d'ensembles immobiliers pas même finis d'être remboursés !

Rappelons que ces années connaissent une crise de l'énergie, la montée de l'automatisation industrielle, qui plus est des secteurs où l'emploi était jusque-là assuré aux parents ne l'est plus du tout pour les jeunes générations. Coïncidence catastrophique avec la crise économique générale liée au problème du pétrole : alors que l'on avait construit des immeubles largement chauffés à l'électricité, l'APL couvre le loyer, mais pas les charges. Les jeunes se retrouvent sur place avec une absence d'offre d'emplois industriels et se retrouveront bientôt confrontés à des problèmes d'insertion, d'économie parallèle, de drogue, de communautarisme, voire d'un islam animé par des prédicateurs qui profiteront de la déshérence de cette jeunesse pour leur proposer une forme de refuge identitaire. Des problèmes complètement différents surgissent donc à ce moment-là, mais les réseaux d'expertise tarderont à s'orienter vers d'autres problématiques.

## Pour conclure

Les années 1970 ont donc été le témoin d'un foisonnement de réflexions et de pistes d'action pour faire face aux défis des nouvelles formes d'urbanisme. Dès cette époque, l'action des militants issus des mouvements d'action catholique ou du scoutisme a été pionnière, et a enrichi l'action publique, à travers des acteurs qui ont appartenu au monde des chercheurs, tels Chombart de Lawe ou Henri Coing ou à celui des décideurs, tel Robert Lion. Tous ont fait converger leurs efforts, avec des succès inégaux, pour redresser la barre des premiers programmes inspirés surtout par des considérations quantitatives. La prise de conscience de nouveaux problèmes qui surgissent au cours de ces années a sans doute évité des explosions de violence - il y en eut quelques-unes, mais marginales - mais n'a pas évité le maintien de difficultés récurrentes. Elle a facilité l'existence d'une vie propre de ces quartiers qui bien que mal perçue de l'extérieur, a tout de même été réelle et a permis à ceux qui ont développé leurs potentialités d'accéder à un devenir réussi.

En revanche il n'a été question ici essentiellement que des acteurs des politiques du logement, en France, alors que le devenir des quartiers en difficulté a été, et reste tributaire des crises économiques et politiques à l'échelle mondiale, c'est un travail des Sisyphe devant lequel se trouvent les gouvernants, et c'est une autre analyse qui serait nécessaire. ★

# La politique de la ville à l'épreuve des lois de décentralisation. Entre gestion technico-financière et création d'outils innovants

**Maurice BLANC**, Professeur émérite de sociologie à l'université de Strasbourg, rattaché à l'Institut d'urbanisme de la faculté des sciences sociales et au laboratoire Sociétés, Acteurs, Gouvernements en Europe (SAGE - UMR 7363)

## De la construction des grands ensembles à la politique de la ville

Les grands ensembles de logements sociaux ont été construits à la hâte dans les années 1960 et ils ont eu une histoire chaotique qui explique largement la suite. Dans un contexte de crise aiguë du logement, médiatisée par le célèbre appel radiophonique de l'abbé Pierre à la solidarité avec les sans-Logis pendant l'hiver glacial de 1954, la V<sup>e</sup> République du général de Gaulle a mis en place dès 1958 une politique du logement avec deux volets complémentaires : rénovation-démolition des taudis dans le centre-ville et offres de relogement dans les grands ensembles de logements sociaux construits en même temps en périphérie <sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Coing, H. (1966) *Rénovation urbaine et changement social*, Paris, Éd. Ouvrières et Pétonnet, C. (1982) *Espaces habités. Ethnologie des banlieues*, Paris, Galilée.

Pour certains habitants des taudis en centre-ville, le relogement à la périphérie a été un profond traumatisme, le slogan des luttes contre la rénovation est éloquent : « Non à la déportation » <sup>18</sup>. Cependant, il faut nuancer ce slogan et dire que pour d'autres, au moins au début, quitter le taudis pour un logement avec le « confort moderne » (chauffage central, salle de bains et chambres pour les enfants), c'était un progrès. Souvent, c'était les deux à la fois : c'est mieux sur certains points, mais il y a beaucoup de choses qui ne vont pas. Les grands ensembles ne sont pas devenus des « cités radieuses » et ils n'ont pas tenu leurs promesses. Ils se sont vite délabrés et dégradés, avec une spirale de la dégradation qui est à la fois sociale et spatiale.

Le principal financeur de ces grands ensembles était la Caisse des Dépôts

<sup>18</sup> Groupe de sociologie urbaine (GSU) de Nanterre. (1970) « Paris 1970 : reconquête urbaine et rénovation-déportation », *Sociologie du travail*, Vol.12, n°4, p.488-514.



Affiche de mai 1968 « Non à la déportation ».

et Consignations, qui s'est sentie coupable dans cette affaire ; elle était particulièrement inquiète. Ayant accordé des prêts remboursables en 45 ans. Elle ne pouvait pas admettre la démolition massive préconisée par certains, au vu des pertes financières qui auraient été énormes. Son intérêt bien compris a été de rechercher des solutions moins risquées, d'où son soutien (financier, mais aussi en ingénierie sociale) au programme expérimental d'Habitat et Vie sociale (HVS), en 1977.

L'amélioration du bâti est la priorité et sa prise en charge par le ministère de l'Équipement et du Logement (qui sera désigné par « Équipement » dans la suite du texte) semble aller de soi. Mais ce programme est plus ambitieux et il vise aussi la vie sociale : améliorer les relations de voisinage, renforcer la participation des habitants, lutter contre le chômage, l'échec scolaire et la délinquance juvénile. Ces problèmes sortent bien sûr du champ des compétences de l'Équipement, qui cherche ainsi à « élargir sa zone d'influence »<sup>19</sup>.

## Un curieux anniversaire : Politique de la ville, HVS ou DSQ ?

Il est paradoxal de fêter aujourd'hui les 40 ans de la politique de la ville, alors que le Ministère qui en a la charge a



Gaston Defferre donne son nom  
aux lois de décentralisation de 1982  
© Terra

été créé en 1990 ! Implicitement, cet anniversaire fait remonter la naissance de la politique de la ville à celle du programme HVS. La date de naissance de la politique de la ville fait l'objet d'une controverse : d'autres acteurs et chercheurs considèrent que la politique de la ville commence en 1981, avec le programme de Développement social des quartiers (DSQ) qui est global, transversal et interministériel (procédure relevant du Premier ministre et non de l'Équipement). On peut faire une lecture politicienne du choix de cette date : la gauche, qui a pris le pouvoir en 1981, veut souligner qu'elle n'a pas poursuivi une politique initiée par la droite. Il faut donc que le DSQ soit une innovation majeure, en rupture avec HVS. Pourtant, s'il y a quelques ruptures, il y a bien des continuités.

Pour corser l'affaire, l'expression « politique de la ville » est mystérieuse : ce n'est ni une politique municipale, ni une politique pour toute la ville ; c'est une politique ciblée sur les quartiers populaires stigmatisés, avec des acteurs situés au niveau local, régional et national, intervenant chacun dans son domaine ! Le choix de cette appellation a deux raisons : la première, mesquine, a une part de vérité : lors de sa création, le nom de Ministère des Banlieues avait circulé, mais il était insupportable pour l'ego du ministre pressenti ! Une seconde raison est rarement mise en avant et une métaphore médicale permet de l'exprimer simplement : pour soigner un malade, un médecin ne se contente pas de traiter les symptômes, il doit agir sur les causes profondes. Dans la ville, si un quartier est « malade »,

<sup>19</sup> Crozier, M. et Friedberg, E. (1981) *L'acteur et le système*, Éd. du Seuil

c'est le symptôme ; mais il faut soigner toute la ville : l'essentiel ne se joue pas dans le quartier concerné, mais dans les relations entre quartiers riches et quartiers pauvres et stigmatisés<sup>20</sup>. Il faut ajouter que cette expression est incompréhensible à l'étranger : pour être compris, je parle de développement social urbain.

## Déconcentration administrative et décentralisation politique

Fatiha Belmessous l'a déjà dit : « la décentralisation a été un bouleversement ». C'est particulièrement vrai à l'Équipement, où elle a été vécue comme un dessaisissement : pourquoi nous retirer des compétences alors que nous disposons de l'expertise requise, pour les confier à des collectivités territoriales qui en sont dépourvues ? Cette crainte est une clé essentielle. Même si elles sont liées, il faut analytiquement distinguer la déconcentration administrative et la décentralisation politique, qui se renforcent mutuellement.

La déconcentration administrative a commencé en 1964, avec la création des préfets de région et le renforcement des pouvoirs des préfets de département : ils deviennent les coordinateurs des « services extérieurs » de l'État. L'objectif à

atteindre est que « dans le département, l'État parle d'une seule voix ». C'est passé inaperçu dans le grand public mais, en 1982, les lois de décentralisation ont été accompagnées par une nouvelle vague de déconcentration : « Il s'agit de préserver la cohérence de l'action étatique par la présence d'un représentant de l'autorité centrale vraiment opérationnel à côté de collectivités territoriales dotées de pouvoirs importants »<sup>21</sup>.

Les grands corps de l'État (Ponts et Chaussées, Mines, Eaux et Forêts) sont traditionnellement hostiles à la fois à la déconcentration et à la décentralisation : les ingénieurs sont jaloux de leur autonomie et ils s'opposent à la tutelle du préfet sur leurs services départementaux, ainsi qu'à « toute délégation de compétences réelles aux collectivités territoriales »<sup>22</sup>. Avec la déconcentration et la décentralisation, la gauche au pouvoir a provoqué en 1982 un tsunami administratif, complexifiant les relations entre les différents niveaux (du local au national).

Dans la déconcentration administrative, les services extérieurs de l'État obtiennent une relative autonomie de décision. Précédemment, les arbitrages se faisaient au niveau ministériel ; ils se

font maintenant aux niveaux régional et/ou départemental. Par conséquent, les administrations départementales sont amenées à négocier avec leurs homologues des autres services départementaux et ce n'était pas du tout dans leur culture. D'où ce sentiment de bouleversement et de dessaisissement. L'enjeu principal est de savoir qui coordonne ces négociations : coordonner est une prise de pouvoir. Il y a donc des conflits, notamment entre le préfet qui est censé assurer la coordination des services extérieurs et les ministères techniques, en particulier celui de l'Équipement : ils sont les experts dans leur domaine et ils n'apprécient pas d'être coordonnés par un préfet. Si tout le monde souhaite être le coordinateur (ou le chef d'orchestre), personne ne souhaite être coordonné !

## Décentralisation et DSQ

En 1981, la politique de la ville était absente de la campagne pour les élections présidentielles. Après la victoire de François Mitterrand, le nouveau gouvernement de gauche a dû – dès son installation – gérer une urgence imprévue : les émeutes fortement médiatisées du grand ensemble des Minguettes, dans la banlieue de Lyon<sup>23</sup>. Le gouvernement ne pouvait s'en tenir à un volet répressif, mais il a hésité : fallait-il généraliser le programme HVS (qui concernait cinquante quartiers) ?

<sup>20</sup> Blanc, M. (2007) « La "politique de la ville" : une "exception française" ? », *Espaces et Sociétés*, n°128-129, pp.71-86.

<sup>21</sup> *Vie publique* (2011), « Déconcentration et décentralisation : la réforme de l'administration territoriale de l'État ». <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/deconcentration/>

<sup>22</sup> Deyon, P. (1999) « Le long refus de la démocratie locale », in CURAPP et CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p.13-19.

<sup>23</sup> De La Taulade, B. (1996) « Les conditions sociales de production d'un "événement" en banlieue », *Espaces et sociétés*, n°84-85, p.269-279

Il a finalement tranché en faveur de la création du DSQ, aux ambitions plus larges. Le DSQ est né en même temps que les lois de décentralisation et il leur a servi de terrain d'expérimentation et de banc d'essai.

Dans les villes retenues, le comité de pilotage du DSQ est coprésidé par le maire de la ville et le préfet du département, mais en associant en principe tous les acteurs publics et privés qui interviennent au niveau local. Formellement, cette coordination était bipolaire et elle s'inscrivait dans le modèle de la « régulation croisée » de la sociologie des organisations, entre le préfet et les notables locaux <sup>24</sup>. Dans la pratique, elle est souvent devenue une coordination multipolaire, selon le modèle de la « régulation conjointe » <sup>25</sup>, incluant le préfet, les différents services de l'État, les entreprises, les associations et la société civile.

L'enjeu principal de ce nouveau développement social des quartiers est de trouver de nouvelles formes de gouvernance urbaine <sup>26</sup>. Il est important de distinguer la gouvernance multi-niveaux, c'est-à-dire la concertation entre ceux qui interviennent sur un même sujet ou objet, mais qui sont à des niveaux différents (État, région, local,



## Les opérations habitat et vie sociale (HVS) en 1981

<sup>24</sup> Crozier, M. et Friedberg, E. (1981), op. cité p.32

<sup>25</sup> Reynaud, J-D (1997) *Les Règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

<sup>26</sup> Blanc, M. (2009) « La gouvernance urbaine », in Stébé J.M. et Marchal H. (coordi), *Traité de la Ville*, Paris, PUF, p.207-257.

et quelquefois, Europe, lorsqu'il y a les financements européens) tout en sachant qu'il y a des déclinaisons différentes du « local » : c'est quelquefois le quartier, plus souvent, la municipalité ; mais c'est de plus en plus l'intercommunalité. Il y a là des conflits et des tiraillements. La gouvernance intersectorielle vise à coordonner les acteurs qui interviennent dans des domaines différents, mais qui sont en interaction : comment concilier les exigences de construction, d'urbanisme, d'habitat, de finance, de culture et de maintien de l'ordre ?

Cette gouvernance est souvent mal vécue par les participants, qui ont le sentiment de perdre leur temps dans des débats qui ne débouchent sur rien de concret. Mais c'est souvent une erreur de perspective : le temps apparemment perdu a permis de préparer les esprits. Une décision prise sans concertation entraîne le plus souvent des oppositions, des contestations, des manifestations, des blocages et des recours devant les tribunaux. Le gain de temps dans la rapidité de la décision est finalement illusoire.

## Du DSQ au DSU et au ministère de la Ville

Je reste bref sur les débuts du DSQ, car ils sont bien connus. Ils ont eu lieu dans un contexte d'effervescence intellectuelle, avec les travaux de trois commissions qui ont produit chacune un rapport qui a fait avancer la réflexion et qui a fait date :

- La Commission nationale pour le DSQ,

président Hubert Dubedout (*Ensemble, refaire la Ville, 1983*).

- La Commission des maires pour la sécurité, président Gilbert Bonnemaison (*Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité, 1983*)
- La Commission nationale pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, président Bertrand Schwartz (*L'insertion sociale et professionnelle des jeunes, 1981*).

En 1988, le développement social des quartiers (DSQ) est devenu développement social urbain (DSU). Ce changement d'appellation peut sembler cosmétique, mais il marque une avancée dans la réflexion sur l'autonomie et l'interdépendance des quartiers dans la ville. Le passage au DSU a été accompagné par la création d'une nouvelle institution, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) : elle est issue de la fusion des trois commissions précédentes et elle constitue une étape préparatoire à la création du Ministère de la Ville, deux ans plus tard.

Le passage du DSQ au DSU pose la question de l'échelle d'intervention. Aux débuts du DSQ, l'accent a été mis sur le quartier, le micro-local, comme échelle pertinente pour trouver les solutions adaptées aux spécificités de chaque territoire. À l'usage, il apparaît que, si les créations d'emploi dans le cadre du DSQ se limitent aux emplois créés dans le quartier pour les chômeurs du quartier, c'est voué à l'échec et totalement insuffisant. La question de l'emploi des chômeurs dans un quartier se pose à une échelle plus large. Il faut

tenir compte d'où se trouvent les zones industrielles de l'agglomération et des liaisons entre les lieux de résidence et les lieux de travail, etc. Ce changement d'échelle est l'enjeu du DSU.

En matière d'emploi, deux stratégies ont été successivement expérimentées : le DSQ a privilégié les petites entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire qui s'implantent dans le quartier ; c'est bien, mais insuffisant. Ensuite, on a essayé de passer à une échelle plus grande avec les zones franches urbaines, d'inspiration néolibérale, qui coûtent très cher à l'État, puisqu'il y a des exonérations à la fois d'impôt et de cotisations sociales, ce qui aboutit à très peu d'emplois pour les chômeurs du quartier.

La naissance de la DIV a été laborieuse : les trois commissions qui ont fusionné n'avaient ni la même culture, ni les mêmes objectifs ; elles sont restées cloisonnées à l'intérieur de la nouvelle Délégation : les anciens du DSQ sont longtemps restés entre eux, comme les anciens de la prévention de la délinquance et ceux de l'insertion sociale et professionnelle. C'est paradoxal, car la DIV prêche le décloisonnement et la coordination à l'extérieur, tout en restant cloisonnée à l'intérieur. C'est un phénomène classique en sociologie des organisations ; Jean-Claude Thoenig et Ehrard Friedberg (1969)<sup>27</sup> l'ont observé après la création en 1967 du Ministère

<sup>27</sup> Thoenig, J.-C. et Friedberg, E. (1969) « Politiques urbaines et stratégies corporatives », *Sociologie du travail*, Vol.11, n°4, p.387-412.

des Transports et de l'Équipement, issu de la fusion du Ministère des Travaux Publics et des Transports avec celui de la Construction.

## Conclusion : et les habitants ?

Il est incontestable qu'il est plus facile d'avoir un débat public fructueux à l'échelle locale que dans de très grands collectifs. Mais il faut se méfier de l'idée naïve que la décentralisation introduit toujours davantage de démocratie. Fin observateur des lois de décentralisation, Albert Mabilleau<sup>28</sup> a noté que les maires autocrates sont légion et que la décentralisation pouvait aboutir à des « monarchies municipales ».

La politique de la ville est en permanence confrontée à l'enjeu démocratique. Les règles et les procédures sont nécessaires, mais insuffisantes : on peut toujours respecter la lettre de la loi, tout en trahissant son esprit. La démocratie participative est le « noyau dur » de la politique de la ville, son succès repose sur une culture partagée du débat et de la confrontation, vigoureuse et rigoureuse. Il faut des relations de confiance entre élus locaux, fonctionnaires territoriaux et habitants ; elles sont à réinventer en permanence. ★

<sup>28</sup> Mabilleau, A. (1995) « La monarchie municipale à la française », *Pouvoirs, La démocratie municipale*, n°73, p.7-17.

## Débat

### Michel Didier

Merci beaucoup, Maurice Blanc. Il est vrai qu'à son origine, la DIV était sûrement cloisonnée, mais la question de l'acculturation d'une culture professionnelle différente encore plus forte entre la DATAR et l'ancienne DIV est toujours posée aux administrations.

Nous nous donnons dix minutes pour une série d'échanges avec la salle, avec une question en direction de Catherine Grémion et de Maurice Blanc, à votre choix. Ensuite, nous passerons à la table ronde suivante. Qui souhaite prendre la parole ? Je vois que nous avons des personnalités importantes qui ont joué un rôle non négligeable dans toute cette histoire.

### Simon Ronai

Je ne suis pas fonctionnaire, mais j'interviens en tant que représentant d'un bureau d'études. En 1977, nous avons eu l'un des premiers dossiers HVS Orly-Choisy, puis Vénissieux, Vaulx-en-Velin, Grigny, Gennevilliers, la Courneuve, et le contrat ville départemental de Seine-Saint-Denis. Cela rejoint le débat sur la décentralisation, le principal objectif étant d'essayer de mettre d'accord les représentants de l'État : le préfet, le ministère, et les élus locaux. Or, ce que vous n'avez pas dit, c'est qu'en 1977, il y avait une influence municipale communiste énorme pour toutes les communes dont je vous parle. Il y avait une opposition frontale sur la réforme du financement du logement de 1977

qui ne s'est d'ailleurs pas avérée fautive, puisque comme vous le disiez, à cette époque, les communistes étaient contre le conventionnement, contre cette loi de 1977, avec deux entrées : la crainte de faire partir les catégories modestes avec une forme de début de gentrification auxquelles s'ajoutent éventuellement des soucis d'ordre électoral. La politique s'est développée selon les différents endroits et en fonction de leur accord, de leur adhésion plus ou moins grande, et avec de très grandes nuances. Nous connaissions tous Gaston Viens, ancien maire d'Orly, qui a été l'un des promoteurs les plus positifs par rapport à ces politiques publiques venues de l'État. Il avait perçu, avant la décentralisation, que l'État se mêlait de ce qui ne devrait pas le regarder. Je souhaitais insister à ce sujet, car le succès ou l'échec - selon l'appréciation que l'on pouvait en avoir - dépendaient en partie du consensus entre tous les acteurs. Je l'ai vécu ainsi, et nous y reviendrons tout à l'heure sur Lyon. J'ai travaillé à Vénissieux et à Vaulx-en-Velin, et l'on voit bien qu'en fonction du tempérament ou de l'accord de chacun des deux maires, les choses se sont déroulées de manière totalement différente. Je comprends bien que ce sont les histoires internes du ministère. Le ministère vit sa vie, mais il a également des interlocuteurs extérieurs.

Je souhaitais vous faire partager cette réflexion, car dans votre exposé liminaire, il me semblait qu'il s'agissait d'éléments importants, notamment concernant la réforme de 1977. Comme Catherine Grémion l'a dit, les échecs qu'elle a rencontrés n'ont pas du tout

été les effets présupposés, à la fois en raison de la crise économique, mais pas seulement. Je ne sais pas si nous y reviendrons, mais à l'époque, nous ne faisons pas encore de programme local de l'habitat (PLH). Nous avions une vision très fruste de ce qu'est le marché immobilier et de la mobilité sociale. Pour ma part, j'ai programmé la moitié de la ZUP de Vénissieux, mais nous ne nous posons aucune question. Les questions dont nous parlons aujourd'hui sont venues par la suite, avec des histoires de mixité, de diversité, etc. Ce n'était pas seulement l'enjeu de la crise économique, mais une vision de la société qui ne s'est pas du tout transformée dans le sens que l'on pouvait anticiper. Je pense qu'il faudrait davantage croiser le débat avec les réalités du terrain qui, ici ou là, facilitent la mise en œuvre d'une politique, la freine, la bloque, l'empêche, ou va éventuellement à son encontre. Je vois bien la différence entre André Gerin à Vénissieux et l'attitude de Maurice Charrier à Vaulx-en-Velin : vous avez deux situations, une urbaine et une sociale, relativement comparables au départ, mais qui aboutissent à des résultats tout à fait contraires, notamment en raison de la prégnance des enjeux locaux qui ne sont pas perçus de la même manière selon les différents endroits.

### Michel Didier

Simon, merci de ce rappel sur la manière dont les villes se saisissaient ou non des programmes initiés par l'État. Nous y reviendrons plus longuement cet après-midi, puisqu'il s'agira de parler de l'histoire locale. Pierre Mayet, peut-être auriez-vous souhaité intervenir ?

Ce matin, il s'agit vraiment de l'histoire nationale, du rôle des ministères, etc.

### Pierre Mayet

Mon intervention ne peut qu'être nationale, puisqu'il s'agit de la période où je prends mes fonctions au niveau central. C'est donc vu de ma fenêtre. J'arrive comme rapporteur général de la Commission des villes du VI<sup>e</sup> Plan en 1969. Vous imaginez un peu le climat politique qui éclairait cette Commission. J'avais comme rapporteurs Jean-Eudes Roullier, Jean Frébault, Michel Cotten, Jean-Pierre Duport et Yves Cousquer que j'aime citer. Nous faisons équipe.

Cette Commission des villes n'a pas tout à fait laissé de côté ce sujet, puisque les ZUP, qui étaient naissantes et qui sortaient de terre, commençaient à révéler des problèmes qui ont été évoqués par Madame Grémion, car, nous avions un grand luxe d'accès à la recherche nouvelle.

À partir de là, cette Commission des villes a pris un parti qui est devenu le mien jusqu'à maintenant, c'est que la politique des villes ne prenait tout son sens et sa capacité que si les villes avaient un pouvoir décentralisé. Je parle de « vraies villes », c'est-à-dire la ville d'agglomération, la ville intercommunale. La proposition centrale de cette Commission était de construire un pouvoir démocratique décentralisé à l'échelle de la vraie ville qui est l'unité urbaine, l'agglomération intercommunale. Cette pensée s'est appliquée lorsque j'ai été conseiller

technique au cabinet du ministre de l'Équipement, pendant quatre ans. La Commission des villes l'a fait, et c'est légitime, car cette Commission comportait une majorité de maires, dont Pierre Pflimlin, le maire de Strasbourg, ou Waldeck L'Huillier, maire de Gennevilliers, etc.

Nantis de cette ligne et de cette direction, nous avons fait ce que pouvait faire une Commission du Plan, c'est-à-dire pointer les méthodes de travail. Selon nous, cela devait se passer sur le terrain. C'était ce qu'attendait le ministère de l'Équipement, récemment créé. Ce ministère était le fruit d'une administration territoriale des Ponts et chaussées, et d'une admiration de la Construction totalement pilotée par le centre. Cette fusion a créé ce ministère de l'Équipement dont le nom reste, parce qu'il a créé un moment dans le système d'administration des territoires, qu'il a vécu toute la période dont nous sortons. Malheureusement, la décentralisation a pris tout son temps pour ne pas déboucher sur la solution de l'agglomération, bien que les lois métropoles attendent toujours l'élection au suffrage universel. Pour la région parisienne, c'est compliqué, et la chose n'est pas tranchée.

À partir de ce moment-là ont fait surface les problèmes du malaise des banlieues, de discrimination, risque de ségrégation sociale, etc. Il y a donc eu des propositions de méthodes, des expérimentations, des évaluations, des tests de solutions, etc., et déjà, une condamnation de l'éparpillement des

formes d'intervention sur les tissus urbains existants.

Est arrivée pour moi la période de la DAFU, celle où je prends mes fonctions de directeur de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme. En quoi cette période a-t-elle directement été concernée par la question qui nous anime aujourd'hui ? Nous avons aidé à mettre en œuvre la loi d'orientation foncière initiée par le ministre de l'Équipement fondateur, c'est-à-dire Edgard Pisani. Il a fallu construire une mobilisation d'urbanistes, d'équipes pluridisciplinaires, ce sont eux qui ont alimenté cette politique. Au cabinet, il a fallu faire remonter le malaise des ZUP. La Caisse des dépôts avait vu trop grand, et il a fallu que j'intervienne - à l'époque, j'étais vraiment coriace - pour réduire les programmes des grandes ZUP problématiques, comme Chanteloup les Vignes. Ce problème se trouvait vraiment dans la vision d'ensemble de l'action.

À la demande de la DATAR, une initiative a alors été prise dans le sens expérimental, avec la DAFU et la direction de la Construction, et donc la DATAR, d'ailleurs ces trois familles ont continuellement été en relation. Cette initiative c'est la politique des villes moyennes a été le premier exercice de politique urbaine qui devait être conduit sur une méthodologie expérimentale : « Monsieur le maire, quelle est votre stratégie ? », cela s'appelait le plan de référence. Aussi, nous avons discuté avec le ministère des Finances, puis obtenu quelque chose d'innovant, quelques crédits d'étude préalable pour

alimenter et monter les projets. Cette politique des villes moyennes a bien fonctionné, et ce dialogue direct avec les jeunes architectes urbanistes que nous avons mis sur le coup a concerné 80 villes en trois ans. La somme attribuée en moyenne par ville était de cinq millions. C'était une vraie transformation. Les financements ayant été épuisés, nous avons engagé un deuxième round du combat pour la création du FAU que j'avais perdu, au cabinet, par impossible adhésion de la direction de Robert Lion de se marier avec la direction de la DAFU de Raoul Rudeau. Nous avons pu obtenir la création du FAU grâce à Claude Corniau qui a été un personnage extraordinaire pour donner tous les critères que l'on peut imaginer pour y arriver.

Est arrivée ensuite la décentralisation, c'est-à-dire le changement de pouvoir, et tout a été immobilisé. Le FAU a été supprimé. J'ai toujours regretté cette rupture de quelque chose qui commençait à trouver le chemin vers un mode de fonctionnement combinant déconcentration rapprochée et organisation de l'approche interministérielle, y compris au niveau préfectoral, afin de se mettre en état de correspondance avec les maires. Je vais en rester là, j'attendrai la suite de l'histoire, mais il faudrait que je devienne très vieux pour voir l'aboutissement de la décentralisation.

### Michel Didier

Merci mille fois de ce témoignage très inspirant pour nous, au Commissariat général à l'Égalité des territoires,

puisque nous travaillons également sur la question des villes moyennes.

Je suis désolé, car je sais qu'il y a des demandes de prise de parole, mais les organisateurs m'ont intimé l'obligation de respecter les horaires. Nous allons donc clore ce premier temps de la matinée pour passer à celui de la table ronde, en remerciant encore une fois Catherine Grémion et Maurice Blanc de leur intervention. Juste avant le déjeuner, nous aurons un temps final pour poser des questions qui auraient éventuellement pu être posées maintenant.

J'appelle à cette table Antoine Loubière, directeur de la revue *Urbanisme*, ainsi que ses invités : Sylvie Harburger, chargée de mission puis secrétaire générale de la CNDSQ, Jean-René Poillot, qui était au Cabinet du ministre de l'époque, Paul Quilès, ainsi qu'André Pollet, sous-directeur des opérations d'aménagement à la direction de l'Urbanisme et des Paysages.

Je vous ai parlé de la démarche que nous avons engagée dans le cadre de la politique de la ville et de ses 40 ans. Dans ce cadre-là, nous avons sorti un numéro hors-série de la revue *Urbanisme* - j'en ai deux exemplaires qui traînent - une manière de relire l'histoire de la politique de la ville, avec des approches historiques, géographiques, et sociologiques, et qui donnent également une large part aux acteurs locaux, et notamment aux élus, pour faire cette histoire. Antoine, je te laisse la parole.

## Patrick Février

J'en profite pour rappeler que, comme d'habitude, à la fois pour les intervenants et pour le public qui pourrait être frustré du fait que les intervenants n'ont pas la possibilité de dire tout ce qu'ils ont envie de dire, et notamment la richesse d'un certain nombre d'informations, un enregistrement, une retranscription et un échange avec l'ensemble des intervenants sont prévus. Ceux qui liront les actes de la journée pourront lire l'intégralité de ce que souhaitent dire les différents intervenants la matinée et de cet après-midi. Je vous remercie. ★



Revue Urbanisme sur les 40 ans de politique de la ville

# Table ronde

Animée par **Antoine Loubière**, *Rédacteur en chef de la revue Urbanisme*

avec

**Sylvie Harburger**, *Chargée de mission puis secrétaire générale de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (1982-1989)*

**André Pollet**, *Sous-directeur des opérations d'aménagement à la direction de l'Urbanisme et des Paysages (1982-1986)*

## Antoine Loubière

Bonjour à toutes et à tous. Avec le CGET, et notamment Michel Didier, nous avons publié un numéro hors-série de la revue *Urbanisme* autour des 40 ans de la politique de la ville. Il n'est pas forcément complet, mais il donne un certain nombre d'éléments.

Je suis très heureux d'animer ce débat pour une double raison : tout d'abord, j'aime beaucoup l'histoire. Je suis historien de formation. Ensuite, j'ai été un témoin, pour ne pas dire le scribe de cette histoire au fil des ans. En effet, je suis arrivé à l'agence Urbapresse le 1<sup>er</sup> octobre 1983. En arrivant, à ce moment-là, à la rédaction de la lettre hebdomadaire *Urbapress Informations*, j'ai été embarqué dans le suivi de l'aventure Banlieues 89, qui a exactement commencé en octobre 1983, puis j'ai été amené à suivre la CNDSQ. Je fais cette introduction pour parler de Banlieues 89, car personne n'en a parlé, Maurice Blanc a parlé de la DIV mais n'a pas évoqué Banlieues 89 qui fait pourtant partie de ses composantes. On peut critiquer ses animateurs, Roland Castro et Michel Cantal, mais on ne peut pas nier leur rôle historique.

Je pense en particulier que Banlieues 89 a occupé beaucoup d'espace médiatique, au détriment de la CNDSQ. Il faut dire que la CNDSQ a eu un petit problème d'incarnation, et vous savez que la question

de l'incarnation est très importante. Or, la CNDSQ a eu trois présidents « de gauche » en trois ans : Hubert Dubedout, premier président, est battu aux élections municipales de Grenoble, en 1983, et cède la place à Rodolphe Pesce, à l'époque maire de Valence, mais qui devient ensuite président du Conseil général de la Drôme. C'est donc François Geindre qui est nommé président de la CNDSQ par Laurent Fabius, Premier ministre en 1985. Puis André Diligent, alors maire (centriste) de Roubaix, est nommé lors de la cohabitation Chirac/Mitterrand, en 1986. La CNDSQ a donc eu quatre présidents en 5 ans, et il est vrai qu'elle a souffert d'un problème d'incarnation présidentielle, alors que les deux duettistes de Banlieues 89 étaient partout dans les médias et avec un numéro approprié. Avec Sylvie Harburger qui a joué un rôle extrêmement important à la CNDSQ, et André Pollet qui était, aux débuts de la CNDSQ, à la DDE du Rhône, puis au FAU, pour ensuite occuper des fonctions importantes à la DIV, nous avons également un acteur qui a suivi les différentes étapes de cette politique, à la fois d'un point de vue local et national. Je crois qu'il est assez important que l'on puisse confronter cela, même si, comme Fatiha l'a annoncé, c'est plutôt cet après-midi que nous creuserons le local. Cette dialectique du local et du national est tout de même assez essentielle dans la mise en œuvre de cette politique de la ville. Y a-t-il un basculement ? À quel moment ?



Hubert Dubedout, premier président de la CNDSQ  
© services techniques de la ville de Grenoble

J'ai quand même envie de demander à Sylvie Harburger de parler la première, car cette histoire de la CNDSQ est évidemment associée à un changement politique que Maurice Blanc a qualifié de « tsunami ». Une des questions qui se pose, c'est de savoir si la CNDSQ est la continuité d'HVS, ou s'il y a une pré-rupture, et en quoi réside cette rupture. Selon moi, c'est une question historique qui ressort.

### Sylvie Harburger

C'est pour moi un grand plaisir d'être en position de reconstitution de ligues dissoutes. C'était quand même notre culture ... La CNDSQ, comme Catherine Grémion l'a bien montré, n'est pas née de rien. Elle est née d'un soubassement, d'une effervescence intellectuelle des années 1970, et vous l'avez bien montré à travers tous les rapports dont vous avez parlé. Nous, qui sommes arrivés à la CNDSQ, nous en étions les enfants, voire les acteurs, c'est-à-dire qu'il y a eu un rôle important des personnes. Il y a bien sûr eu le passage, au moins à trois niveaux, de Robert Lion, de la direction de la Construction, aux HLM puis à Matignon. Mais aussi « nous », dans la foulée, je veux parler de Dominique Figeat qui passe du GRECOH au Plan et à la CNDSQ. Moi-même, je passe du SAEI à la direction de la Construction et à la CNDSQ. Comme vous l'avez

rappelé, Pierre Saragoussi va de son passé militant aller dans les mouvements sociaux puis au HLM et à la CNDSQ, etc. Nous pouvons multiplier ces exemples. De ce point de vue-là, la CNDSQ n'est pas née de rien, et quelque part, nous étions bien les représentants marginaux, car non fonctionnaires, contractuels, du ministère de l'Équipement. Par notre intermédiaire, le ministère arrivait avec son expérience et sa culture. De mon point de vue, il n'y a pas eu de rupture au niveau des personnes.

Par contre, il y a eu de grandes ruptures au niveau du contexte institutionnel, avec l'arrivée de la gauche, le fait que moi, par exemple, en tant que contractuelle coincée dans ce ministère, j'ai pu en sortir pour être rattachée à une commission interministérielle rattachée à Matignon et hébergée par le Plan. Et comment se fait-il que nous arrivions au Plan ? Parce qu'il y a Rocard, et qui y a-t-il au cabinet de Rocard, ministre du Plan ? Isabelle Massin, qui vient de la résorption de l'habitat insalubre, etc. Il n'y a donc pas tellement de rupture. En tout cas, nous ne le vivions pas comme une rupture.

Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, la rupture était politique. C'était une grande rupture, car de la position marginale où nous étions en quelque sorte, au ministère, en ayant développé des études, où nous disions dans les rapports qu'il y avait une relation entre le logement et l'emploi, et qu'il fallait peut-être regarder de ce côté-là, je peux témoigner que mon directeur présentant cette recherche au cabinet du ministre est obligé de dire que cette recherche a l'air intéressante, bien que marxiste ! De ce point de vue, nous étions un peu des enfants de 68, avec de grands conflits idéologiques, et nous vivions dans ce conflit. Quelque part, nous étions nous-mêmes des porteurs du conflit.

Il y a un autre point important dont personne n'a parlé et que j'ai vécu à la direction de la Construction, c'était l'approche macro-économique ou l'approche micro-économique.

Certains d'entre nous peuvent en témoigner : la direction de la Construction, nous faisons tourner des modèles tel Smala qui programmait des logements avec des critères simples comme la multiplication du nombre d'habitants par le nombre de logements. Au ministère, nous avions des modèles qui étaient des visions uniformes, sur tout le territoire, de ce qu'il fallait faire et comment il fallait le faire. Certaines personnes, dont les commanditaires de recherche que nous étions, pensaient que le niveau local était important. En effet, nous travaillions par étude de cas. Nous savions donc que le marché du logement existait, qu'il n'était pas le même à Valenciennes ou à Grenoble, qu'à Grenoble, il n'y avait pas de HLM, mais de la copropriété, et qu'à Saint-Etienne, il y avait trop de HLM, et l'on se demandait pourquoi la DDE les avait programmés. Il y avait une fonction de recherche dans l'administration du ministère de l'Équipement. Je ne sais pas si des chercheurs travaillent sur ce sujet, mais cela m'intéresserait : comment se faisait la programmation des logements ? C'était quand même le secteur qui représentait le maximum de financements, et quelque part, de mon point de vue, une ignorance, tout du moins une non prise en compte du marché du logement, sauf si vous nous dites le contraire à la DDE du Rhône ou dans les autres DDE qui sont représentées. De notre point de vue, il y avait des choses absurdes. La crise économique était là, nous constatons que certains marchés étaient saturés au niveau des logements, et l'on continuait à construire des petites maisons individuelles sur les bords de Loire, alors que le quartier Montchovet était déjà en difficulté et que l'on venait d'inaugurer le quartier Montreynaud. Il suffisait de prendre un tout petit peu de recul et de se dire : « Attention, que faisons-nous ? Ne sommes-nous pas en train de marginaliser une partie du patrimoine tout en croyant répondre aux besoins ? ».

J'ajouterai que la CNDSQ est une continuité dans l'esprit de ce qu'a décrit Pierre Mayet en matière de Commission du Plan. Il faut voir que la Commission nationale de Développement social des quartiers

n'est pas une administration, mais une commission partenariale comprenant des représentants des ministères, les élus et les partenaires sociaux. De mon point de vue, la rupture du ministère de la Ville n'est pas la rupture de la création d'un ministère. C'est anecdotique. Cela répond à un enjeu politique du moment, mais c'est l'abandon de cette culture partenariale. On dissocie, on dit que la DIV, c'est l'administration, et le CNV, ce sont les partenaires. J'étais secrétaire général de la CNDSQ, en tant que telle, j'avais une casquette interministérielle. Je faisais en sorte que tous les ministères travaillent ensemble, mais j'avais aussi une casquette partenariale, c'est-à-dire que si nous émettions un avis, nous vérifiions que les élus étaient d'accord. Il y avait une discussion. Tout le monde n'était pas d'accord sur tout, mais nous tenions compte du point de vue des personnes autres que de celui de l'administration. Évidemment, je pense que la grande rupture de la CNDSQ, de ce moment-là, c'est l'interministériel large. Vous avez rappelé les événements des Minguettes qui n'ont pas été la cause de la création, mais l'événement qui a permis à cette idée de se réaliser. Il s'agit d'un conflit entre les jeunes et la police. À ce que je sache, il n'était ni question de logement ni d'urbanisme, mais d'autre chose. Quelque part, la société française se réveillait en se rendant compte qu'il y avait des jeunes et pas que des vieux. De notre point de vue, il n'y avait pas que la confédération nationale de logement (CNL), mais pour nous à l'époque les représentants des habitants, c'était la CNL. Nous le savions, car nous avons étudié les enquêtes logements, mais nous n'avions jamais vu l'émergence de la jeunesse sur la scène publique, de la même façon que nous, nourris de la culture de l'Équipement, ne savions même pas que la police pouvait se trouver en conflit avec des jeunes. Pour vous donner un exemple révélateur de culture administrative, nous ne savions pas comment était organisé le ministère de l'Éducation nationale. Nous ne comprenions pas pourquoi le préfet ne pouvait pas donner un ordre à l'inspecteur d'académie. Nous ne connaissions pas l'indépendance des rectorats, les circonscriptions administratives du

ministère de l'Éducation nationale qui n'étaient pas les mêmes que celles des autres ministères, etc. Sans parler de l'ignorance des acteurs locaux vis-à-vis de l'ensemble du champ administratif. Je me souviens être intervenue lors de formations d'assistantes sociales où je leur expliquais comment fonctionnait l'administration française. Nous avions quand même une opacité qui a d'ailleurs duré très longtemps. La grande révolution de la CNDSQ, c'était l'interministériel et le rattachement à Matignon.

Une question n'a pas été abordée par les uns ou par les autres de façon explicite, c'est qu'elle était le point de vue et le rôle, avant 1990, du corps des Ponts et chaussées en tant qu'institution ? C'est-à-dire comment ont été nommés les représentants du Ministère à Matignon ? C'était pour nous une différence radicale selon nos interlocuteurs à Matignon. Au début, on a nommé Gilbert Dresch. On le connaissait, on le tutoyait. C'était notre ancien collègue. Lorsque Hubert Dubedout avait écrit une lettre à Pierre Mauroy en lui posant une question, Dresch téléphonait à Dominique Figeat pour lui demander son avis. Il y avait une proximité qui n'était pas une proximité de copinage ou de clan, mais de pensée, c'est-à-dire que l'on visait le même but et l'on pouvait discuter. Ensuite, nous n'avons pas toujours eu des relations faciles avec nos correspondants à Matignon. Cela dépendait...

En termes de compréhension de cette période, je trouve qu'il faut regarder l'ensemble des institutions. Selon moi, le corps des Ponts est un acteur central. Je sais qu'à l'époque, nous avons eu des rapports et des recherches sur ce sujet.

Vous avez peu cité une institution qui, selon moi, a joué un rôle fondamental, c'est le mouvement HLM. Quelle était sa position ? Comment avons-nous été en conflit avec ce mouvement lorsque nous commençons à poser des questions, ils nous ont dit : « Vous croyez que ce qui se passe à Vénissieux est la règle, or, c'est l'exception ». Il y a eu je pense un retard dans la prise de

conscience de l'évolution de la position du patrimoine HLM dans le marché du logement, alors que l'on avait des études et que l'on avait notamment bien exploité l'enquête logement de 1968 où cette évolution avait été constatée. Cela concernait la position monopoliste du patrimoine HLM pour loger les familles françaises. Nous avons des études de cas remarquables, notamment à Saint-Etienne. Le ménage d'employés des PTT était notre exemple : lorsqu'il se mariait, il avait un HLM. Il n'y avait même pas de questions ni d'alternatives. Le logement ancien était insalubre, et le logement en accession à la propriété était inaccessible. Ils avaient donc qu'un seul choix, le logement HLM.

À un moment donné, cela a basculé, pas forcément à la même année selon les villes. Cependant, je peux vous dire qu'à Saint-Etienne, lorsque des études très importantes ont été réalisées par Albert Rigaud sur le marché du logement, le ménage des employés des PTT, avec le choix entre : aller au Montreynaud, qui était tout neuf mais très cher ; aller en périphérie, dans de la maison individuelle, mais qui nécessitait peu d'apport personnel ; où aller à Montchovet où l'on avait l'APL maximum pour un loyer exorbitant et il pouvait aussi aller en centre-ville, rénové, grâce à l'ANAH. Ces quatre types de logements étaient au même prix pour le ménage, c'est-à-dire que la concurrence était extrême. Il allait donc soit là où c'était le plus pratique au niveau du transport, soit vers le meilleur confort, etc. Il n'était pas obligé d'aller en HLM. À ce moment-là, je pense que le mouvement HLM a complètement été aveugle, c'est-à-dire qu'il est resté sur sa clientèle captive de couche moyenne.

Nous avons eu des ruptures qui n'étaient pas de notre fait, mais du fait de l'évolution de la société. Je caricature, mais de mon point de vue, c'est le positionnement de la CNDSQ au moment de sa création. Il faut le rappeler, une figure emblématique qu'était Dubedout, le maire de la décentralisation « avant » la décentralisation. Il fallait voir Dubedout se promener dans les quartiers, avec son directeur HLM à côté, et inspecter, en disant :

« *Monsieur le directeur, il y a un papier. Il faut le ramasser. Ici, il y a un carreau cassé. Comment cela se fait-il ?* » Il avait déjà créé les mairies de quartier, et avait déjà intégré son quartier HLM dans sa gestion municipale, ce qui n'était pas le cas ailleurs. Nous en avons eu l'expérience, et vous ne l'avez pas non plus dit lors de vos introductions. Je pense qu'il y avait une espèce d'extraterritorialité des quartiers HLM, que les villes, en 1981, ne s'étaient pas appropriées leur quartier HLM. Nous avons eu l'expérience de tenir des réunions de commissions locales, puisque nous en avions avec les partenaires, à l'image de la Commission nationale, et le maire se perdait dans le quartier.... Il ne savait pas où se trouvait la MJC. Vous avez également parlé de Strasbourg, et je peux vous dire qu'à Strasbourg, lorsque nous avons visité le Neuhof avec Monsieur Dubedout, le maire n'est pas venu. C'est l'adjoint au maire, qui était l'élu du secteur, qui est venu. Dubedout était très choqué. Je pense que c'est quelque chose qui a complètement disparu, mais nous avons peut-être du mal à nous remémorer cette situation très particulière de gestion de la ville à cette époque.

### Antoine Loubière

Sylvie, merci beaucoup. Nous allons donner la parole à André Pollet qui, en 1980-1982, était en fonction à la DDE dans le Rhône. Tu t'occupais notamment de Vénissieux et de la ZUP. Ensuite, tu rejoins le comité directeur du fonds d'aménagement urbain (FAU) en 1982. Tu pourras donc nous éclairer sur l'aspect local, puis sur le passage au national.

### André Pollet

La ZUP de Vénissieux est l'une des plus importantes et des plus emblématiques des ZUP construites dans l'agglomération lyonnaise. Le préfet avait demandé la création d'une ZUP à Vénissieux dès les années 1958/1959, dès la publication du décret sur les ZUP, pour répondre aux besoins de logements grandissant liés tant à la croissance de l'emploi local qu'à la démographie de l'agglomération. C'était l'époque du regroupement des industries chimiques

et pétrolières dans la vallée du Rhône à l'aval de Lyon surnommée plus tard la vallée de la Chimie. Cette extension considérable d'usines de production de chimie et l'implantation de la raffinerie de Feyzin qui se situe juste en face du plateau des Minguettes, généraient un flux d'emplois important auquel s'ajoutait une croissance considérable de l'emploi aux usines Berliet de Vénissieux, qui livraient alors des camions en Afrique et dans toute l'Europe. Je me souviens, enfant, avoir visité le T100, le camion avec les pneus au diamètre le plus grand jamais construit.

Vénissieux, ville industrielle depuis 1910, était alors en pleine extension. Il a été proposé au maire de Vénissieux de créer une ZUP très importante, puisque 9 200 logements auront été construits en six ans sur 12 000 programmés, avec une quatrième tranche qui n'a jamais été exécutée. C'était donc quelque chose d'important pour une ville qui comptait à peine 30 000 habitants. Le but était que Vénissieux devienne une ville industrielle, ouvrière, de 100 000 habitants, soit, la troisième ville du Rhône en termes de nombre d'habitants. Ce projet était vécu comme un rêve par le maire de Vénissieux, qui allait conduire toute l'action menée.

Sauf qu'en 1973, les choses s'inversent, et cette ZUP, largement habitée par des classes moyennes et des classes ouvrières, perdra toutes ces classes moyennes en très peu d'années. André Gerin, le maire qui a succédé au maire en fonction lors de la construction de la ZUP, Marcel Houël, lui attribue plusieurs causes.

La première, c'est l'absence d'équipement, dans une ville qui a poussé très vite. En effet, l'ensemble des Minguettes a été réalisé en un temps record, 9200 logements construits entre 1966 et 1973. À l'époque, il s'agissait vraiment de fonctionnalisme sur ce que l'on appelait les « usines de chantier », et les sociétés de construction ont développé des programmes qui montaient très vite. Chaque grue pouvait monter trois tours côte à côte, au rythme d'un étage par jour. Cette ZUP a été voulue et imaginée par Eugène



Le cœur de Minguettes en 1975 © Agence de l'urbanisme de Lyon

Beaudouin, Grand prix de Rome et directeur de l'École d'architecture de Genève, appuyé par les architectes lyonnais Franck Grimal et René Bornarel. Ils ont édifié 62 tours de 16 étages, avec quatre logements par étage, auxquelles s'ajoutent une quinzaine de barres. Cependant le coefficient d'occupation des sols de 0,5 est relativement faible. Cette ZUP s'étend sur 110 hectares dont la moitié est réservée aux espaces verts et à la voirie. Une densité faible ponctuée par les tours, mais une densité urbaine tout à fait acceptable. Toutefois, cette ZUP des Minguettes était éloignée du cœur de la ville de Vénissieux, sur le plateau, alors que Vénissieux est en bas, à côté des usines de la SNCF, de réparation des locomotives, à une époque où Berliet était producteur de locomotives au début du XX<sup>e</sup> siècle. Si les productions de logements vont vite, la création des équipements d'accompagnements comme les MJC, gymnases ou les classes scolaires, n'arrivent pas au même rythme qu'arrive la population. En 1975, trois tranches sur quatre de la ZUP sont terminées pour le logement, mais tous les équipements généraux ne sont pas encore construits. Qui plus est un équipement manquera pendant très longtemps dans cette ville : les transports en commun en liaison avec la ville-centre de l'agglomération lyonnaise.

Le deuxième élément que cite André Gerin, ce sont les lois de financement du logement de 1977 avec la création de l'APL, des PLA<sup>29</sup> et des PAP. À présent, une partie de la population des Minguettes sera attirée par l'accession à la propriété. D'ailleurs, le maire cite qu'à Corbas, une ville de 10 000 habitants jouxtant Vénissieux, 60 % des pavillonnaires sont habités par d'anciens résidents des Minguettes. Cette perte de population sera relativement importante.

Les populations étaient pour partie arrivées du monde rural, car le plateau des Minguettes était un plateau agricole de très grand rendement. Le nouveau quartier accueille de jeunes ménages venus aussi bien de Vénissieux que de l'agglomération lyonnaise, pour beaucoup il s'agit d'un premier logement après une cohabitation chez les parents en raison de la crise du logement qui sévissait à l'époque. D'autres familles sont issues de l'habitat insalubre ou taudis des centres anciens en rénovation urbaine. Les familles immigrées

<sup>29</sup> Le prêt locatif aidé est un prêt français destiné aux organismes de logement social (HLM) et aux sociétés d'économie mixte (SEM) pour financer l'achat de terrain et la construction de logements neufs ou l'acquisition et l'amélioration de logements anciens. Il a été remplacé par le prêt locatif à usage social.(N.D.L.R)

et ouvrières sont plus représentées en première tranche de la ZUP et sur le quartier Armstrong. La part des immigrés varie de 4 % à 24 % selon les quartiers et les offices HLM. Les techniciens supérieurs, les cadres moyens et les ouvriers qualifiés de la chimie se retrouvent plutôt dans les immeubles en copropriété disséminés sur les différentes tranches

Le maire n'avait pas pris sur les attributions de logements. En effet, les 7 600 HLM de la ville ont été réalisés par 11 organismes HLM, dont un seul appartenait à la ville, la SACOVIV, qui gérait seulement 250 logements sur les 7 600. D'où le reproche de la municipalité de dire qu'elle n'avait aucune prise sur le peuplement. Il ajoute à cette critique le rapprochement familial que le Président Valéry Giscard d'Estaing avait mis en place pour principalement ramener des familles d'Algérie auprès des conjoints travaillant en France, mais cette mesure fut prise au moment où le chômage se développait de façon importante, après le choc pétrolier de 1977. Par exemple, Berliet est passé de 35 000 à 15 000 ouvriers en quelques années, témoignant de l'effondrement très important de l'emploi, et au moment où de nombreuses familles commençaient à quitter les Minguettes.

De 1978 à 1983, le nombre de logements vacants est passé de 600 à 2 200. C'est dire l'accélération de cet exode, d'où une perte de moyens pour l'entretien de la ville, et en même temps, l'arrêt définitif des constructions de la ZUP d'où la revendication du maire auprès de la société d'économie mixte d'aménagement de la ZUP (SERL) d'investir dans les équipements l'argent qui restait du bilan primitif de l'opération.

La communauté urbaine est créée en 1968, dès lors la ville trouve en quelque sorte, après l'État et l'aménageur de la ZUP (la SERL), un troisième interlocuteur à interpeller : « *Vous êtes responsables des grands équipements, et principalement du transport, et les Minguettes ont besoin de transports* ». À cette époque, l'agglomération développe le métro

dont la première ligne sera inaugurée à la fin des années 1970. Assez vite donc, est revendiqué le besoin d'une ligne de métro jusqu'à Vénissieux. Par la réalisation de la ZUP, Vénissieux était en train de devenir la troisième ville du département, avec une politique municipale où le Parti communiste soutenait ce développement. Or, l'avènement de la communauté urbaine entraînait de fait une perte de pouvoir de la commune sur les aménagements généraux, d'où une pression revendicative de sa part pour la réalisation d'équipements publics lourds. Ces revendications créeront une situation de blocage entre tous les intervenants publics.

Le fait nouveau, a été la création en 1978 d'une agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise qui deviendra un interlocuteur important pour essayer de sortir les Minguettes de la situation dans laquelle elle se trouve. Avec l'agence d'urbanisme, on commence à travailler sur un projet global, car les organismes HLM étaient d'accord pour ne pas faire revenir de populations aux Minguettes, mais à une condition, que l'État accepte un moratoire sur les remboursements d'emprunts. Le FAU a donné son accord sous la condition de bâtir un programme économique, social et urbain d'ensemble sur les Minguettes. Ce programme, Habitat et vie sociale (HVS), a été lancé avec l'agence d'urbanisme, dès 1978. Cependant, les départs de locataires devenaient de plus en plus nombreux, entraînant des pertes de revenus de plus en plus lourdes pour les organismes HLM. Ainsi, le quartier Monmousseau sera, le premier quartier en grave crise de gestion du fait de la vacance des logements et la société HLM Logirel créera un coup de tonnerre en proposant au maire de détruire trois tours de ce quartier. Pour, le maire, c'était l'échec de sa vie, il avait eu le rêve de créer une ville de 100 000 habitants. Il a fallu trois ans pour le convaincre de démolir ces trois tours, mais, il faut le dire, en même temps, l'État demandait aux organismes HLM de conventionner tout leur parc en contre-partie des démolitions et des réhabilitations envisagées. La mairie a refusé, ce qui explique les trois années de négociations pour arriver

à un conventionnement de la totalité de la ZUP et pour voir les premières démolitions.

Le programme général, qui avait pu être négocié au niveau local, monté avec les services de la ville, l'agence d'urbanisme, et dont la coordination a été assurée par la DDE, a permis de commencer les premières réhabilitations des pieds d'immeubles. Les appartements étaient neufs et très bien construits. Les tours des Minguettes sont un type de logement que l'on ne peut plus réaliser aujourd'hui, puisqu'aucune pièce ne comporte une dimension inférieure à trois mètres de côté - ce que nous n'avons plus aujourd'hui, même dans l'accession à la propriété. Arrivent ensuite les équipements urbains, mais pas encore les transports. C'est là où Jean Frébault a eu une excellente idée en suggérant d'élargir les champs de réflexion et de sortir du seul territoire du quartier des Minguettes. Selon lui, si l'on n'en sortait pas, le conflit serait permanent. Il proposa donc un projet d'agglomération et une politique de l'habitat sur la totalité de la ville, mais les résultats tangibles d'amélioration n'arriveront que fin des années 1990 et début des années 2000.

Je pense que HVS comprend tous les ingrédients de la future politique de la ville. C'est un projet global. La convention est passée entre l'État et les collectivités en charge de l'habitat, et ce sont déjà les premiers ingrédients de la politique de la ville. Le grand absent durant ces années ce fut l'habitant, l'absence de concertation avec les habitants. La jeunesse de Vénissieux a rencontré, à partir de 1981, des conflits avec la police, débouchant sur la Marche des beurs en 1983.

### Antoine Loubière

C'est au moment où tu as quitté Vénissieux, mais comment cela se passe-t-il ? Tu m'as raconté qu'à la première réunion de la CNDSQ, la DDE était au fond de la salle. C'est une anecdote, mais vous en termes de travail, étiez assez exemplaires. Qu'est-ce que l'arrivée de la CNDSQ a-t-elle changé ?

### André Pollet

L'arrivée de la CNDSQ a quand même changé beaucoup de choses. La concertation avec les habitants était presque inexistante. De plus, les habitants ne demandaient pas la réhabilitation de leurs logements, mais des équipements. Je me souviens avoir rencontré une dame qui me disait qu'elle n'avait pas de transport en commun pour aller au cimetière de Vénissieux. On voit bien la pauvreté des transports urbains à Vénissieux, et il faudra attendre la fin des années 1980 et les années 1990 pour voir arriver le métro à la gare de Vénissieux, et le début des années 2000 pour le tramway aux Minguettes.

En ce qui concerne la CNDSQ, Hubert Dubedout préside à la préfecture la première réunion avec tous les élus. Toutes les associations, tous ceux qui ont été, les chevilles ouvrières du montage de ce dossier, ne sont pas mis de côté, mais complètement ignorés. Je pense que cela a marqué non pas une rupture, mais probablement une prise de distance de la part de l'administration de l'Équipement au niveau local. Cependant, ceci n'a pas duré, la coopération a perduré.

### Sylvie Harburger

Tout à l'heure, je n'ai pas parlé de l'affiliation de la CNDSQ avec HVS, car elle est évidente. C'est bien le bilan d'HVS à la Mutualité, en octobre 1980, qui a été l'occasion de la création de la Commission Dubedout. On est né sur l'analyse « critique », au sens positif du terme, c'est-à-dire voir ce qui a bien marché et en quoi HVS a permis d'avancer, et en même temps, les lacunes d'HVS, comment peut-on essayer d'y remédier ? André Pollet, tu dis que le positionnement des services administratifs locaux a été modifié par l'arrivée de Dubedout qui avait un fort mandat politique, certainement, et c'est ce qui était perçu par le niveau local, mais également par l'émergence de la politique locale, c'est-à-dire du maire. Tout d'un coup, le maire arrivait dans l'espace public. Il faut voir comment, au début, les maires n'avaient pas tellement de maîtrise sur ce qu'il se passait dans leurs quartiers. Finalement,

Dubedout créa une espèce de court-circuit de tous les échelons intermédiaires. À ce moment-là, le national, en la personne d'un élu, contactait le local, également en la personne d'un élu. Je l'ai personnellement vécu en recevant des petits mots furieux de Jean-Paul Alduy, lorsqu'il est arrivé au cabinet, me disant qu'il ne comprenait pas qu'une Commission interministérielle puisse être présidée par un élu. Il y avait là quelque chose qui allait complètement contre la culture administrative et qui était vécu comme quelque chose de conflictuel.

L'arrivée de la CNDSP élargissait à la fois complètement le champ de l'interministériel par rapport à HVS, avec l'arrivée de nouveaux ministères comme celui de l'Intérieur, de l'Éducation, de la Justice, etc., qui étaient absents de l'interministérialité d'HVS, et par l'arrivée peut-être agressive du politique dans le champ technique. C'est ainsi que je le ressens.

### Antoine Loubière

À l'époque, il y a peut-être une singularité des villes communistes.

### Jean Frébault

Je témoigne en tant que directeur de l'agence d'urbanisme à Lyon. Je suis arrivé en 1978 et j'y suis resté dix ans, jusqu'en 1988. Je vibre beaucoup au récit d'André Pollet.

Je souhaitais juste réagir sur un terme prononcé par Fatiha Belmessous, le mot « dessaisissement ». Le dessaisissement, c'est un vécu très fort de l'administration centrale auquel j'ai participé plus tard, mais localement, j'ai au contraire vu un État beaucoup plus ouvert, beaucoup plus intelligent et présent sur les vraies questions.

À la création de l'agence d'urbanisme, peu de temps après mon arrivée, se sont déroulés les événements des Minguettes. Tout ce qu'a dit André Pollet nous a donc énormément interpellés, et je peux témoigner

qu'à l'agence, nous avons énormément travaillé avec la DDE et l'ensemble des services de l'État. Tout à l'heure, quelqu'un a dit qu'il ne fallait pas traiter l'État central et le local séparément, mais croiser les deux. Il est vrai que les municipalités communistes ne sont pas du tout comme les Minguettes, et les rapports ont été compliqués avec la communauté urbaine qui n'était pas du même bord politique... mais pour autant, tout ce monde se parlait et construisait quelque chose.

Je souhaitais juste donner un exemple très fort : la Commission Dubedout a accueilli des personnes qui venaient de l'Équipement. Sylvie, tu l'as très bien dit. Elle a eu une influence intellectuelle très importante au niveau local.

À l'agence, nous avons pris l'initiative de créer ce que l'on appelait la Commission permanente de l'habitat social ; une espèce de Commission Dubedout locale qui rassemblait - c'était une première - tous les bailleurs, les services de l'État, les différents acteurs territoriaux et les élus de l'agglomération, et nous avons essayé de travailler de façon assez innovante, c'est-à-dire interdisciplinaire et partenariale - ce qui n'était pas évident, parce que même au niveau local, nous fonctionnions beaucoup en tuyaux. Cela signifiait que l'impulsion donnée au niveau central avait du sens au niveau local, et je pense que cela fonctionnait très bien dans l'autre sens. Dans ce regard de l'histoire de la politique de la ville, je pense qu'il nous faut des visions assez complémentaires et différentes des acteurs, qu'ils soient centraux ou locaux, et c'est très important de le souligner.

D'ailleurs, je souhaiterais dire que nous avons publié quelque chose de provocant vis-à-vis de la majorité, qui était centre-droite à Lyon : des cartes montrant la différence de concentration de logements sociaux entre l'est et l'ouest lyonnais, entre les différents quartiers de Lyon, et ce grâce à la Commission Dubedout qui était vénérée par les élus de droite pour les raisons que tu as très bien rappelées, Sylvie.

### Antoine Loubière

Passons à présent à Marseille, avec Alain Fourest, pour décentrer notre regard.

### Alain Fourest

Je suis marseillais. J'ai travaillé depuis 1962 dans une ZUP à Chambéry, et j'ai depuis lors passé tout mon temps dans les ZUP. J'y suis encore régulièrement dans les quartiers nord de Marseille.

Moi, le premier, je pense que nous devons faire preuve d'énormément de modestie et avoir un esprit critique sur ce que nous avons fait, toutes les bêtises que nous avons faites, les uns et les autres.

Pendant la période allant de 1980 à 1986, j'étais Secrétaire général de la Commission Dubedout. Sylvie Harburger m'a suivi, et mon prédécesseur était Dominique Figeat. C'était juste une petite parenthèse pour préciser mon parcours. Dans le rapport Dubedout auquel j'ai participé, notamment le deuxième rapport qui s'appelait « Ensemble, refaire la ville », il y avait une question essentielle qui était la suivante :

« Comment faire des habitants les acteurs de leur propre développement ? » Selon moi, depuis l'origine et jusqu'à maintenant, dans les quartiers nord de Marseille où je me rends quasiment quotidiennement, c'est la question essentielle. Or, je suis très inquiet de sentir qu'à travers toutes vos histoires merveilleuses et passionnantes, cette question est fondamentale. Comment se fait-il que nous n'ayons pas encore, aujourd'hui, la capacité de comprendre pourquoi nous avons fait toutes ces erreurs ? Encore aujourd'hui, j'entends ces habitants régulièrement, ceux qui ont participé à la marche pour l'égalité, qui partaient de Marseille. Je les ai rencontrés il y a encore quelques jours. Ils ont 55/60 ans aujourd'hui. À cette époque-là, ils avaient été extrêmement passionnés par ce qu'il était en train de se passer dans cette marche. À présent, ils sont désespérés, et ce n'est pas le rapport Borloo qui leur donnera du courage. Merci.

### Simon Ronai

Pour poursuivre sur les Minguettes, les choses étaient allées si loin qu'il y avait eu un plan volontariste consistant à vider les logements, dans la perspective



La marche des Beurs - Marche pour l'égalité et contre le racisme partie de Marseille le 15 octobre, arrivée à Paris le 3 décembre 1983 © AFP

de réattributions, parce que le besoin de retrouver une certaine mixité sociale se faisait entendre, mais ce fut également un échec. C'était peut-être une illusion, mais c'est un débat radical. Je dis cela car je travaille actuellement à Gennevilliers et à Saint-Denis, et dans les deux cas, les deux maires, sans pour autant militer, ne croient plus du tout en la diversité sociale ni à la mixité. Au contraire, ils s'inscrivent dans une perspective où l'on a la population comme elle est, avec tout ce que l'on peut mettre derrière ce terme de « quartiers populaires », et la perspective d'inverser le mouvement ou de faire venir d'autres catégories sociales n'est plus d'actualité. Or, à Vénissieux, lorsque l'on a commencé ce travail, on pensait que par l'arrivée des équipements puis des transports, le quartier se banaliserait. Il est vrai qu'il a physiquement été transformé, encore que c'est plus en termes de démolition, puisqu'à peu près 25 tours ont été démolies sur les 68, mais lorsque l'on s'y rend aujourd'hui, tout est propre. Cela met en cause la conception urbaine initiale.

En fait, c'est une double ville : vous avez le bourg, l'ancienne ville, qui se développe tout à fait harmonieusement, et la ZUP qui continue plus ou moins de déperir. En tout cas, sa spécialisation sociale est maintenant actée, et c'est quelque chose à laquelle on ne croyait pas à l'époque. On était persuadé qu'en y mettant « le paquet » - le débat porterait plutôt sur ce que l'on met dans cet apport financier - on pouvait, par toute une série d'interventions physiques et autres, récupérer une situation. En effet, ce n'est pas qu'une question de crise économique. Il s'agit également de la profonde mutation de la société qui a été évoquée. Peut-être est-ce différent à Lyon, mais il est vrai que dans toutes les villes où j'ai travaillé, il n'y avait pas encore l'outil PLH. Par ailleurs, et c'est encore vrai aujourd'hui, l'intercommunalité en France n'est pas la tasse de thé. Même lorsque l'on a, officiellement ou officieusement, une communauté urbaine, en réalité, cela ressemble davantage à une juxtaposition de projets communaux qu'à quelque chose d'effectivement intercommunal. De plus, s'agissant de la répartition des logements

sociaux et des populations qui vont avec, on en est loin. Je ne sais pas si l'on peut parler d'échec, mais c'est l'évolution de la société telle qu'elle s'est produite.

S'agissant de villes comme Vénissieux où, effectivement, le projet initial était complètement délirant par rapport à ce qu'il s'est passé après... Je me trouvais dans le bureau de Marcel Houël lorsque le préfet l'a appelé pour lui dire que l'on arrêtaient la ZUP, à cette époque-là les maires hurlaient. La circulaire Guichard a été très mal vécue par les maires, considérant que cela les empêchait de se développer, et que l'État cassait leur projet communal, aboutissant à leurs incompréhensions. C'est facile de le dire avec le recul, mais à l'époque, on n'envisageait pas l'évolution économique de la société telle qu'elle a été, et ce primat de l'économie communale a certainement accéléré la redistribution des populations. Nous en parlions souvent avec Sylvie Harburger, notamment s'agissant de la région parisienne, mais il est vrai que mener des politiques, aussi ambitieuses soient-elles, sur un quartier cible, et avoir les communes autour, une politique allant exactement l'inverse de ce qui était souhaité dans le quartier... Même aujourd'hui, sauf exception, même avec les PLH intercommunaux on n'arrive pas à avoir une autre politique. Il est vrai que derrière cela, c'est le projet de départ qui est mis en cause, car il me semble que ce que l'on partageait tous au moment des grandes assises du logement social, et notamment en 1982, l'idée que le logement social était a priori pour tout le monde, et que ce qui n'allait pas, c'est qu'il y avait des défaillances d'entretien et d'ordre technique, etc., mais en y mettant l'argent, on y arriverait. Or, cette ambition a été pour l'essentiel désavouée par les faits.

### Alain Weber

Je travaille au Conseil général de l'Environnement et du développement durable (CGEDD). Cela me ferait vraiment de la peine que le dernier mot soit cet échec de la politique de la ville, car je trouve que c'est profondément injuste. Pour reprendre l'exemple de la

Duchère, certes, on y a mis le temps, mais ce quartier me semble quand même se trouver dans une spirale ascendante, en tout cas, plus du tout dans la spirale descendante. Certains éléments montrent que l'on va vers des formes de mixité en termes de logement et de population. Pour ce qui est de l'agglomération lyonnaise, on a beaucoup parlé de Vénissieux et des Minguettes, mais d'autres éléments montrent qu'une volonté politique dans le temps - cela se chiffre en décennies - peut permettre de véritables évolutions positives. J'ai travaillé à Nantes pendant quelques années, et je pense que l'ancien quartier Malakoff est aujourd'hui totalement transformé, de façon très positive, aux yeux de ses habitants.

La démolition est quelque chose de compliqué pour les habitants et sur lequel il y a d'énormes marges de progression. Lorsque l'on interrogeait les habitants de Malakoff, et en particulier les plus jeunes, ils disaient qu'il fallait que ce quartier change, car ils ne supportaient plus de ne pas pouvoir donner leur adresse à leur employeur. Il faut absolument que les choses changent, car dans ces quartiers très marqués en termes d'apparence urbaine, la démolition est nécessaire, même si c'est toujours problématique. Cela suppose également que l'on reconstruise, au moins autant, et si possible davantage, ce qui est sans doute fait dans des agglomérations telles que celles de Nantes ou de Lyon.

### Fatiha Belmessous

Je souhaitais simplement intervenir pour contredire André Pollet. Je suis désolée, mais vous avez relayé les propos de Marcel Houël et d'André Gerin, aux Minguettes, sur le basculement et les problèmes posés par la jeunesse immigrée. Je pense que c'est la lecture du politique que vous avez relayée, ce qui est dommage, parce qu'elle est un peu plus contrastée. Pour travailler sur mon principal matériau, les archives des années 1960, dans des comptes rendus de réunions ou des notes, on constate que Marcel Houël s'insurgeait beaucoup contre ce qu'il appelait « les jeunes arabes ».

Il y avait donc un climat, une sorte de stigmatisation, dirions-nous aujourd'hui, sur des groupes de jeunes qui vivaient dans ce quartier.

L'autre point sera peut-être souligné cet après-midi lors de la troisième séquence. Lorsque l'on parle de mise en place par la DDE, ou par les services de dispositifs réglementaires et autres, comme la programmation du logement, le marché du logement, l'attribution de logement, etc., vous disiez tout à l'heure que l'on ne voyait pas ce qui était en train de se dérouler. Vous l'avez bien souligné, puisque dans ce que vous évoquez, vous parlez toujours de « *On n'avait pas prévu* », « *On ne savait pas ...* » Quand l'action publique est en train de se faire, on se trouve dans des années de programmation et de planification avec une culture quantitative extrêmement forte. Il se trouve que la résorption de l'habitat insalubre entraîne une obligation de relogement, un mode de financement qui instaure des quotas, des seuils, pour que des populations concernées par les démolitions aient accès au logement social. C'est également ainsi que l'on explique l'arrivée de ces populations dans le parc locatif social. En effet, jusqu'à présent, on n'a pas dit quel était le problème. Il y a eu de la démolition et de la banalisation du bâti. Nous sommes sur des questions urbaines et de bâti. Il y a une programmation du logement, mais sinon, quel est le problème ? Il n'y a pas que les Minguettes, mais ailleurs, ce phénomène n'a pas été médiatisé de la sorte.

Quel est le problème ? C'est l'arrivée des populations immigrées. Cette seconde génération qui demande à avoir accès au logement. On parle beaucoup des Minguettes, mais puisque vous parlez du mouvement HLM, il y a également des disparités en fonction des stratégies patrimoniales et des acteurs du monde HLM. Jean-François Rajon, qui s'occupait de la Logirel, est aujourd'hui présent. Par ses statuts et l'aspect réglementaire, il a dû loger, des personnes, des familles étrangères. C'est pour cette raison que sont nées la Logirel et ces sociétés HLM. À travers leur mode de



La Duchère, Lyon 9<sup>e</sup> en 1996 © F. Guy/Agence d'Urbanisme de Lyon

financement, ils avaient cette obligation de loger. C'est pour cela que j'aime bien préciser, jusqu'au bout, ce qui relevait de ce patrimoine. La Logirel, c'est la nécessité de loger les familles étrangères à travers le fameux 15 %. Cela s'inscrit dans cette histoire, et c'est beaucoup plus complexe que ce que l'on en retient aujourd'hui, peut-être de manière très rapide. Pour éviter d'avoir cette vision homogène du peuplement, du basculement des populations, c'était beaucoup plus difficile à cerner, et Jean-François Rajon pourra en parler beaucoup mieux que moi, car il l'a vécu de l'intérieur. Pour ma part, je ne le vois qu'à travers les archives. Au départ, lorsque l'on parlait des jeunes, il s'agissait des jeunes harkis. Nous ne sommes pas non plus dans la vision de la jeunesse immigrée. Il y avait des choses encore plus complexes dans la façon dont on peut cerner le problème, avec, à côté le peuplement de rapatriés - la Duchère en est un exemple particulier - et des confits qui se posaient en termes de cohabitation, de vivre ensemble, etc. Cette complexité nécessite également d'être posée. Il ne faut peut-être pas regarder l'urbain, ce fonctionnement social, ce peuplement... Dans les années 1970, on parlait beaucoup plus franchement du peuplement. Monsieur Frébault a parlé de la Commission permanente pour l'habitat social dans l'agglomération lyonnaise qui sera par la suite beaucoup plus euphémisée.

### Alain Fourest

Je suis tout à fait d'accord avec les nuances qu'apporte Alain Weber. Certaines villes ont fait un travail remarquable. Allez à Nancy, au Haut-du-Lièvre. J'y suis allé récemment, et cela fonctionne bien ; allez à Nantes ou à Rennes, etc. Heureusement, beaucoup de villes ont fait du bon travail. Cependant, j'écris tous les jours, sur l'échec de la politique de la ville... J'ai habité cinq ans à la Duchère, alors je connais. Certaines choses se sont faites et se font encore très bien, mais c'est la politique, au sens national du terme, qui est un échec, avec la succession de ministres. Je ne parlerai pas de Bernard Tapie et d'autres. Localement, des choses se passent très bien, car certains maires font du bon travail, car il y a des habitants et chefs de projet.

À présent, une petite anecdote : dans ce même lieu, à La Défense, j'ai animé un débat, et la salle était pleine d'habitants des quartiers populaires. J'étais à la droite de Marie-Noëlle Lienemann. Nous parlions de la manière dont les habitants allaient être associés, par un projet de loi qui se présentait, à la réhabilitation des cités. C'était essentiel. Nous discutons. Ils donnaient leur point de vue. Le débat était difficile à animer, mais j'en garde un souvenir passionnant, d'autant plus qu'à un moment donné, il y a eu une grande sonnette d'alarme, et tout s'est arrêté. Nous sommes descendus comme nous pouvions le faire, avec l'ascenseur, et nous nous sommes tous retrouvés sur les escaliers, en dessous, avec Marie-Noëlle Lienemann. Nous avons continué le débat sur les escaliers, tous rassemblés. J'en ai un souvenir ému, et je vous le transmets comme je l'ai vécu.

### Xavier Benoist

J'étais directeur adjoint de la Fédération des PACT<sup>30</sup>. Je souhaiterais revenir sur un sujet plus technique, sur la dimension partenariale de la Commission, qui est quelque chose d'extrêmement important. L'un

<sup>30</sup> Réseau PACT et Réseau Habitat & Développement, aujourd'hui SOLiHA (Solidaires pour l'habitat) est une association au service de l'habitat.

des points aveugles qu'avait la Commission dans son approche de la question de l'habitat, c'est la visibilité du parc social et l'invisibilité du parc privé. La CNDSQ avait du mal à traiter deux choses : les copropriétés en voie de déshérence et surtout les copropriétés privées que l'on a mis du temps à faire émerger comme un problème susceptible d'être traité par une politique de développement social, un certain nombre de quartiers dégradés qu'il ne fallait plus démolir et qui étaient des quartiers d'habitat privé. L'intérêt fondamental de la CNDSQ est qu'elle permettait d'interpeller et de prendre charge de nouvelles questions, en matière d'habitat, que beaucoup de DDE et d'ingénieurs des Ponts ne traitaient que marginalement. En effet, comme vous le rappeliez tout à l'heure, heureusement que Robert Lion a sauvé l'ANAH, car elle a permis d'avoir des politiques de traitement préventif de l'ensemble de ces quartiers. Ce n'était pas dans l'ADN de la CNDSQ, et l'on a progressivement réussi à le faire passer. C'était une information que je tenais également à souligner.

### Alain Fourest

Je complète ces propos en disant que le 18ème quartier



Zup de Vaulx-en-Velin, construction dans quartier du Mas du Taureau en 1972 © Agence d'urbanisme - Lyon

qui a été, à la dernière seconde, rattaché au moment de la Commission Dubedout, c'était le centre-ville de Marseille, donc les quartiers anciens qui sont toujours en très mauvais état. Cela dure depuis 40 ans.

### Antoine Loubière

En ce qui concerne le rapport entre national et local, il faudrait nuancer le discours. En effet, dans le cas de Toulouse le Mirail, je ne suis pas sûr que la politique nationale soit seule en cause.

### Sylvie Harburger

Du point de vue de la rigueur scientifique, je trouve qu'il ne faut pas voir les évolutions de façon linéaire. Il y a eu des périodes où la situation s'est améliorée de façon radicale. Les efforts ont quand même été faits. À un moment donné, on a réussi à coopérer avec des jeunes qui créaient des associations. Je pense qu'à l'époque, nous avons été à l'initiative d'une certaine organisation de la discussion, par exemple avec la jeunesse. Ensuite, il y a eu des changements. Je ne sais pas si les chercheurs le font, mais j'aimerais vraiment qu'une analyse soit réalisée, et surtout qu'elle soit contextualisée. Nous sommes tellement envahis par le présent que nous lisons le passé avec les lunettes du présent. Lorsque l'on a commencé à travailler sur cette question, il n'y avait quasiment pas de populations immigrées dans les HLM. J'avais fait un rapport sur la résorption de l'habitat insalubre qui concluait brillamment en disant que le problème du logement des immigrés sera résolu lorsqu'ils auront accès aux HLM. Ce temps n'est pas si loin. Ensuite, ils y ont eu accès. Il faudrait remettre les choses dans leur contexte historique et local, c'est-à-dire que l'on avait des marchés du logement en très mauvais état et d'autres qui étaient florissants. Ce qu'il s'y passait était très différent. Il s'agit juste de bien contextualiser nos propos, de bien mettre les dates.

### André Pollet

En ce qui concerne les quartiers, je vais vous parler de Vaulx-en-Velin. Cette ville est fondamentalement différente des Minguettes, dans sa répartition, avec un

projet important du maire consistant à faire un centre-ville. Pourtant, les services de l'État étaient marqués par les Minguettes lorsque l'on a lancé la ZUP de Vaulx-en-Velin. Le but était de ne pas refaire les erreurs commises aux Minguettes. On a tout de suite prévu les dessertes de la ville en transport en commun, et envisagé une montée en charge de la construction de façon plus apaisée qu'aux Minguettes. Mais deux décisions politiques ont été prises : la première, le ministre de l'Équipement Albin Chalandon, pour des raisons d'économie, a réduit le tracé de la ligne A du métro de Perrache à Laurent Bonnevey à Villeurbanne et a supprimé le tronçon de Laurent Bonnevey à Vaulx-en-Velin initialement envisagé, et alors que des constructions sur dalles avaient été prévues pour accueillir la station de métro au cœur de la ZUP. La deuxième décision de l'État a été d'initier la formule de concours sur appel d'offres de groupements solidaires « maître d'ouvrage - maître d'œuvre - entreprise de construction », afin de trouver des moyens performants de financement du logement. Le groupement « Stribick, Delfante et l'Office HLM de Lyon » gagne le concours : c'est le Mas du Taureau aujourd'hui voué à la démolition dans le cadre de l'ANRU. Ainsi, ont été construits 1 500 logements sociaux qui marqueront le début de la ZUP. C'était exactement l'opposé de la programmation envisagée par les aménageurs et qui a malheureusement eu un impact négatif sur la ZUP. Au moment de la réalisation, certaines décisions politiques ont donc parfois de lourdes conséquences.

### Michel Didier

Je constate que les organisateurs nous rappellent au respect des horaires. Je remercie une nouvelle fois l'ensemble des intervenants. J'ai trouvé tous ces débats passionnants, et j'ai pris beaucoup de notes.

Cela m'inspire deux remarques : il reste encore de grands témoins à interviewer dans le cadre du programme dont je vous ai parlé tout à l'heure, soit parce qu'ils ont raconté un pan de l'histoire de cette politique publique concernant les grands ensembles,

soit parce qu'ils interpellent cette même politique publique sur l'actualité - j'ai entendu ce que disait Alain Fourest. Nous allons donc enrichir notre liste de grands témoins, de telle manière à pouvoir conserver ces témoignages directs des acteurs en charge de ces politiques ou qui les ont animées sur le terrain. D'autre part, il est quand même très utile de faire l'histoire des politiques publiques et des organisations. Je trouve cette richesse et cette fluidité entre les institutions extrêmement intéressantes. En ce qui concerne ce ministère de l'Équipement dont on a dit qu'il avait été dépossédé, nous nous apercevons que les personnes ont bougé et sont revenues dans les ministères. Tout cela est très éclairant : le rôle de la décentralisation et de l'irruption du pouvoir local, avec les nuances apportées et qui seront, cet après-midi, éclairées sur la manière dont on recevait les mots d'ordres nationaux, mais pas de la même façon partout. Cette décision est extrêmement intéressante et me convainc une nouvelle fois que le détour par l'histoire est bien important et inspirant pour les politiques actuelles qui ont souvent tendance à être amnésiques. ★



Mas du Taureau, Vaulx-en-Velin en 1974 © F. Guy/Agence d'urbanisme - Lyon

# Histoires du local ?

- ❖ L'agglomération lyonnaise
- ❖ L'Île-de-France
- ❖ Le Nord
- ★ Table ronde



A. Fournest, G. Collé, P. Février, P. Lemonier et P. Estébe



F. Belmessous



J. Vuibreau, F. Belmessous et M-C. Blanc-Chaîreard



N. Smadja

# Introduction

Marie-Claude Blanc-Chaleard, Professeur émérite d'histoire contemporaine, université Paris Nanterre IDHES

Nous allons reprendre nos travaux. Tout comme l'a dit Fatiha Belmessous, le programme de cet après-midi sera scindé en deux, avec une première partie consacrée aux études de terrain, et une seconde partie où sera posée la question des immigrés et de l'habitat immigré.

J'ai juste une remarque à faire par rapport à ce qu'il s'est passé ce matin, à propos de la question qui vous a travaillés sur « continuité ou rupture ? » Une question très importante, puisqu'elle décide plus ou moins de la date où l'on peut voir émerger cette politique de la ville, sujet de la journée. Je souhaitais simplement rappeler que 1981 marque une rupture, et cela se voulait comme une rupture.

Je suis historienne de l'immigration. Dans son livre *La France et ses immigrés*, dans lequel Patrick Weil a décrit la politique d'immigration au cours de cette période, il intitule le chapitre sur 1981 « le contre-pied ». Il s'agit de faire de l'anti-Giscard, de dire que tout ce qu'a fait Giscard était mauvais. Toutefois, nous avons constaté, au cours des débats, qu'il y a, depuis le milieu des années 1960, une réflexion de longue durée sur les difficultés qui se posent, notamment dans les grands ensembles. Lorsque l'on lit la thèse de Thibault Tellier sur la politique HVS, on

s'aperçoit qu'il y a de fortes continuités. Je souhaitais simplement indiquer le caractère un peu politicien de ce débat sur « rupture ou continuité ».

À présent, je vais laisser la parole à celles et ceux qui ont fait les recherches de terrain. Fatiha Belmessous disait ce matin qu'elles avaient été absolument fondatrices pour la réflexion du groupe. Ces chercheurs ou acteurs sont tous membres du Comité d'organisation de la journée. Nous commencerons avec le cas de l'agglomération lyonnaise, de la communauté urbaine de Lyon, que Fatiha connaît bien, puisqu'elle travaille dans la région lyonnaise. Elle est enseignante chercheuse à l'École nationale des travaux publics qui se trouvent à Vaulx-en-Velin. Ensuite, Nicole Smadja apportera son témoignage sur le cas de l'Île-de-France. Entrée comme contractuelle au ministère de l'Équipement dès 1967, elle a en effet dirigé la mission Ville à la Direction régionale de l'Équipement et à la préfecture d'Île-de-France de 1989 à 2006. Son rôle a été précieux dans le choix des témoins qui ont été interrogés. Janoé Vulbeau est quant à lui un doctorant en sciences politiques à l'université de Rennes, mais il est enraciné dans le Nord, et sa thèse porte sur l'histoire des politiques urbaines de la ville de Roubaix depuis 1945. Au-delà

de Roubaix, il envisage ici le cas du département du Nord-Pas-de-Calais. Une région, des agglomérations, des départements : on retrouve ici ce que disait ce matin Maurice Blanc sur le fait qu'il y ait de nombreuses déclinaisons du local. Fatiha, je te laisse la parole. ★



# L'agglomération lyonnaise

Fatiha Belmessous, Historienne, École nationale des travaux publics de l'État, EVS/RIVES, UMR 5600

Je serais assez concise sur la présentation de l'agglomération lyonnaise, en cherchant à expliciter pourquoi le territoire communautaire était l'échelle d'intervention pertinente pour mener cette recherche. Je commencerai tout d'abord par vous exposer quelques faits : les changements politiques intervenus à la suite des élections municipales de 1977 constituent un moment de rupture dans la vie locale. Je l'avais brièvement mentionné pour le cadre national, mais le résultat électoral a une incidence extrêmement forte dans l'agglomération lyonnaise.

## Les élections municipales de 1977 : recomposition de l'action politique

Ces changements interviennent à la suite des élections municipales de 1977. La victoire du socialiste Charles Hernu à la mairie de Villeurbanne et le maintien de municipalités de gauche dans l'Est lyonnais (des villes communistes comme Vénissieux et Vaulx-en-Velin et des villes socialistes comme Bron et Saint-Priest)

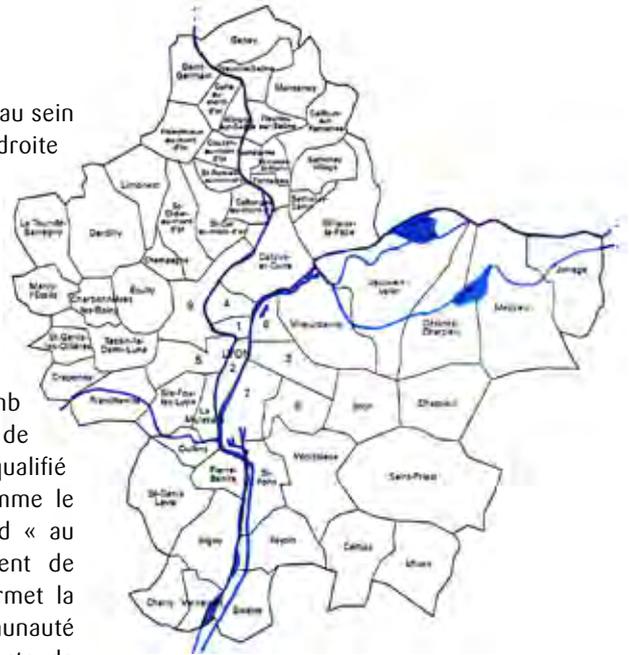
marquent les clivages politiques au sein de l'agglomération. En outre, la droite perd la majorité absolue au sein du conseil communautaire en raison notamment de la perte démographique dans la ville de Lyon, au profit des communes de première couronne<sup>31</sup>.

Pourtant, Francisque Collomb rompt avec les modes de faire de son prédécesseur, Louis Pradel, qualifié d'autoritaire et appréhendé comme le « maire bétonneur »<sup>32</sup>. Il prend « au sérieux » son rôle de président de l'exécutif communautaire et permet la montée en régime de la communauté urbaine. Il engage alors une sorte de « gouvernance collective ». Les propos de Jean Frébault, premier directeur de l'Agence resituent cette période : « Francisque Collomb avait beaucoup de prestance mais une certaine discrétion. Il présidait la communauté urbaine mais il ne gouvernait pas de manière autoritaire. Les élus ne supportaient plus l'autoritarisme de Louis Pradel »<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Ben Mabrouk, Taoufik, Jouve, Bernard « La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon ». In: Jouve, B., Lefèvre, C (dir.), Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique, Paris, Economica, 1999, pp.104

<sup>32</sup> Entretien J. Frébault, 13 mai 2008.

<sup>33</sup> Entretien J. Frébault, 12 juin 2007.



En outre, dans les communes importantes de l'agglomération, l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus tels que Guy Fischer (adjoint à l'urbanisme à Vénissieux), Maurice Charrier (adjoint à l'urbanisme à Vaulx-en-Velin), Bernard Rivalta (adjoint à l'urbanisme à Villeurbanne), Jacques Moulinier (adjoint à l'urbanisme à Lyon), ou encore le maire d'Oullins (Roland Bernard) accompagnent ces changements. Ces élus partagent une vision convergente sur le rôle grandissant de la Co.Ur.Ly.,

« sous la houlette bienveillante »<sup>34</sup> de Jean Rigaud, vice-président en charge de l'urbanisme à la Communauté urbaine. Par ailleurs, ils souhaitent participer à la conception en amont de la politique de l'agglomération<sup>35</sup> et par-delà, engager de nouvelles modalités de pilotage communautaire : « *Ils avaient envie de faire et de faire bouger la maison* »<sup>36</sup>. Leurs propositions tranchent radicalement avec l'usage qui était fait de l'institution communautaire précédemment, davantage appréhendée comme une « simple excroissance administrative des communes », une sorte d'outil technique au service des communes-membres.

Ils appréhendent le développement urbain en adéquation avec les préoccupations de la société civile et ne veulent pas se cantonner aux aspects réglementaires. Ils partagent cette vision commune que la ville doit être pensée à une autre échelle que municipale : l'échelle d'intervention devait être le territoire communautaire et l'agglomération. Cela explique également que lorsque l'occasion de mettre en place des dispositifs nationaux se présentera, l'Agence d'urbanisme sera le lieu des débats et l'échelle communautaire le terrain de l'opérationnel.

<sup>34</sup> Expression empruntée à J. Frébault, entretien 12 juin 2007.

<sup>35</sup> Vidal Thomas, « Le projet Part-Dieu comme révélateur de l'évolution du système de gouvernement urbain à Lyon de 1958 à 1995 », mémoire de DEA de science politique sous la direction de Gilles Pollet, Lyon, IEP de Lyon / Université Lyon 2.

<sup>36</sup> Entretien J. Frébault, 13 mai 2008.

Le DDE du Rhône dont le nom n'a pas encore été cité, Jean-Antoine Winghart est une figure importante dans l'histoire de cette recomposition de l'action publique urbaine. Ce matin, il a été dit qu'il existait des missions et autres lieux au sein du ministère qui réfléchissaient aux phénomènes et aux faits urbains de manière différente de la vision quantitativiste qui prévalait. Winghart a fait partie de cette « mouvance », en travaillant avec les élus en charge de l'urbanisme bien avant la mise en œuvre de la décentralisation pour mettre en place des modes de travail et de faire - nous sommes en 1978 et on ne se dit pas que ce travail préfigurera cette décentralisation -, et ce en lien direct avec Jean Rigaud, vice-président en charge de l'Urbanisme au sein de la communauté urbaine. Ces hommes vont de concert créer un outil - l'Agence d'urbanisme en 1978 - qui deviendra un pivot majeur pour débattre des questions urbaines et sociales. Le premier président de cette Agence, Jean Frébault, présent aujourd'hui, est invité à intervenir et raconter son point de vue.

## L'agence d'urbanisme pivot de nouvelles actions

La nomination au poste de directeur de l'Agence de Jean Frébault, ingénieur des Ponts et Chaussées, et ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine de 1971 à 1978, permet ce nouveau départ. En

effet, son expérience professionnelle le désigne comme premier directeur, dans un contexte où les élus communautaires souhaitent faire de l'Agence un outil au service de l'agglomération lyonnaise. Selon Jean Frébault, durant ces années, « *les élus ont pris conscience de la concurrence entre les agglomérations. Lyon était tout à fait dans ce type de compétition, il fallait avoir une vision stratégique, qui était avant beaucoup moins mise en avant. D'une part parce que ça marchait tout seul avec les Trente Glorieuses et c'était aussi plutôt l'État qui était en avant avec cette vision-là* »<sup>37</sup>.

Selon Jean Rigaud : « *L'Agence est, à la différence de l'Atelier, statutairement indépendante de la communauté urbaine au niveau de l'organisation, de la réflexion et des propositions. Mais, elle reste très liée avec la Communauté, ne serait-ce que sur le plan financier, et comme support Logistique. L'idée de base est de développer la présence sur le terrain, donc l'action des hommes « de secteur » pour répondre à la demande des maires, en ce qui concerne l'urbanisme* »<sup>38</sup>.

Dès lors, ces différents facteurs contribuent à considérer le champ de l'urbanisme selon une approche qualitative, à l'opposé de ce qui préexistait sous l'ère pradélienne (intérêt pour la croissance de l'agglomération,

<sup>37</sup> Entretien J. Frébault, 12 juin 2007.

<sup>38</sup> Petrus de Tournay, Guy Vanderaa, « L'avenir des ateliers d'urbanisme. Invité Jean Rigaud », in *Pignon sur Rue*, n°4, septembre 1978.

opérations de grandes infrastructures tels que le métro ou les autoroutes, etc.). Les missions de l'Agence s'orientent principalement dans ce souci de construire un projet d'agglomération, comme en témoigne Jean Frébault. « J'ai travaillé avec des gens qui étaient beaucoup plus motivés par une démarche de refondation des méthodes de travail et le pilotage des dossiers, qui voyaient beaucoup de rigidité dans les services de la communauté urbaine, qui étaient dans la main de Pradel et du secrétaire général Meulet. Et ils voyaient dans l'Agence d'urbanisme, un service ayant la capacité de faire bouger les choses avec du sang neuf »<sup>39</sup>.

## La procédure HVS aux Minguettes

L'opportunité pour rendre visibles ces postures communes sera donnée avec la procédure HVS des Minguettes (Vénissieux). Il existait une procédure HVS ailleurs qu'aux Minguettes, à Vaulx-en-Velin (la Grappinière), mais c'est vraiment autour de la mise en œuvre du programme HSV des Minguettes et de la façon conflictuelle dont fut monté le pré dossier - le maire communiste était une personnalité politique d'envergure forte - que des formes partenariales émergeront autour de tous ces acteurs précités. Sans oublier la participation des organismes gestionnaires de logements sociaux.

<sup>39</sup> Entretien J. Frébault, 12 juin 2007.

Dans l'agglomération lyonnaise, les statistiques des organismes gestionnaires montrent qu'entre 1975 et 1982 le grand ensemble des Minguettes perd près de 10 000 habitants, un chiffre important rapporté à la population initiale du quartier (35 000 en 1975). Dès 1977, les organismes HLM attirent l'attention des pouvoirs publics sur la vacance et demandent un moratoire pour le remboursement des emprunts pour ces logements vacants. Conjointement, ils engagent des discussions avec les acteurs institutionnels (État, Co.Ur.Ly., SERL notamment) pour enrayer ce processus. À la même époque et sous la pression de la Ville, se met en place un consensus sur l'accès au logement à de nouveaux ménages migrants. Le refus de logements aux ménages étrangers ainsi qu'aux « ménages migrants de nationalité française »<sup>40</sup> contribue à l'augmentation de logements vacants. Par ailleurs, l'arrêt de fonctionnement du fait des réservataires du 1 % ajouté au jeu des logements contingentés rendent difficiles toute mutation et rigidifient en même temps la gestion de l'attribution des logements.

Dès 1978, l'idée est lancée parmi les différents partenaires institutionnels (État, Ville de Vénissieux, offices HLM, Co.Ur.Ly.) d'engager dans le quartier des Minguettes une démarche dans le cadre de la procédure HVS. « *Conscients de l'ampleur de l'action à mener et des difficultés, la Municipalité, la*

<sup>40</sup> Archives Co.Ur.Ly., Equipe opérationnelle des Minguettes, Note sur les problèmes actuels et perspectives d'actions dans le domaine de l'habitat, février 1982.

*communauté urbaine et les offices cherchaient une opportunité, un cadre institutionnel qui leur permettent de rassembler leurs efforts. Les opérations « Habitat et Vie sociale » leur ont parues être un bon moyen pour dégager les temps d'études, de réflexions et d'échanges nécessaires, mettre en commun les moyens d'action et les renforcer par des crédits de l'état »<sup>41</sup>.*

La première difficulté a porté sur la situation particulière du grand ensemble des Minguettes qui se distingue fortement de l'ensemble des quartiers concernés par HVS. Dans la majorité des cas, il s'agit d'une cité HLM de taille moyenne, entre 500 et 1200 logements, gérée par un seul organisme (office ou S.A. HLM), souvent gestionnaire des bâtiments et des espaces extérieurs. Aux Minguettes, la taille du grand ensemble, plus de 9 000 logements, est l'équivalent d'une ville moyenne<sup>42</sup>, son régime d'administration est partagé entre 11 offices HLM différents. Le nombre de partenaires impliqués conduisent les acteurs institutionnels à élaborer une autre conception du pré-dossier d'étude. Devant les problèmes rencontrés, la municipalité et les offices envisagent dès le début de l'année 1979 de « finir la ZUP », c'est-à-dire d'un point de vue urbain, de reprendre les espaces dégradés et, d'un point de vue social, de pourvoir le grand ensemble en services

<sup>41</sup> Archives Co.Ur.Ly., versement 83-27, boîte 10449, Note sur le pré-dossier HVS Vénissieux, AG.UR.CO., 19 septembre 1979.

<sup>42</sup> Près de 35 000 Vénissiens vivent aux Minguettes, ce qui représente près de la moitié de la population de la commune.

sociaux et équipements socioculturels nécessaires pour créer un véritable quartier.

A l'initiative de la mairie de Vénissieux, deux réunions sont organisées le 21 février 1979 et le 26 juin 1979 : réunions groupant élus de la ville de Vénissieux, représentants des offices HLM, de la Co.Ur.Ly., de la SERL et de l'Agence, des différents services d'État (Équipement, Santé, Jeunesse et Sports) et travailleurs sociaux<sup>43</sup>. Au cours du mois de juin 1979, le Groupe administratif départemental mis en place pour suivre ces opérations accepte le principe d'un tel dispositif à Vénissieux<sup>44</sup>. Enfin le 2 juillet 1979, les 11 organismes HLM concernés par l'opération adoptent la même position<sup>45</sup>.

Contrairement aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) où une circulaire de mars 1977 précise les modalités nécessaires à la conduite de ces opérations<sup>46</sup> (délimitation entre études « amont » menées sur un quartier afin de disposer d'un diagnostic préalable et études à caractère pré-opérationnel)<sup>47</sup>,

rien n'est formellement établi en matière d'interventions dans les quartiers d'habitat sociaux récents. Tout reste à inventer.

A la fin de l'année 1979, la signature de plusieurs documents atteste de cette volonté de faire vivre cette procédure encore inédite. Ainsi, conjointement la ville de Vénissieux et le Conseil communautaire engagent les délibérations nécessaires pour lancer le pré-dossier Habitat et Vie sociale des Minguettes<sup>48</sup>. Un protocole d'accord est signé entre la Ville de Vénissieux, la Co.Ur.Ly. et les organismes gestionnaires de logements sociaux afin d'engager « solidairement les parties prenantes » dans ce dispositif H.V.S.

L'Agence occupe une place privilégiée dans la mesure où elle est chargée du pilotage technique de la procédure, une mission peu habituelle : il s'agit essentiellement de coordination générale de la procédure, d'animation de réunions de concertation auprès des habitants. Elle est également chargée de la réalisation d'une étude sur le fonctionnement urbain du quartier, autour de deux volets<sup>49</sup>.

• Le fonctionnement spatial et urbain de

la ZUP : cela concerne l'aménagement des espaces extérieurs, les fonctions centrales, les commerces, les équipements publics, les transports, les liaisons avec le reste de l'agglomération, la voirie, etc.

• L'étude de nouvelles fonctions ou activités qu'il serait possible d'attirer dans le quartier.

Deux bureaux d'études l'assistent dans la réalisation des études<sup>50</sup>. Il s'agit du Centre de recherches et d'études pour la planification de l'aménagement et l'habitat (CREPAH) dépendant de l'Union nationale des fédérations des offices HLM d'une part et du Groupe de sociologie urbaine (GSU), qui a réalisé entre 1972 et 1977 une série d'études sociologiques et démographiques sur le quartier des Minguettes<sup>51</sup> d'autre part.

Le CREPAH est chargé d'établir un diagnostic sur l'état du patrimoine locatif social, son fonctionnement et son occupation sociologique, les modes de gestion des différentes offices et des relations qu'ils entretiennent avec leurs locataires, des aménagements à apporter aux immeubles (parties communes, isolation) et des aménagements à apporter au système de chauffage.

<sup>43</sup> Archives Co.Ur.Ly., versement 83-27, boîte 10449.

<sup>44</sup> En 1979, la procédure HVS est déconcentrée, c'est-à-dire qu'elle ne fait pas l'objet de financement de catégorie I spécialement déléguée, mais est instruite sur le plan local par le Groupe Administratif Départemental, qui réunit toutes les administrations concernées par le dispositif et coordonne les financements provenant de l'ensemble des partenaires.

<sup>45</sup> Archives Co.Ur.Ly., versement 83-27, boîte 10449.

<sup>46</sup> Circulaire du 3 mars 1977 relative à l'aménagement des centres et quartiers anciens. J.O., 10 mars 1977 (p.1345-1355).

<sup>47</sup> Bentayou Gilles, « De l'atelier à l'agence d'urba-

nisme de Lyon : nouveaux regards sur les quartiers anciens (1961-1983) », *Territoires en Mouvement*, 2008

<sup>48</sup> Archives Co.Ur.Ly. Délibérations du Conseil Municipal du 28 septembre 1979 et du Conseil de Communauté du 17 décembre 1979.

<sup>49</sup> Archives Co.Ur.Ly. Signature d'une convention d'études entre la Co.Ur.Ly. et l'Agence d'urbanisme en décembre 1979. Délibération du Bureau communautaire, « commission habitat et vie sociale », 17 décembre 1979.

<sup>50</sup> A ces études sont également associées les services techniques et administratifs de la Ville de Vénissieux et de la Co.Ur.Ly., ainsi que la SERL (Société d'équipement de la région de Lyon).

<sup>51</sup> F. Belmessous, « L'émergence d'une expertise en sociologie urbaine à Lyon dans les années 70 », in F. Bardet, *Le nouvel âge de la rationalisation du gouvernement. De l'expertise d'État à l'expérience des marchés dans la conception des politiques urbaines*, hal.

Quant au Groupe de sociologie urbaine (GSU), il est chargé d'étudier le fonctionnement social du quartier, notamment la « vie relationnelle et sociale » à travers l'utilisation des équipements collectifs. Ils analysent principalement les besoins et les attentes des ménages et la manière dont ils ont recours aux équipements sociaux, scolaires, médicaux, sportifs, etc. ainsi que la participation des habitants à la vie associative.

Si la procédure porte globalement sur l'ensemble du quartier des Minguettes, dès le départ, il est prévu que l'intervention se recentre sur des périmètres restreints, choisis en fonction de priorités d'action et des possibilités d'intervention concrètes, à définir dans une seconde phase : il s'agit des sous-quartiers Monmousseau, Démocratie et Armstrong. L'embauche d'un chargé d'étude, le sociologue Bruno Voisin, permet de traduire en perspectives opérationnelles les diagnostics de terrain cernés dans le pré-dossier.

Pourtant, cette mission fut particulièrement délicate car si le diagnostic était partagé par l'ensemble des acteurs, les raisons des « dysfonctionnements » du quartier ainsi que les solutions à apporter furent loin d'être consensuelles. Ainsi, un conflit assez violent<sup>52</sup> est apparu entre l'État et la ville de Vénissieux et portait sur le conventionnement de l'aide personnalisée au logement (APL) : en effet, afin d'obtenir la subvention PALULOS pour réhabiliter les



Vue aérienne des Minguettes © F. Guy/Agence d'Urbanisme de Lyon

logements, l'office HLM devait s'engager à mettre en place l'APL sur les logements réhabilités. Par ailleurs, l'État prônait la généralisation du conventionnement sur l'ensemble du quartier (en dehors des seuls logements réhabilités) afin de permettre aux classes populaires d'accéder au logement social. A Vénissieux, la droite comme le PCF, (la mairie est communiste), la Confédération nationale du logement ainsi que certains organismes HLM ont refusé ce principe de conventionnement généralisé. La ville de Vénissieux refusant même les réhabilitations du secteur Monmousseau (géré par l'organisme Logirel).

Le conventionnement initialement prévu était le suivant : une somme de 20 % était prélevée sur les hausses de loyers pour augmenter le prêt d'accession à la propriété (PAP) et ainsi favoriser l'accession à la propriété des classes moyennes. Pour la ville de Vénissieux comme pour la CNL, comment accepter l'idée qu'une mesure sociale puisse favoriser l'accession à la propriété et

ainsi vider les logements sociaux des catégories solvables ? Par ailleurs, la Ville craignait un phénomène de déstabilisation de l'équilibre du peuplement en pénalisant, par la hausse des loyers intervenant après réhabilitation, les ménages aux revenus moyens par rapport aux classes populaires. Il faut souligner qu'à cette époque, les classes moyennes étaient considérées comme les forces vives des associations de locataires d'où ce refus catégorique.

Afin de régler ce conflit, l'Agence propose de sortir du dispositif HVS en dissociant la réhabilitation du cadre bâti et la transformation du cadre de vie dans le quartier. Ainsi, fut créée une nouvelle procédure : le dossier d'agglomération des Minguettes, sorte de compromis acceptable pour tous les partenaires locaux. Car, d'autres enjeux étaient en œuvre : la négociation du bilan financier des Minguettes car le financement de la 4<sup>e</sup> tranche n'était toujours pas affecté en 1979. L'Agence propose de financer les

<sup>52</sup> Entretien Bruno Voisin, 22 novembre 2004.

équipements manquants et de traiter les espaces publics avec cet argent alors que la Ville souhaitait que la Co.Ur.Ly. l'utilise pour démarrer le projet d'aménagement du nouveau centre-ville.

L'ultime compromis proposé par l'Agence et accepté par l'ensemble des partenaires locaux consista à affecter ce financement à la construction du terminal de bus situé dans le secteur de La Darnaise, aux réaménagements des espaces extérieurs du secteur Armstrong ainsi qu'à la construction de la maison des fêtes et des familles.

Pourtant, le dossier HVS ne fonctionnera pas d'un point de vue opérationnel. Lorsqu'arrivera l'événement majeur de l'agglomération, les émeutes aux Minguettes en 1981, suivi par la mise en place de la procédure DSQ, les clivages importants entre les acteurs nés auparavant, notamment avec le maire, obligeront ces acteurs à créer un autre dispositif. En effet, le dossier DSQ tel qu'il était envisagé nationalement sur ce terrain local, était inenvisageable. L'agence d'urbanisme a donc eu l'idée, et notamment son directeur et directeur adjoint, Jean-Pierre Aldeguer, de créer un dossier d'agglomération - une procédure qui n'existe que sur ce territoire - conduit par l'agence d'urbanisme. Des configurations innovantes au début des années 1980 apparaissent dans l'agglomération lyonnaise, autour de l'agence d'urbanisme, sur des thématiques qualifiées par la suite d'agglomération.

## La Commission permanente de l'habitat social, simple transposition de la CNDSQ ?

Le dernier point dont a rapidement parlé Jean Frébault, c'est la mise en place de la Commission permanente de l'habitat social (CPHS), souvent présentée comme une déclinaison locale de la Commission nationale de développement social des quartiers, sauf que la CPHS intervenait principalement sur la répartition du logement social. Les documents archivés au sein de la Métropole montrent la difficulté à poser le problème social.

Au cours d'une conférence de presse organisée par les élus lyonnais, Messieurs Rigaud, vice-président chargé de l'urbanisme et président de la CPHS, Houël, maire de Vénissieux et Dubedout, président de la CNDSQ, le 15 juillet 1982, sont annoncées les orientations de la CPHS et la justification d'une telle structure. Ainsi, l'ensemble des collectivités locales de l'agglomération lyonnaise et de leurs partenaires s'engagent sur la question du logement social afin d'ouvrir de « nouvelles possibilités de logement aux catégories défavorisées, notamment certaines populations immigrées » au sein du quartier des Minguettes comme à l'échelle de l'agglomération.

Pour le quartier des Minguettes, cet effort dit solidaire se traduit par :

- L'accroissement de l'offre de logements sociaux ;
- La programmation de petites opérations d'habitat spécifiques adaptées aux familles immigrées ;
- La définition de nouvelles modalités d'attribution et de gestion du parc de logements sociaux dans l'agglomération ;
- L'accueil, dans des conditions n'aggravant pas la situation sociale actuelle de la ZUP, de jeunes ménages immigrés de la 2<sup>e</sup> génération, issus de Vénissieux ;
- L'engagement des premières actions de réhabilitation sur la ZUP des Minguettes avec la participation des collectivités locales et de l'État. En priorité sur le secteur Monmousseau (réhabilitation de six tours et démolition de trois tours restantes) car « les difficultés de vie sociale de ce secteur, son poids et sa valeur d'exemple sur les Minguettes en font un dossier exceptionnel aujourd'hui mais, à l'image de situations identiques dans l'avenir<sup>53</sup> ».

Pour l'agglomération, la Commission est un outil de réflexion et de concertation pour la mise en œuvre d'une politique de l'habitat social :

- Un lieu de rencontres et de débats entre les principaux partenaires concernés (élus, organismes, administrations, techniciens, usagers) ;
- Un lieu de négociations ;
- Un lieu d'expérimentations de nouvelles politiques ;

<sup>53</sup> Archives Co.Ur.Ly., Rapport au Conseil de la Communauté, « commission habitat et vie sociale », 24 octobre 1983.

• Un lieu d'échange et de diffusion des informations entre le niveau d'agglomération et les communes.

C'est également un partenaire pour l'élaboration d'une politique d'agglomération :

- Au niveau de l'agglomération : c'est vers elle que se tournent les collectivités (communes, Co.Ur.Ly.), les administrations et les divers organismes compétents dès qu'il s'agit de débattre de problèmes intercommunaux ou inter-organismes.
- Au niveau du Département : elle constitue un interlocuteur privilégié du Comité Départemental de Programmation des Logements.
- Au niveau de l'État, qui apporte sa participation financière à son fonctionnement et aux études : une attente importante existe de la part des ministères concernés, notamment de la commission Dubedout.

Les difficultés ne portent pas directement sur l'existence de la Commission mais davantage sur ses limites et tiennent essentiellement aux obstacles rencontrés dans la mise en œuvre d'une solidarité intercommunale dans une agglomération aussi importante que l'agglomération lyonnaise.

- La Commission ne dispose pas de pouvoir de décision : c'est un organisme de concertation chargé uniquement d'élaborer des propositions, d'organiser la confrontation entre partenaires.
- La taille de l'agglomération rend toute tentative de concertation très lourde ; les partenaires sont très nombreux et les stratégies diverses. Par exemple,

de nombreux partenaires ne sont pas directement représentés au sein de la commission et souhaiteraient en faire partie. Mais comment faire fonctionner une commission composée de 55 maires, 20 organismes HLM, de multiples associations, etc. ?

- Les tendances ségrégatives sont difficiles à renverser : les blocages à l'égard des familles immigrées existent presque partout.
- Il est difficile de concilier à la fois les nécessaires actions sur le court terme et l'engagement d'un plan à long terme, les actions ponctuelles et le travail de fond alors que la Commission est confrontée à des urgences. Ainsi, la Commission ne peut demander un effort à une commune ou à un partenaire qu'en échange de compensations et, dans ce cas, si les autres partenaires participaient à un effort solidaire.
- Le contexte institutionnel est complexe : la répartition complexe des compétences entre les deux niveaux de la communauté urbaine et des communes, les administrations, les organismes, la mise en place de la décentralisation, font que les responsabilités sont souvent renvoyées des uns sur les autres et qu'il est difficile de mettre en place des actions concertées et cohérentes.

Pour les acteurs de la CPHS, le principal problème des banlieues résultait je cite : « des déséquilibres des implantations de logements sociaux. » D'où l'idée de réfléchir à la répartition du logement social, nécessaire pour éviter une « forte concentration des grands ensembles d'habitat social dans certains secteurs de l'agglomération ». Pourtant, d'autres

études commanditées par la CPHS soulignent également la nécessité de réfléchir à une politique du peuplement qui consisterait, je cite : « à réduire la présence des immigrés lorsqu'ils sont nombreux, contrôler et limiter leur arrivée quand ils le sont moins, car la règle des 15 % serait inefficace<sup>54</sup> ».

A travers l'exemple de cette question des « quartiers d'habitat social » apparue au début des années 1980, il semble que l'Agence se positionne comme un partenaire majeur dans les études, notamment pour construire des dossiers complexes mêlant à la fois l'urbain et le social. Pourtant, c'est dans son rôle d'animateur et de coordinateur du dispositif, voire de médiateur pour la mise en place du dispositif partenarial que l'Agence s'impose progressivement. Mais, l'apparition de difficultés montre bien que le positionnement de l'Agence en tant qu'acteur institutionnel est très fragile : seul le pouvoir du directeur, Jean Rigaud vice-président de la Co.Ur. Ly., et le fort investissement du directeur, Jean Frébault et de son adjoint, Jean-Pierre Aldeguer confortent la légitimité de l'Agence.

Mais, devant la nécessité d'installer une politique d'agglomération solidaire sur le logement social, il devient indispensable que les services de la Co.Ur.Ly. prennent le relais dans le rôle de pilotage de projets (le Conseil de la Co.Ur.Ly. décide d'exécuter un Programme Local de l'Habitat en 1984) : c'est ce qui annonce la mise en place du service « habitat »

<sup>54</sup> Archives du Grand Lyon, février 1982

à l'échelle intercommunal d'une part à la fin des années 1980 puis celui de « développement social urbain » en 1990, sur les bases de la CPHS.

Pour terminer cette présentation de l'agglomération lyonnaise comme territoire pertinent de la mise en œuvre de la politique de la ville, je vous signale qu'en 1986, au sein de la communauté urbaine cette fois-ci est créée une « cellule DSU », en charge du co-pilotage de 4 sites inscrits dans la procédure DSQ. Ce sont deux anciennes ZUP (Les Minguettes à Vénissieux et Le Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin) et deux quartiers lyonnais (Lyon-La Duchère dans le 9<sup>e</sup> arrondissement et Lyon - Mermoz/États-Unis dans le 8<sup>e</sup> arrondissement). En 1989, sous le mandat de Michel Noir, nouveau président de la Co.Ur.Ly., le nombre de sites DSQ augmente et passe à 12. L'accroissement des sites conduit les élus du bureau communautaire à inscrire le dispositif DSQ dans une politique menée à l'échelle de l'agglomération.

Afin de piloter ce nouveau dispositif, la Direction générale décide de structurer le service existant pilotant le DSQ. Toutefois, devant l'inquiétude des élus du bureau communautaire, le directeur général, Pierre Ducret, décide de créer le service de Développement social urbain (DSU) en 1990.

Le fait que le service DSU fut institué comme un service opérationnel et non comme relevant d'une mission d'agglomération (alors que les élus communautaires avaient au départ

Vue aérienne des Minguettes après les démolitions des tours de la Démocratie  
© Agence d'Urbanisme de Lyon



décidé de la réorganisation pour les raisons justement d'agglomération) témoigne du rôle opérationnel de cette structure. En effet, il s'agissait alors pour les chefs de projet de faire de la programmation, du montage d'opérations de requalification urbaine, et ce dans le cadre d'un projet urbain territorialisé. Par ailleurs, le service devient rapidement le gestionnaire de la ligne budgétaire des actions urbaines inscrites sous le label « politique de la ville » au sein de la Communauté urbaine : concrètement, il demande les crédits et les distribue aux différents services impliqués dans le dispositif (services internes comme partenaires institutionnels).★

## Débat

### Un intervenant

Qu'est-ce que la règle des 15 % ?

### Fatiha Belmessous

La règle des 15 % viendrait d'une circulaire que j'ai trouvée dans les archives de la préfecture du Rhône selon laquelle il faudrait accepter 15 % de ménages étrangers dans le logement social, sans dire à quelle échelle - immeubles ou autres - dont, termine la citation de la circulaire : « 5 % maghrébins ».

### Un intervenant

À l'échelle des organismes ?

### Fatiha Belmessous

Non. La circulaire du préfet ne le précise pas. Pourtant, dans les documents archivés, on voit que jusqu'à la fin des années 1970 que ce sont les organismes HLM qui envoient au cabinet du préfet les tableaux avec le pourcentage d'étrangers par nationalité.

### Marie-Claude Blanc-Chaleard

Nous reprendrons cette question lors de la deuxième table ronde.★

# L'Île-de-France

Nicole Smadja, Cheffe de la Mission ville à la Direction régionale de l'Équipement et à la Préfecture d'Île-de-France (1989-2006)

## La DRE Île-de-France dans la genèse de la politique « îlots sensibles »

Mon propos va porter sur le rôle de la Direction régionale de l'Équipement (DRE) Île-de-France dans la genèse de la politique dite des « îlots sensibles ».

À partir des entretiens effectués et des documents que j'ai examinés, je considère qu'il y a une relative continuité dans les politiques mises en œuvre sur « la vie dans les grands ensembles d'Île-de-France », pour employer le vocabulaire de l'époque.

À partir de 1971 et jusque vers 1983/84 lors du premier contrat de plan État-Région (CPER), cette continuité s'illustre dans la politique dite des « îlots sensibles » qui a été mise en œuvre parallèlement à la mise en place de la Commission Dubedout et dont les prémices datent de 1971.

La question de l'implication du Service régional de l'Équipement (devenu la Direction régionale d'Île-de-France -

DREIF) dans cette dynamique a été au cœur des entretiens que j'ai réalisés<sup>55</sup>.

Schématiquement on peut dire que des hauts fonctionnaires qui la dirigeaient ont joué un rôle important dans la conception de cette politique, mais considérée pourtant par l'institution DRE elle-même, comme marginale. Marginale par rapport à ses grandes politiques du logement, des transports du fait notamment qu'elle n'avait pas de ligne budgétaire spécifique.

Cette marginalité s'observe également dans les départements où dès 1971, époque des prémices, les DDE n'ont pas été mises dans la boucle d'expérimentation initiées par le préfet

de région et le préfet directeur du Service régional de l'Équipement (SRE), celui-ci n'ayant par ailleurs pas de lien hiérarchique avec les DDE.

Par la suite - après la rédaction du premier contrat de plan État-Région (CPER) en 1983 - l'institution DRE ne va plus porter cette politique et la mission îlots sensibles issue de ses rangs, ne s'y sentira pas du tout reconnue alors qu'elle le sera par d'autres instances, notamment la préfecture.

## Le contexte local de 1971

L'organisation administrative est toute jeune. La création des nouveaux départements date de 1968, avant cette date, c'est un district d'agglomération qui regroupe trois départements dont celui de la Seine.

Il existe un passif entre l'État et les élus sur la construction des grands ensembles, dont les permis de construire ont été délivrés par la direction de la Construction quelle que soit la volonté des maires.

Passif mais aussi conflit sur la question de l'attribution des logements aux familles

<sup>55</sup> Les sources de ma contribution proviennent des entretiens et documents remis :

- Jacqueline Ravouna embauchée en 1971 à la Division Urbanisme Opérationnel et Logement DUOL/SRE RP ;
- Marie-Christine Nuchy embauchée à la DRE IF/MIS en 1981 ;
- le rapport de Gilbert Santel responsable de la Division études et programmes (DEP) en 1982
- Marie-Dominique De Veyrinas DUOL/FAU, HVS logement cabinet DRE ;
- des discussions avec Patrick Février, cabinet, DRE chargé de mission îlots sensibles de 1984 à 1987
- les documents que Françoise Pichon Varin a mis à ma disposition ;
- enfin de mon point de vue en arrivant à la DRE fin 1989.

issues de la résorption des bidonvilles et des rénovations urbaines parisiennes. Avec une difficulté supplémentaire, qui tient au fait que l'office Hlm de la ville de Paris est propriétaire de nombreux terrains et grands ensembles dans la petite couronne (Orly, la Courneuve...) dont il a obtenu une extension de ses compétences à l'ensemble de l'agglomération.

De plus, il s'agit majoritairement de municipalités communistes qui attendent de l'État une aide pour lutter contre la désindustrialisation plutôt qu'une amélioration dans la vie de ces cités.

En effet, c'est le début de la désindustrialisation qui s'abat sur la région à partir du milieu des années 70, faisant suite à un appel à la main d'œuvre immigrée à peine quelques années auparavant.

En Seine-Saint-Denis, par exemple la Courneuve est encore une ville très industrielle mais en débâcle ; dans la basse vallée de la Seine, l'industrie automobile est en crise : Renault/Flins voit ses ouvriers passer 20 à 10 000 pendant cette période (1973-1980). Les pères des familles de ces grands ensembles récemment arrivés en France se retrouvent en pré-retraite ou au chômage.

Au début des années 70, ce sont plutôt les gestionnaires HLM et les organisations de locataires qui vont alerter sur cette situation, et le drame du Narval va élargir les prises de consciences.

## L'émergence de la politique des îlots sensibles

En mars 1971 a lieu le drame du Narval ; un gérant de bar des « 4000 » de la Courneuve tue un jeune du quartier ; il s'ensuit plusieurs mois d'émeutes, et les premières voitures brûlées.

La prise de conscience des problèmes va alors s'élargir au-delà des gestionnaires HLM. A l'initiative commune de hauts fonctionnaires, régionaux et nationaux, des réflexions et la mise en place de structures vont se succéder. Mais cette mobilisation se maintiendra en marge de leur activité hiérarchique et n'aura pas ou peu d'impact sur l'organisation du Service régional de l'Équipement (SRE).

Robert Lion, directeur de la Construction, André Laure, préfet SRE, Maurice Doublet, Préfet de région et patron de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne (IAURP) créent un groupe de réflexion sur les problèmes de la vie sociale dans les grands ensembles qui débouche l'année suivante sur un groupe de travail. Ce groupe va conduire des actions à court terme et suivre des expériences. Par exemple, Jacqueline Ravouna est embauchée au SRE comme contractuelle en novembre 1971 et fait une enquête sur les locaux collectifs résidentiels dans la cité des Indes à Sartrouville, Jean-Paul Alduy à l'IAURP organise une opération « poisson dans l'eau »...

Le Club Habitat et Vie sociale (HVS) aura les mêmes origines communes régionale/nationale. Le Préfet de Région enverra des chargés d'études de la DRE représenter la région parisienne au groupe national HVS. Cette forme d'imbrication caractéristique de l'Île-de-France va marquer les rapports entre le national et régional et donner dès l'origine un rôle important au niveau régional par rapport aux départements.

Fin 1981 dans l'atmosphère de préoccupation générale après l'été chaud des Minguettes à Vaulx-en-Velin, Michel Giraud, président du Conseil régional (la région est devenue une collectivité territoriale de plein exercice) Lucien Vochel, président de la région, et Bernard Hirsch, préfet SRE travaillent ensemble. Bernard Hirsch survole la banlieue en hélicoptère et demande l'IAURIF une cartographie des grands ensembles.

Un programme régional, de 22 îlots sensibles est mis en place avec l'accord des maires considéré comme indispensable ; le Conseil Régional vote un budget d'investissement et des moyens humains spécifiques.

Un groupe régional « Îlots sensibles » est créé, il est co-présidé par l'État et la Région, Gilbert Santel, responsable de la Division études et programmes au SRE est missionné, des agents de la DEP et la DUOL vont constituer la Mission îlots sensibles.

Gilbert Santel est missionné et en fera une évaluation des premières actions,

une définition de l'îlot sensible est donnée dans le rapport qu'il établit « Quartier où l'accumulation des problèmes conduit à des situations perçues par les résidents et par l'environnement (élus, gestionnaires, voisinage, services administratifs) comme intolérables et source de conflits ». Il se fonde d'abord sur ce qui se voit ; mais aussi sur l'accumulation des problèmes sociaux liées à la concentration de familles très démunies : impayée de loyer, échec scolaire, chômage, oisiveté des jeunes, sentiment d'insécurité. Le rapport souligne que ce processus est en train de se développer.

Nous sommes en 1982, la CNDSQ arrête sa première liste nationale de quartiers dont 7 pour l'Île-de-France. Elle estime devoir "s'assurer qu'en Île-de-France, on travaille en pleine cohérence avec le niveau national" ce sont les termes employés par Dominique Figeat, secrétaire général de la Commission nationale qui demande et obtient la mise disposition partielle d'agents de la DRE Île-de-France.

Marie-Christine Nuchy et deux autres chargés d'études de la Mission îlots sensibles sont effectivement mis à mi-temps à la disposition de la CNDSQ, ils assistent aux organes exécutifs de la Commission, suivent des sites et leur évaluation.

La mission "îlots sensibles" (MIS) de la DRE représente de fait, à la fois la préfecture et le Conseil Régional d'Île-de-France aux réunions de la CNDSQ jusqu'à fin 1983 pour la préparation

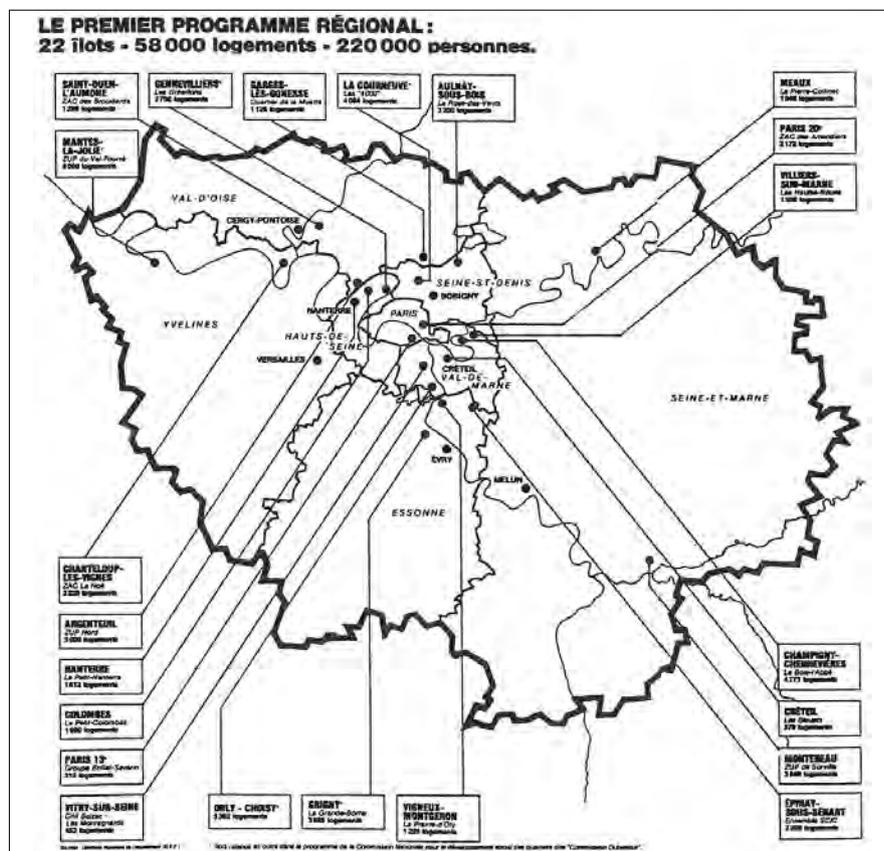
du volet Développement social des quartiers (DSQ) du contrat de plan État-région (CPER).

Le Comité technique régional (CTR) réunit l'État (Mission îlots sensibles et des représentants régionaux des autres ministères) ainsi que la Région. Il devient l'instance d'examen préalable aux décisions de financement des projets locaux de développement social. Les décisions sont prises par

le préfet de région. Les responsables locaux (y compris les DDE) viennent y défendre leurs projets en présence d'un responsable de la CNDSQ. Ce dispositif régional perdurera jusqu'à début 1990.

Ce dispositif s'autonomisera de la hiérarchie de la DRE du fait :

- de la volonté de la Mission îlots sensibles (MIS) d'être reconnue dans sa vocation interministérielle et donc d'être plus proche de la préfecture,



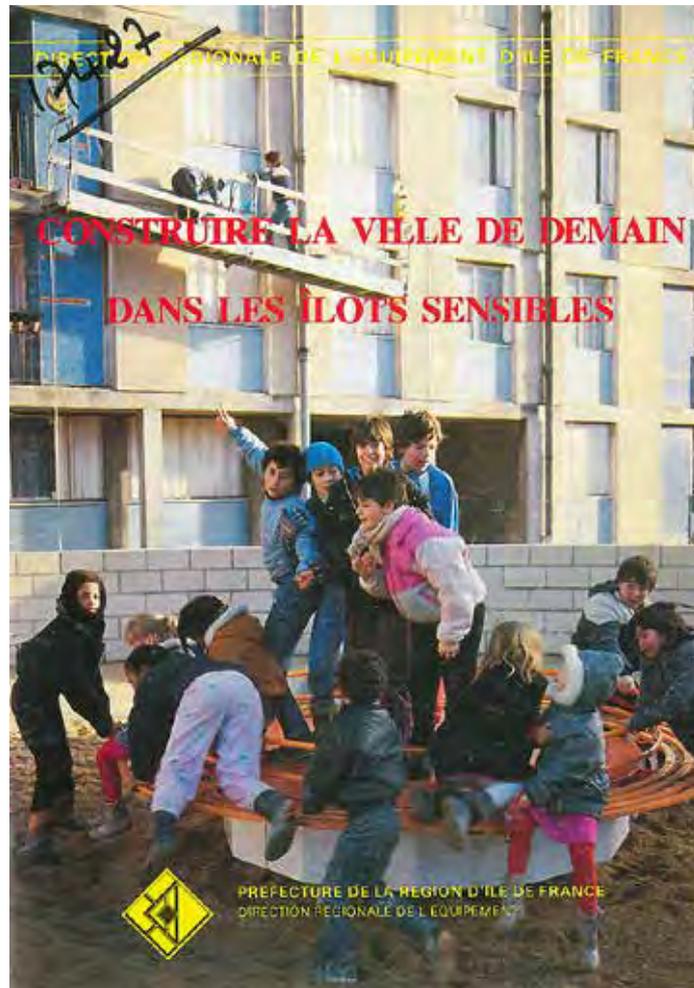
- du manque d'intérêt affiché par l'encadrement de la DRE pour une politique qu'elle a tendance à considérer comme de l'agitation (militante) sans moyens financiers propres et plus tard avec des moyens financiers mais dont la gestion lui échappera au profit de la CNDSQ

À d'autres périodes la MIS deviendra un enjeu de pouvoir entre le DRE et le préfet de Région. Cette position s'affirmera lors ma venue en 1989 comme cheffe de cette Mission devenue Mission Ville Régionale. Mais ceci est une autre histoire.

Pour conclure et revenir sur les témoignages concernant l'implication de l'Équipement à cette époque, ils sont contradictoires.

Ceux qui ont directement travaillé sur le sujet insistent sur le portage fort de la politique de DSQ par Maignon et l'Elysée et sur le fait que la mission "îlots sensibles" représentaient l'Île-de-France (DRE, Préfecture et Conseil régional) au sein même de la CNDSQ du temps d'Hubert Dubedout et Dominique Figeat, et donc sur le rôle reconnu de la DRE à ce moment-là.

D'autres situés plus au cœur de la DRE (cabinet) estiment que l'investissement de quelques personnes sur la question des îlots sensibles (jeunes contractuels ou directeurs préoccupés par ces questions à titre personnel) fut avant tout le fait de leur sensibilité sociale et resta parfaitement périphérique aux activités traditionnelles de la DRE. ★



Ce document a été réalisé par la Mission îlots sensibles, dont le chef de Mission était P. février en 1982 © DREIF Relations extérieures

# Le Nord

Janoé Vulbeau, *Doctorant en sciences politiques, université Rennes 1, ARENES UMR 605*

## La politique de la ville vue du Nord-Pas-de- Calais (1970-1990)

Dans un article programmatique, Annie Fourcaut<sup>55\*</sup> invitait à faire varier les focales afin de mieux saisir la complexité de cet objet hybride que constitue la politique de la ville. Pour notre part, c'est sous l'angle géographique et historique que nous souhaitons étudier cette politique, en analysant son développement au sein d'une région : le Nord-Pas-de-Calais entre les années 1970 et 1990. Loin de constituer uniquement une étude localisée, nous faisons l'hypothèse que cette recherche nous permet également de comprendre l'influence du local sur le national, évitant ainsi une analyse trop centralisée de cette politique<sup>56</sup>. De part l'importance qu'a pris la politique de la ville dans le Nord, ce terrain se révélait être particulièrement fécond pour étayer nos hypothèses<sup>57</sup>.

\* Toutes les notes de bas de page se trouvent à la fin de l'article.



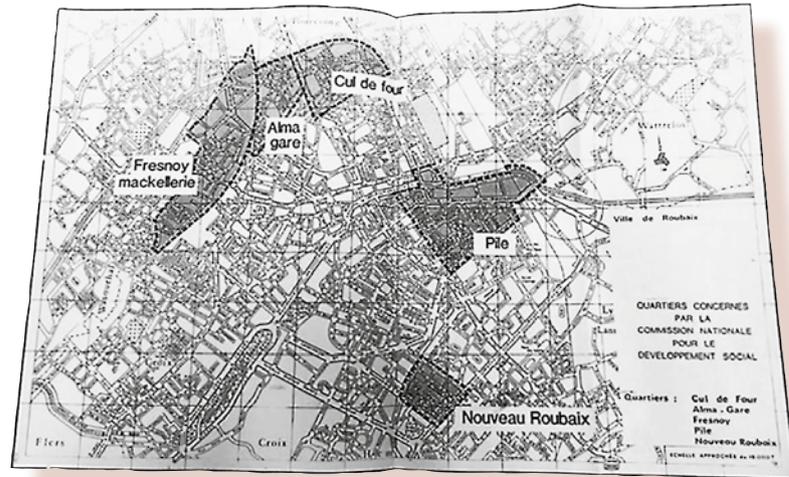
Habitat des courées en 1969 © Gérald Bloncourt

Nous analyserons ainsi comment la perception d'un territoire en crise, suite à la disparition des industries minières et textiles, a pu influencer la réception de cette politique par les acteurs locaux. Cela nous permettra également d'entrer dans les réseaux, souvent d'influence chrétienne<sup>58</sup>, qui ont façonné la politique de la ville dans cette région. Enfin, on s'intéressera à l'investissement national de grandes figures locales, en essayant de comprendre comment leur vision de leur propre territoire a

pu influencer ou guider la politique de la ville au niveau national. Pour ce faire, nous nous appuierons sur les archives de la Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ)<sup>59</sup>, sur celles de la Commission régionale de développement social des quartiers (CRDSQ) du Nord-Pas-de-Calais<sup>60</sup>, sur les archives du Comité interprofessionnel du logement (CIL)<sup>61</sup>, sur des entretiens d'acteurs nationaux et régionaux<sup>62</sup>, sur des archives personnelles<sup>63</sup> ainsi que sur la presse.

## Un territoire d'exception ? La politique de la ville comme réponse à la crise industrielle

L'année 1981 marque à bien des égards le départ de la politique de la ville<sup>64</sup> ou la tentative de réponse institutionnelle à ce qui est perçu à l'époque comme « le malaise des grands ensembles »<sup>65</sup>. Les années 1970 ont déjà été marquées par des difficultés croissantes dans les zones à urbaniser en priorité (ZUP), construites à partir de la fin des années 1950. Elles sont ainsi émaillées par des épisodes d'émeutes urbaines<sup>66</sup>, dont l'épisode des Minguettes à Vénissieux en 1981 semble être l'acmé, révélant à la société française l'ampleur de la crise urbaine. Une tentative de réponse politique avait déjà pris forme dès les débuts des années 1970 avec la mise en place des mesures Habitat et Vie sociale (HVS), formalisées à partir de 1977, ainsi que du Plan Banlieue inauguré par Giscard en 1979<sup>67</sup>. Pourtant en 1981, c'est une politique qui s'affiche comme une grande mesure de gauche qui voit à la suite de la victoire de François Mitterrand, la mise en place d'une Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ) sous la houlette du maire grenoblois, Hubert Dubedout. L'idée est alors de définir des espaces d'intervention privilégiés, bien souvent des quartiers, où s'appliquerait une politique globale<sup>68</sup> à même d'intervenir sur les causes de la dégradation urbaine. La politique du DSQ s'inscrit dans une refonte générale des pouvoirs urbains et notamment d'affirmation du local dans laquelle il s'agit d'inventer une politique



Le territoire des cinq quartiers à Roubaix

« désétatisée et coopérative » selon la formule de l'un de ses membres Pierre Saragoussi<sup>69</sup>. Dans ce cadre, les pouvoirs locaux ont toute latitude pour orienter et définir les quartiers prioritaires.

Dès l'année 1982, ce sont seize quartiers qui sont définis conjointement comme prioritaires. Pourtant ce qui frappe en ce qui concerne le Nord-Pas-de-Calais, dont trois sites ont été retenus, c'est la singularité à la fois morphologique mais également géographique de ces espaces. En effet, si les sites choisis sont répartis sur tout le territoire, la plupart sont des quartiers de grands ensembles construits dans les années 1950/60 dans la périphérie de villes-centres comme Lyon, Paris, Marseille, Strasbourg ou Grenoble. Dans le Nord, deux des sites ne sont pas des « quartiers »<sup>70</sup>, mais constituent un territoire de cinq quartiers à Roubaix (soit dès l'origine plus de la moitié de la ville) ou de différents quartiers

répartis entre plusieurs villes du Valenciennois.

Il existe également une différence importante par rapports aux autres sites DSQ, c'est la prégnance du logement ancien. C'est particulièrement le cas pour Roubaix où à l'exception de l'Alma-Gare encore en construction<sup>71</sup> et des Hauts Champs<sup>72</sup> la plupart des logements sont des maisons et courées construites à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Le triptyque qui associe grands ensembles, forte population immigrée et problèmes sociaux n'est ici que partiellement rempli. Selon Dominique Figeat, il y a eu des discussions au départ de la CNDSQ pour savoir si les quartiers d'habitat ancien pouvaient faire partie du dispositif<sup>73</sup>. Les organismes HLM tendant à défendre l'idée qu'il fallait privilégier les grands ensembles de logements sociaux sous peine de diluer l'action de la commission.



À Grande Synthe, la ville s'est construite autour d'Usinor et d'une ZUP construite entre 1961 et 1967

Une des spécificités des sites nordistes, c'est également le lien avec la désindustrialisation très forte qui frappe ce territoire. Si l'ensemble des sites DSQ sont des espaces ouvriers en crise, celle-ci est sans commune mesure pour le Nord-Pas-de-Calais. Dans le Valenciennois, l'activité minière, en déclin depuis les années 1950, perd 12 000 emplois dans les années 1970<sup>74</sup>. A Roubaix, où la crise textile est postérieure, la perte s'élève à 9 400 entre 1978 et 1983, soit 18 % des emplois locaux<sup>75</sup>. A Grande-Synthe la situation est différente, puisque la ville s'est constituée autour de l'usine Usinor installée en 1962, et encore en activité, et d'une ZUP construite entre 1961 et 1967<sup>76</sup>, permettant de loger les ouvriers.

L'adéquation avec l'environnement industriel préoccupe fortement les équipes qui se mettent en place et les opérations DSQ sont considérées comme un possible remède à la crise.

Dans le Valenciennois, Danièle Talmant, chargée de mission à la direction départementale de l'Équipement (DDE) se rappelle du fort investissement de son service qui cherchait à insuffler une dynamique partenariale entre les acteurs du territoire. Il régnait alors, selon elle, au sein de cette direction départementale, dont le directeur était Pierre Calame, un esprit militant et l'idée qu'il était possible de trouver une solution urbaine à la crise<sup>77</sup>. A Roubaix, c'est également une équipe militante qui prend en charge le DSQ et qui a déjà pu tester certaines pratiques lors de la mise en place des opérations de résorption de l'habitat insalubre ou durant l'épisode de l'Alma-Gare<sup>78</sup>. Pour le maire de Roubaix, Pierre Prouvost (1977-1982), la mise en place d'une opération DSQ doit permettre de faire avancer des projets d'aménagement urbain sur la ville et notamment le traitement de certaines friches industrielles. Les échanges avec la DATAR qui renvoie le maire de Roubaix

à d'autres politiques sectorielles pour le traitement des friches industrielles sont d'ailleurs parfois houleux<sup>79</sup>. Pour le maire de Roubaix, le DSQ ne doit pas seulement servir à financer les politiques les plus sociales mais également permettre de favoriser l'aménagement urbain de l'ensemble de la ville. André Diligent, qui prend la suite de Pierre Prouvost, propose pour sa part à Banlieue 89<sup>80</sup> la reconversion d'une usine dans le centre de Roubaix en nouvel espace lié aux télécommunications. A Grande-Synthe, le DSQ est également fortement lié à la transformation du centre-ville ainsi qu'à l'industrie locale. Il est ainsi précisé lors d'un forum local, que « l'expérience de Grande-Synthe [...] est née de la nécessité de répondre aux problèmes posés par la crise d'Usinor, principal employeur pour la population active de la ZUP »<sup>81</sup>. Dans ce cadre, un observatoire de la vie sociale est mis en place dès le début de l'opération DSQ afin de mettre en



La Motte Bossut est une ancienne filature de coton, réhabilitée elle abrite le Centre des Archives nationales du monde du travail. Les bâtiments donnant sur le boulevard Leclerc sont eux aussi réhabilités et accueillent aujourd'hui le Téléport et le Centre International de la Communication. © DR

relation la population et les employeurs locaux.

Les trois premiers sites DSQ du Nord se démarquent ainsi par la question de l'emploi industriel et de la crise qui marquent alors fortement le territoire. Dès les années 1983-1983, avec la mise en place des comités régionaux pour le développement social des quartiers (CRDSQ), d'autres sites sont sélectionnés<sup>82</sup>. Ils concernent alors principalement des grands ensembles sociaux comme le préconisait la Commission. Néanmoins, ils conservent la spécificité de sites très orientés vers la question de la reconversion industrielle et de l'adaptabilité à l'économie locale.

### **Un investissement conséquent qui plonge ses racines dans un schéma spécifique : la place des CIL et d'un environnement chrétien.**

On peut retracer les origines de la politique de la ville au sein des courants modernistes et chrétiens humanistes. Au début des années 1970, ce sont deux personnalités appartenant à ce courant qui souhaitent, en accord avec leur tutelle politique, réorienter les politiques urbaines en ce sens : d'une part Robert Lion, jeune énarque nommé directeur de la Construction en 1969 et André Trintignac, administrateur

civil, chargé d'étude sur la question du logement, également à la direction de la Construction. Ces deux personnalités contribuent à l'adoption de deux politiques qui portent fortement leur marque : la Résorption de l'habitat insalubre (RHI), loi Vivien de 1970, d'une part et Habitat et Vie sociale (HVS) à partir 1973 d'autre part qui donnera naissance à la politique de la ville au début des années 1980.

Ces politiques trouvent une résonance particulière dans le Nord, où elles peuvent s'appuyer sur un milieu local favorable à ces innovations. C'est particulièrement le cas pour le Comité interprofessionnel du logement (CIL) de la métropole Nord<sup>83</sup> qui prend en charge via une association ad hoc, l'Organisation de suppression des courées de la métropole Nord (ORSUCOMN), la mise en place de la RHI. Le premier CIL est né à Roubaix en 1943, à l'initiative d'un patron textile, Albert Prouvost, qui décide de réunir des entreprises qui consacreront 1% de leur masse salariale à la construction de logements pour les ouvriers<sup>84</sup>. Ce dispositif, géré de manière paritaire (syndicats et patrons), est extrêmement valorisé par les pouvoirs publics qui font de cette institution une autorité morale et un des leaders des politiques urbaines dans la région. Le CIL est en outre à l'initiative d'une politique sociale autour du logement. Elle est confiée à Jean Simon, ancien directeur d'une société HLM, et proche des courants humanistes chrétiens qu'incarnent Robert Lion et André Trintignac. En accord avec ces derniers, il s'occupe du



Aménagement de l'usine Motte Bossut à Roubaix dans le cadre de Banlieue 89

volet social de la RHI dans la métropole Nord et est également à l'origine des dispositifs HVS locaux<sup>85</sup>. Un premier séminaire sur Habitat et Vie sociale s'était déroulé en 1972 à Arras, posant les bases d'une nouvelle politique au sein des grands ensembles<sup>86</sup>. Convaincu par la démarche, Jean Simon crée un groupe de concertation l'année suivante où il est question du peuplement HLM ainsi que de l'animation autour de l'habitat notamment au sein des locaux collectifs résidentiels (LCR).

Si les actions menées dans le cadre d'HVS n'ont qu'un impact relativement limité, en revanche la RHI va se révéler être un terrain d'expérimentation et de formation pour un personnel administratif qui deviendra au début des années 1980 la cheville ouvrière de la politique de la ville dans le Nord. C'est le cas par exemple de Marc Vandewynckele, qui débute en 1972 au sein du GERHA, organisme d'étude

et d'action sociale du CIL, comme chargé du relogement dans le cadre des actions de RHI. Influencé par les idées de « développement communautaire », il tente de mettre en place des actions innovantes<sup>87</sup>. Il les expérimente dans deux quartiers de Roubaix, à l'Epeule et l'Hommelet où il facilite « la prise en charge progressive par les populations de l'ensemble des problèmes qui les concernent »<sup>88</sup>, en associant des personnes ou des associations du quartier à la mise en place de cette politique. Ces actions visant à donner du pouvoir aux citoyens<sup>89</sup> sont poursuivies par Marc Vandewynckele comme adjoint au maire, responsable de la démocratie locale à partir de 1977 mais également au sein de la politique de la ville. Il dirige dans ce cadre un bureau d'étude, le CAEDES, qui s'intéresse aux problématiques de développement local, et devient dans les années 1980, chargé de projet DSQ pour le quartier Lille-Sud. On peut citer également l'exemple de Pierre Lemonier, architecte-urbaniste pour la Société d'Aménagement et d'Équipement du Nord (SAEN) qui travaille dans les années 1970 à la mise en place de l'opération Alma-Gare à Roubaix, financée en partie par des fonds RHI<sup>90</sup>. Cette opération historique qui voit les habitants refuser un premier projet de démolition et redéfinir conjointement avec des techniciens un nouveau projet urbain marque un moment fondateur de la participation des habitants et de la mise en place de la politique de la ville<sup>91</sup>. Fort de cette expérience, Pierre Lemonier devient directeur du premier Comité régional du développement social des quartiers (CRDSQ). Il poursuit

par la suite sa carrière à la SCIC puis dans la politique de la ville, en particulier en charge du renouvellement urbain. La politique de la ville a ainsi trouvé un terreau favorable dans le Nord-Pas-de-Calais, en retour, cet environnement a permis de faire émerger des figures qui s'y investiront durablement.

## Des réseaux et expériences locales au national

Ce qui frappe lorsqu'on analyse les archives de la politique de la ville, c'est le nombre important de « figures » du Nord dans les instances nationales, en particulier de maires qui fort de leur expérience locale ont généralisé ou partagé leur expérience. S'il n'est pas toujours aisé de rendre compte de l'importance de ces réseaux et de leur rôle au niveau national, en l'absence d'archives explicites à ce sujet, on tentera par une approche biographique d'en analyser certains ressorts. Tout d'abord, si la CNDSQ ne compte pas à son origine de personnalités du Nord dans ses instances dirigeantes, il faut souligner que la politique de la ville est initiée par le Premier ministre<sup>92</sup> qui n'est autre que Pierre Mauroy, également maire de Lille depuis 1971. Pour P. Mauroy, qui annonce la création de la CNDSQ aux assises sur l'habitat social de 1981, il s'agit d'apporter une réponse politique aux émeutes des Minguettes, mais également de conforter l'affirmation du pouvoir local. Son action peut être interprétée comme une volonté de soutenir les politiques publiques locales dans la lignée du socialisme municipal

dont il est issu. Durant son mandat de Premier ministre (1981-1984), il épaula Hubert Dubedout dans son action<sup>93</sup>, permettant notamment à la CNDSQ d'exister face aux autres ministères<sup>94</sup>. Enfin, il tend à définir, en accord avec d'autres élus du Nord, la politique DSQ comme une mesure d'intégration urbaine mais également comme une politique post-crise industrielle, comme il le rappelle dans l'un de ses discours à la CNDSQ.

*« La France, comme l'ensemble des pays industrialisés, est engagée dans une vaste mutation économique. Des zones de pauvreté apparaissent, des couches sociales sont menacées et se trouvent en situation précaire. Nombre de quartiers sur lesquels interviennent la commission nationale se trouvent au cœur des zones touchées par la reconversion industrielle. C'est vrai à Roubaix avec le textile. C'est vrai à Grande-Synthe avec la sidérurgie. »<sup>95</sup>*

Plus discrète et peut-être plus technique a été l'influence de René Carême, maire de Grande-Synthe. Impliqué dans la politique nationale dès le milieu des années 1970, via la procédure HVS, il représente l'archétype du maire pleinement engagé dans la politique de la ville. De ce fait, il a exercé une influence non négligeable sur la politique de la ville au niveau national comme le signale Dominique Figeat, « c'était un élu qui était vraiment aux manettes avec des pratiques qui nous ont beaucoup inspirés. Je considère que pour la partie quartier HLM récent, Grande-Synthe était un modèle en termes de projet. »<sup>96</sup>

Enfin, les deux figures venues du Nord mises en avant au niveau national sont André Diligent, maire de Roubaix (1983-1994) et président de la CNDSQ (1987-1989) et Michel Delebarre, maire de Dunkerque (1989-2014) et ministre de la Ville (1990-1992). Le rapport à la localité se manifeste toutefois de manière très différente, voire opposé, pour ces deux personnalités. André Diligent est au conseil municipal de Roubaix depuis 1947. Il est par ailleurs adjoint sur une liste de Troisième voie du socialiste Victor Provo entre 1971 et 1977, avant de devenir maire en 1983. Issu d'une famille catholique, proche du mouvement du Sillon de Marc Sangnier, c'est un démocrate social qui attache une grande importance à Roubaix. Il illustre alors la figure de l'élu mobilisé pour son territoire en crise, faisant passer l'intérêt local avant l'intérêt partisan. Lorsque J. Chirac est élu Premier ministre, lors de la première cohabitation, la question se pose de conserver une politique identifiée à un gouvernement de gauche. Le choix du maintien du DSQ et la nomination d'André Diligent à sa tête en 1987 participe d'un recentrage de la politique de la ville et d'un désengagement partisan. Comme le clame le premier ministre, cette politique ne serait « ni de gauche, ni de droite »<sup>97</sup>. Et c'est bien en tant que maire de Roubaix qu'André Diligent est appelé à diriger la CNDSQ<sup>98</sup>. Ce dernier, en fait d'ailleurs un étendard en évoquant fréquemment son expérience roubaisienne. Il se sert de sa ville pour retourner le stigmate attaché aux quartiers populaires et construit par là même un discours positif sur

Roubaix, comme le signale cet extrait d'un discours d'André Diligent :

*« Il n'y a jamais que des aspects négatifs, il y a aussi des atouts. Je suis toujours très irrité d'une vision misérabiliste de ma ville, pour les habitants c'est la même chose. Ce qui est difficile mais passionnant, c'est de repérer ces capacités, de créer les conditions de l'émergence d'une force de ce quartier. Il y a, j'en ai l'expérience à Roubaix, des groupes de femmes, des jeunes, des boulistes, des footballeurs... des gens qui sont pleins d'idées, de projets. Certes tous leurs projets ne sont pas bons, mais c'est bien là l'une des tâches des travailleurs sociaux que d'accompagner les projets viables et par là redonner une dignité, une place de citoyen, à part entière à ceux qui autrement ne seraient que des « assistés ». »<sup>99</sup>*

Bien différente est la figure de Michel Delebarre. Parachuté à la mairie de Dunkerque en 1989<sup>100</sup>, c'est sa stature régionale, voire nationale qui est mise en avant lors de sa nomination au ministère de la Ville. S'il est indéniable qu'il s'agit bien d'un « homme du Nord »<sup>101</sup>, proche de Pierre Mauroy<sup>102</sup>, c'est sa qualité de technicien, proche des milieux économiques et son expérience en tant que ministre<sup>103</sup> qui lui permet d'accéder au ministère de la Ville. Dans son discours d'intronisation, Michel Delebarre n'évoque pas particulièrement le Nord, mais rappelle la nécessité de réussir « la civilisation urbaine »<sup>104</sup>, se faisant ainsi plus général. C'est donc deux approches et deux conceptions du local très différentes qu'ont mobilisés

André Diligent puis Michel Delebarre dans leur carrière nationale au sein de la politique de la ville.

Prendre la focale locale pour étudier la politique de la ville permet de se distinguer d'une analyse allant uniquement du centre vers la périphérie. De ce point de vue, nous souhaitons souligner trois points :

- d'une part la perception de la politique de la ville a pu différer d'un territoire à l'autre, en fonction notamment des caractéristiques du territoire. La grave crise économique que traverse la région Nord-Pas-de-Calais dans les années 1970-1980, explique pourquoi les responsables locaux ont perçu cette politique comme un instrument permettant une transition vers un autre modèle urbain et industriel.
- D'autre part, l'histoire territoriale spécifique est également à prendre en compte dans l'implantation de la politique de la ville. La prégnance du patronat local dans la politique urbaine via les CIL permet de comprendre l'implantation précoce de la politique de la ville dans le Nord.
- Enfin, et c'est un point qui mériterait selon nous d'être prolongé, le local a également pu avoir une influence sur la politique nationale. De fait, si la politique de la ville est concomitante avec la décentralisation et qu'elle entretient un rapport privilégié avec le local, elle n'en demeure pas moins une politique insufflée par l'État. Comprendre l'usage d'expériences locales dans la vision du national permet de complexifier cette vision stato-centrée ou uniquement descendante de cette politique. La

figure d'André Diligent, mettant en scène sa stature de maire de Roubaix et faisant fréquemment appel à son expérience de terrain, est de ce point de vue éloquent. Ce travail pourrait être prolongé avec l'étude d'autres figures comme celle de Jean-Louis Borloo, maire de Valenciennes (1989 et 2002) et ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine (2002-2004), initiateur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Là encore, les méthodes expérimentées dans sa ville semblent avoir été le ferment de sa future politique nationale.★

## Débat

### Marie-Claude Blanc-Chaleard

Janoé, merci beaucoup. Merci également à tous les intervenants qui ont impeccablement su tenir le temps. Je vous propose de passer directement à la table ronde, puisque les participants concernent les territoires dont nous venons de parler, avec, en plus, celui de Marseille.

Avant de laisser la parole à Philippe Estèbe qui animera cette table ronde, je me permets de le présenter. Il est membre du conseil scientifique de cette journée, géographe et politiste. À partir de 2009 et jusqu'à l'an dernier, il était directeur de l'Institut des hautes études en aménagement et développement

des territoires en Europe. Est-il vrai que vous avez successivement été chargé de mission à la SIC, à la DIV, et que vous avez été co-rapporteur, avec Jacques Donzelot, de l'évaluation nationale de la politique de la ville? Je vous laisse ajouter ce qui peut compléter votre présentation, et ensuite animer cette table ronde.★

## Appel de notes

**55** Fourcaut Annie, « Les habits neufs des politiques de la ville depuis 1980 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. N°64, octobre- décembre 1999. pp. 113-119.

**56** Sur la critique d'une vision étatique ou stato-centrée des politiques publiques voir les travaux de Renaud Payre et Gilles Pollet, *Socio-histoire de l'action publique*. La Découverte, 2013.

**57** Si l'on prend par exemple la question du budget, la région NPDC capte entre l'année 1984 et 1987 la part la plus importante des crédits d'accompagnement de l'État après la région Île-de-France, avec 115 859,4 millions de francs contre 93 794 millions pour la région Rhône-Alpes et 87 342 pour la région PACA. Chiffres extraits du comité exécutif interministériel du 22 janvier 1988. Bilan de l'exécution des contrats de plan. AN 19980442/17-18.

**58** Thibault Tellier « Politiques de la ville. Habiter et administrer la ville au vingtième siècle ». Dossier pour l'habilitation à diriger des recherches, préparé sous la direction du Professeur Annie Fourcaut. Université de Paris I. 2012.

**59** Archives nationales (AN) 19950207/99-101 et 19980442/17-18.

**60** Archives régionales (AR) 119 W 105, 199 W 7-8-9, 2154 W 8, 2131 W 46, 686 W 6.

**61** Archives Départementales (AD) 1284 W 592.

**62** Parmi les acteurs nationaux, nous avons interrogé Dominique Figeat en juillet 2017 et Sylvie Harburger septembre 2017. Pour les acteurs du NPDC, Michel Mazingue le 19/10/2016, Pierre Lemonnier le 03/09/2016, Danièle Talmant le 18/11/2016 et Anne-Marie Royal le 02/03/2017.

- 63** Parmi les acteurs nationaux, nous avons interrogé Dominique Figeat en juillet 2017 et Sylvie Harburger septembre 2017. Pour les acteurs du NPDC, Michel Mazingue le 19/10/2016, Pierre Lemonnier le 03/09/2016, Danièle Talmant le 18/11/2016 et Anne-Marie Royal le 02/03/2017.
- 64** Celle-ci n'est nommée ainsi qu'à posteriori.
- 65** Thibault Tellier op.cite.
- 66** Zancarini-Fournel Michelle, « Généalogie des rébellions urbaines en temps de crise (1971-1981) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2004/4 (no 84), p. 119-127.
- 67** Tellier Thibault, « Le fonds Valéry Giscard d'Estaing aux Archives nationales. La présidence de la République et l'urbanisme de 1974 à 1981 », *Histoire urbaine*, 2008/1 (n° 21), p. 127-136.
- 68** Linhart Virginie « La ville comme objet de politique publique : genèse et institutionnalisation de la politique de la ville en France » thèse de sciences politiques, sous la direction de Pierre Favre, Institut d'études politiques de Paris.
- 69** Entretien avec Pierre Saragoussi, 18 mars 2009. P.404. cité in Tellier 2012.
- 70** Sur la notion de quartier comme espace pertinent pour la politique de la ville voir Tissot Sylvie, *L'État et les quartiers, genèse d'une catégorie de l'action publique*. Paris, Seuil, Collection Liber, 2007,
- 71** Le quartier n'est terminé qu'au milieu des années 1980.
- 72** Ce sont des Habitations à Bon Marché (HBM) construits dans les années 1930.
- 73** Entretien avec Dominique Figeat.
- 74** L'activité minière ne cesse par la suite de décroître, jusqu'à s'éteindre avec la fermeture du dernier puits de mine d'Arenberg en 1989. Insee [1997], « Trois décennies de mutations économiques », *Les Dossiers de Profils*, n°44, mai.
- 75** « Roubaix remontera la pente », *Le journal des Roubaisiens*, GAR, février 1983.
- 76** Celle-ci constitue un ensemble de 4 000 logements.
- 77** Entretien avec Danièle Talmant.
- 78** Janoé Vulbeau, « La politique de résorption de l'habitat insalubre à Roubaix », *Pour mémoire*, la résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique des années 1970-1984. Dir. Marie-Claude Blanc-Chaléard et Thibault Tellier, revue des ministères de l'écologie du développement durable et de l'énergie et du logement, de l'égalité territoriale et de la ruralité, 2013. T1.
- 79** AN - 19860124/1-2 D5C07974 Lettre de Prouvost à Bernard Attali, DATAR 04/09/1982.
- 80** La mission Banlieue 89 a été lancée en France au début des années 1980, à l'initiative de François Mitterrand et de l'architecte Roland Castro pour réfléchir à l'urbanisation en banlieue.
- 81** Forum de Grande-Synthe autour du développement économique (1984). Archives personnelles d'André Diligent.
- 82** Il s'agit de Béthune, le Mont Liébaut, le Fort Nieulay à Calais, les trois épis à Sin le Noble, une cité d'HLM au Portel, Hem quartier des Hauts Champs, le nouveau Mons à Mons-en-Baroeul et Lille-sud.
- 83** Issu de la fusion entre Roubaix-Tourcoing et Lille à la fin des années 1960.
- 84** Cornuel Didier et Duriez Bruno, Le mirage urbain, Paris, ed. Anthropos, 1982 et Frouard Hélène, Du coron au HLM. *Patronat et logement social (1894-1953)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008.
- 85** AN - 19790094 / 22 Note à propos du projet de réunion du groupe de concertation habitat et vie sociale dans la métropole Nord. 26 mars 1974, Jean Simon.
- 86** AN - 19790094 / 22 études préliminaire à un dispositif de concertation « habitat et vie sociale » pour la métropole Nord, janvier 1974. Ce séminaire s'est tenu en janvier 1972, et s'est intitulé « Développement de la vie sociale dans les grands ensembles ».
- 87** AD 1284 W 592 Conseil d'administration du 06/10/1978. Retour sur l'action de Marc Vandewynckele.
- 88** AD 1284 W 592 Mémoire sur l'habitat ancien, propositions d'actions pratiques, Union Nationale Interprofessionnelle Logement, 1976.
- 89** Également appelées empowerment dans la terminologie anglo-saxonne. Voir Bacqué Marie-Hélène et Biewener Carole, *L'empowerment, une pratique émanicipatrice ?* Paris, Ed. La Découverte, coll. poche, 2013.
- 90** Pierre Lemonier a alors fait des études d'architectures à Paris où il est influencé par des courants qui souhaitent démocratiser l'architecture.
- 91** Tellier Thibault « Aux origines de la Politique de la ville. L'exemple pionnier du quartier de l'Alma Gare à Roubaix, de 1968 aux années 1990 », Actes du colloque Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIIIe-fin XXe siècle), Rouen, 4-7 décembre 2003, Villes en crises, sous la direction de Yannick Marec, Grâne, Créaphis, 2005, p. 694-706.
- 92** La CNDSP est d'ailleurs rattachée au Premier ministre jusqu'en avril 1986
- 93** Le rapport Ensemble, refaire la ville est adressé au Premier ministre.
- 94** Le directeur de cabinet de Pierre Mauroy est alors Robert Lion initiateur dans les années 1970 des opérations HVS et soutien de la politique de la ville.
- 95** AN 19980442/17-18. Compte rendu de la réunion de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. Séance du 1er février 1985. Intervention de Pierre Mauroy, Premier Ministre.
- 96** Entretien avec Dominique Figeat.
- 97** « Les quartiers dégradés dont s'occupe cette commission ne sont ni de gauche ni de droite : ils sont le résultat d'une urbanisation hâtive et nos concitoyens qui y résident ont besoin de la sollicitude et de l'effort de la collectivité nationale ». Déclaration de J. Chirac. « Le logement est toujours une priorité du gouvernement », *Les Échos*, 06/04/87.
- 98** « Votre expérience professionnelle, vos responsabilités à la tête de la ville de Roubaix, et vos préoccupations sociales, sont autant de gages de réussite de la mission dont vous prenez la charge. ». Lettre de J. Chirac à André Diligent, 14/05/1987. Archives personnelles Diligent. DIL 7\_MDN3\_303 .
- 99** Discours de clôture de A. Diligent à un colloque sur le DSQ 19/05/1987. Archives personnelles Diligent. DIL 7\_MDN3\_303.
- 100** Sawicki Frédéric « l'homme politique en campagne. L'élection municipale de Dunkerque en mars 1989 », *Politix*, vol. 7, n°28, Quatrième trimestre 1994. Le métier d'élu : jeux de rôles. pp. 127-139.
- 101** Le Galès Patrick. « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïté de l'État », *Sociologie du travail*, année 1995, n°37-2, pp.249-275.
- 102** Il a été au cabinet de Pierre Mauroy au Conseil régional, à la mairie de Lille puis à Matignon. Il a également été député du Nord.
- 103** Il a été au cabinet de Pierre Mauroy au Conseil régional, à la mairie de Lille puis à Matignon. Il a également été député du Nord.
- 104** « Michel Delebarre présente ses mesures pour les banlieues », *Les Echos*, 13/03/1991.

# Table ronde

Animée par **Philippe Estèbe**, *Politiste et enseignant à Sciences-Po*

avec

**Pierre Lemonier**, *Co-concepteur, négociateur et animateur de la politique des quartiers pour le Nord-Pas-de-Calais (1977-1986)*

**Gérard Callé**, *À la Direction Départementale de l'Équipement du Rhône (1980-1986), mis à disposition auprès du Préfet de région (1985-1989)*

**Patrick Février**, *Chef de la Mission Ilots sensibles auprès du Préfet d'Île-de-France (1984-1987)*

**Alain Fourest**, *Chef de projet quartier Nord de Marseille à la demande de G. Defferre dès 1978*

## Philippe Estèbe

Nous avons pris un tout petit peu de retard, mais cela valait la peine, car nous avons une bonne correspondance entre les propos liminaires et les propos introductifs, ainsi que ce qui a été à l'origine des expériences géographiques de nos intervenants. Je les présente rapidement, et je pense qu'il serait bien que chacun d'entre vous, lors de sa première prise de parole, fasse un bref CV pour expliquer les pérégrinations à travers les politiques de la ville et ses différentes succursales.

Pierre Lemonier, c'est le Nord-Pas-de-Calais, de la SAEN jusqu'à la région Nord-Pas-de-Calais, ainsi que la communauté urbaine de Lille. Tout un parcours dans les politiques publiques du Nord-Pas-de-Calais fortement articulées autour de cette question du développement sociale urbain.

Patrick Février, que je ne présente plus, il est présent au titre de son expérience en tant que responsable à la mission îlots sensibles en Île-de-France dont Nicole Smadja a déjà parlé.

## Patrick Février

Je suis alors responsable de cette mission, implantée au

sein de la direction régionale de l'Équipement, j'avais succédé à Gilbert Santel et laissé ensuite la place à Nicole Smadja.

## Philippe Estèbe

Ensuite, Monsieur Callé, dont je n'ai pas d'éléments biographiques précis. Je sais que vous êtes là au titre de votre expérience dans le Rhône.

## Gérard Callé

J'ai travaillé avec André Pollet à la DDE du Rhône, et j'avais en charge les opérations d'urbanisme en quartiers anciens au moment de l'explosion des Minguettes en 1981.

## Philippe Estèbe

Du côté de l'État ?

## Gérard Callé

Tout à fait, à la DDE, d'abord, donc. En 1985, le préfet du département du Rhône a décidé de renforcer, les moyens de la Préfecture, pour assurer la coordination des services de l'État dans le cadre de leur action en direction des quartiers. C'est pour cela que j'ai été « prêté » au préfet par le Ministère. J'ai donc passé cinq ans en préfecture, mis à disposition par le ministère de

l'Équipement, pour « gérer l'interministériel » sur les différents quartiers au niveau départemental.

### Philippe Estèbe

On commence à voir se dessiner des parallèles dans les processus, entre ce qui a été dit sur l'Île-de-France et ce que vous dites là.

Le dernier intervenant est Alain Fourest. Il a été le deuxième secrétaire général de la Commission de développement social des quartiers. Comme il a commencé à nous le rappeler il a toute une expérience sur le terrain, en particulier marseillaise. Pourquoi lui donner la parole en premier? Jusqu'à présent, nous sommes quand même restés largement au nord de la Loire. L'idée est de dire que dans l'Hexagone, les choses se passent aussi en dessous. Alain, tu porteras la parole du Sud et de Marseille au cours de cette discussion.

En ce qui concerne la table ronde, comme nous avons une petite heure, je vous propose d'aborder quatre points :

- le premier a été un peu discuté en introduction, et aura pour but de comprendre la diversité des situations territoriales et urbaines, des quartiers, donc du choix qui a été fait initialement. Quelles sont les raisons du choix des quartiers initiaux, et comme dirait Fatiha Belmesous, sur quelles analyses implicites ou explicites ce choix repose-t-il?
- pour ce qui est de la deuxième question que je souhaiterais traiter de la construction partenariale, Sylvie Harburger a rappelé l'importance du partenariat, et ce point a été aussi beaucoup esquissé lors des interventions liminaires. Il serait assez intéressant de réfléchir sur quel type de coalition d'acteurs ces opérations reposent. Comment se joue ce que l'on pouvait appeler ce « ménage à quatre » entre les habitants et les associations, les élus, les services de l'État et les bailleurs sociaux? Nous avons effectivement pu voir que les bailleurs sociaux jouent un rôle déterminant. Nous essayerons donc de voir les

différentes configurations locales, les points de tension et les différentes alliances.

- troisièmement, c'est la question qui a également été posée ce matin, l'émergence progressive du pouvoir politique local. Comment les élus prennent-ils le pouvoir dans cette affaire? À une époque, on a beaucoup parlé de municipalisation des opérations de développement social des quartiers. Qu'est-ce que ce processus signifie-t-il? Comment est-il vécu? Quels effets cela produit-il sur les coalitions?
- enfin, je garde le dernier point pour une éventuelle conclusion, si nous avons le temps.

Alain Fourest, en parlant de Marseille, le choix des quartiers qui font l'objet des opérations de développement social ou de HVS apparaît-il comme une évidence ou y a-t-il débat dans les années 1970 et 1980, à Marseille, sur ce choix?

### Alain Fourest

Merci de me donner la parole. Je suis tout d'abord très flatté d'avoir été invité par ce ministère, parce que j'ai eu des relations très étroites avec beaucoup de membres de ce ministère, tout au long de ma carrière professionnelle, et il y a des personnes avec lesquelles j'ai gardé de très bonnes relations.

Je reconnais avoir été un peu inquiet en voyant le titre, comme si c'était de ce ministère que l'essentiel de ce dont nous avons parlé était parti, avec des gens très importants qui ont eu beaucoup d'initiatives, que ce soit avec HVS, etc. Plutôt qu'un mariage annoncé, j'ai trouvé que nous étions en situation de séparation, voire divorce. La politique de la ville m'a semblé assez éloignée de ce qui se fait et de ce qui s'est dit dans ce ministère. Je vais sûrement un peu choquer certains de ses membres, mais c'est ce que j'ai personnellement ressenti.

### Philippe Estèbe

Il s'agit de ton expérience personnelle. Ce qui a été rappelé tout à l'heure en introduction et que je trouve

très intéressant, c'est que les situations locales sont très variables. Effectivement, il y a des endroits, peut-être comme dans le Rhône ou en Île-de-France, où l'on voit comment la politique de la ville se rapproche du préfet, mais il y en a d'autres, comme dans le Nord-Pas-de-Calais, où la DDE était au contraire extrêmement impliquée. C'est ce que vous rappeliez tout à l'heure à propos du Nord-Pas-de-Calais. Peut-être qu'au niveau national, le ministère est plus ou moins distant ou absent, mais ce qui est intéressant, c'est de voir comment, localement, les services déconcentrés s'inscrivent ou non dans des coalitions d'acteurs.

### Alain Fourest

C'est là où j'allais venir. Ce matin, j'avais déjà évoqué cela lorsque nous avons parlé des différentes villes et des différents quartiers. Il est évident que dans une ville comme Grande-Synthe où Carême - aujourd'hui, son fils - a mené la barque de A à Z en matière de politique de la ville, il n'y a rien à dire sur ce qui a été fait. Cette politique allait exactement dans le sens souhaité. La preuve en est, c'est que nous avons fait un grand débat sur le politique de la ville, notamment sur le développement économique à Grande-Synthe et dont Carême avait été l'initiateur.

Nous étions sur la politique nationale. Je rappelle que j'avais été désigné par un coup de téléphone de Michel Delebarre, qui était alors au cabinet de Pierre Mauroy. Avec l'accord du maire de Marseille, Gaston Defferre, pour lequel j'étais salarié, Michel Delebarre m'a expressément invité à venir à la Commission nationale. J'y suis allé et cela s'est passé en quelques heures. J'étais chef de projet avant l'heure, puisque dès 1977, à la suite d'incidents graves qui se sont passés à Marseille, Gaston Defferre, m'avait demandé de me rendre sur le terrain pendant quelques jours pour y réaliser un diagnostic. J'y suis resté trois ans, et c'est là que j'ai appris le métier. Avant l'heure, j'ai commencé à être un « modèle » de chef de projet, puisque les premiers intervenants, dont Hubert Dubedout, Bertrand Schwartz, Gilbert Bonnemaïson, etc., sont

tous passés à Marseille, dans le même bureau, pour essayer de voir quelles étaient les initiatives qui avaient déjà été prises afin de travailler dans ce sens.

Je suis donc arrivé à Paris en remplacement de Dominique Figeat. Toutefois, Le maire de Marseille m'a toujours payé lorsque j'étais à Paris. Je suis donc le modèle type d'un emploi fictif, avec beaucoup d'autres de mes collaborateurs qui m'avaient suivi. Nous étions une dizaine, tous avec des contrats un peu légers, peut-être certains en CDD, ou avec des conventions, etc. Nous étions en relation directe, d'abord avec Pierre Mauroy puis Laurent Fabius. Ce sont eux qui décidaient, il y avait une dépendance directe de la Commission nationale auprès du Premier ministre. Il me semble essentiel de le rappeler. À cette occasion, avec les différents présidents, nous avions l'obligation d'assumer la coordination interministérielle. Avec lui, j'ai visité les ors de la République et vu tous les ministres, successivement, pour essayer de les convaincre que cette politique interministérielle avait un sens. Que ce soit le ministère de la Culture, de l'Éducation nationale, etc., ils n'avaient plus de secret pour nous, sauf que nous essayions de les convaincre qu'il fallait, au niveau national puis sur le terrain, que cet interministériel joue un rôle.

Cette petite équipe nationale n'a jamais eu de relations directes et financières avec le ministère de



Démolition de la tour des 4 000 à la Courneuve © DRIEA/Gauthier

l'Équipement. Comme je l'ai dit, j'étais payé par la ville de Marseille pendant quatre ou cinq ans. Mes voyages étaient remboursés par le Commissariat au Plan, mais sans avoir aucune dépendance financière directe. Par contre, nous savions pertinemment que ceux qui tiraient les ficelles, c'était le CIV, et notamment François Pingéot. Par contre, je n'ai jamais rencontré le ministre de l'Équipement de l'époque, sauf le jour de la démolition de la tour des 4 000 à la Courneuve. Il me semble essentiel de ne pas oublier qu'au niveau national, sans aucun doute, le ministère tentait de soutenir cette politique, mais il n'a jamais eu un rôle moteur. Ce sont les autres ministères qui ont essayé de faire avancer les choses sur le terrain. Je pense notamment au ministère de l'Emploi, à Bertrand Schwartz.

Revenons au terrain. Normalement, c'est le préfet qui était chargé de la coordination. Souvent, il n'avait ni le personnel, ni les moyens de s'appuyer sur les DDE. Notamment dans les Bouches-du-Rhône, la DDE s'est totalement désintéressée de la situation. Même lorsque Dubedout venait pour des réunions de travail, les Directeurs de la DDE étaient systématiquement absents. Ils s'occupaient de répartir les crédits de réhabilitation des logements HLM (la PALULOS), et au lieu de les mettre là où il semblait les plus utiles, c'est-à-dire dans les quartiers populaires, ils les répartissaient en fonction d'autres critères. Dès 1977, j'ai donc eu des relations extrêmement tendues avec la DDE



Stop à la démolition, Marseille © Alain Fourest

locale, et elles le sont restées très longtemps. Avec les organismes HLM, ils sont occupés pour l'essentiel du travail de la remise en état de leur patrimoine. Ce sont eux-mêmes qui nous ont demandé de mettre en place cette politique. Lorsque le congrès HLM s'est tenu à Lyon, en 1980, les organismes HLM ont tiré la sonnette d'alarme un peu partout en disant : « Nous sommes d'accord pour gérer les logements sociaux, mais nous n'avons pas la compétence pour gérer l'environnement social, et là nous ne sommes pas d'accord. »

Peut-être que certains se souviennent qu'ils avaient créé un groupe B2. En rentrant à Marseille, le groupe B2 était venu voir le maire de Marseille en disant qu'ils acceptaient de travailler sur l'habitat. Mais que le logement, ne signifie pas la prise en charge de l'action sociale, des emplois et du transport, compétences n'étaient pas de leur ressort. C'est à ce moment où le maire de Marseille m'avait désigné en me demandant d'essayer, d'où les relations difficiles que j'ai eues avec les organismes HLM.

Le terme de « développement social des quartiers » n'a pas été choisi au hasard. Développement « social », tout d'abord. On avait rajouté « et économique des quartiers ». Le terme « habitat » était un des éléments parmi d'autres, mais l'essentiel, c'est ce que j'appelle le « soft » par rapport au « hard ». Je me suis battu pendant des années - je pourrais vous donner quelques explications tout à l'heure - pour lutter contre l'idée générale qui consistait à dire que ces immeubles ne sont pas très beaux, qu'ils sont mal construits, qu'ils coûtent très cher, etc. On démolissait les immeubles avec l'idée qu'après les réhabilitations ou des changements d'habitat, le reste aurait changé. Sauf que les habitants sont toujours là. C'est la question essentielle qu'il faut aborder.

### Philippe Estèbe

Si je résume ce que tu dis, c'est que l'on a un diagnostic plutôt lié à la dégradation du bâti, et à ce moment-là, tu as un autre diagnostic. Comment le formules-tu ?

### Alain Fourest

En précisant que ce sont les habitants qui sont les mieux placés, - plus que nous, professionnels, architectes, etc.-, pour dire ce qu'il serait important d'améliorer dans le quartier. Lorsqu'on les rencontre, qu'un architecte vient faire un grand schéma de réhabilitation, etc., les seules choses qui les intéressent, c'est l'emploi de leurs enfants, le problème des jeunes, le nettoyage des cités ou les boîtes aux lettres, etc.

### Philippe Estèbe

L'idée ne serait-elle pas de dire qu'il ne faut pas que se cumulent les difficultés sociales, les ménages à risque, l'arrivée d'immigrés... ? tous dans un même coin ? Est-ce que c'est une idée que tu formules à ce moment-là ou qui est formulé à ton arrivée à Marseille, en 1977 ? Ou bien y a-t-il cette idée que finalement, les gens sont là et qu'il faut améliorer leur vie ici et maintenant ?

### Alain Fourest

C'est peut-être vu de Marseille, je souhaiterais donc ne pas généraliser la situation que j'évoque. Le président de l'office municipal HLM qui avait été nommé à l'époque, une personne avec qui nous avions de très bons contacts, y compris le directeur, m'a expliqué la situation. Dans cette ville de Marseille, il y avait trois catégories de logements.

Tout d'abord, des logements HLM assez bien situés, bien entretenus, et habités par une « bonne clientèle », souvent par des amis des élus, pour ne citer qu'eux. Dans ces logements, il n'y avait jamais de problème, jamais de rotation, parce que vous savez que le système perdure au fil des générations. Le directeur de l'office n'avait jamais un mot à dire sur quoi que ce soit, y compris, lorsqu'un logement se libérait, il y avait trois ou quatre candidats derrière, des amis d'untel, etc. Une deuxième catégorie concernait des logements un peu plus en difficulté et dans lesquels cela devenait un peu plus compliqué, mais là, il y avait le CIL et la préfecture, tout le monde y arrivait, on discutait, etc. Avec l'appui

de la DDE, localement, on faisait en sorte que cela ne se dégrade pas davantage. On mettait donc le paquet, de la Palulos, on embauchait des gestionnaires locaux, pour le nettoyage, on réalisait de l'habitat adapté, on pratiquait de la gestion de proximité, etc. Selon le président, on essayait de s'en sortir pour éviter le pire. La troisième catégorie, ce sont les logements situés dans les quartiers dits « populaires » ou en difficulté, dans lesquels il n'y avait plus de clients et où plus personne ne voulait venir. On y mettait ceux que la préfecture était obligée de loger, le 1 %, etc.

À Marseille, le problème avait été d'organiser les cités par ethnies. Une cité notamment, la Savine, avait systématiquement mis en place un mécanisme de regroupement des Comoriens. Actuellement, il n'y a encore presque que des Comoriens. On y a mis en place ce que les Comoriens demandaient, que ce soit par exemple pour faire de la musique, ou l'installation d'une petite mosquée adaptée, etc.

### Philippe Estèbe

Cette ségrégation ethnique, sociale et urbaine n'était pas explicite, mais assumée.

### Alain Fourest

Elle était directement assumée, et pour ne rien vous cacher, elle l'est encore de manière aussi précise, peut-être encore davantage qu'elle ne l'a été il y a encore quelques années, lorsque l'on était encore quelques-uns à la contester et dire qu'il ne faudrait pas faire ceci, ou qu'il faudrait améliorer cela, etc.

Je souhaiterais enfin terminer par une petite nuance, une petite anecdote qui m'a marqué pour tout le reste de ma carrière : j'étais responsable de la Commission nationale de développement social des quartiers, et un jour, la décision avait été prise de démolir une barre de la Courneuve, des 4000. Une décision prise contre mon avis, et pendant de très nombreuses années, j'ai considéré que cette démolition était extrêmement grave - je ne dis pas qu'il ne fallait rien démolir. La

position qui consiste à démolir des logements sociaux reste dramatique pour moi, mais également pour les habitants avec lesquels je travaille. Je n'étais donc pas d'accord, et je suis allé à la manifestation, au deuxième rang, au milieu des habitants. Devant, il y avait du beau monde, le préfet, et Monsieur Quilès qui a appuyé sur le détonateur. Nous étions tous émus, car il s'agissait la première démolition. C'était très impressionnant. Ceux qui n'y ont pas assisté ne peuvent pas l'imaginer. Nous avons vu tomber cet immense bâtiment, ainsi que toute cette poussière qui sortait. Autour de moi, les habitants étaient submergés par l'émotion, criaient ou pleuraient. La poussière est retombée, et derrière, nous avons vu la même barre. Derrière moi, j'ai eu l'écho d'un homme qui disait, en voyant la deuxième barre : « encore une autre ! » un peu comme un feu d'artifice. Et à son voisin de rétorquer : « Non, il y a encore des habitants dedans. » avant que le premier lui réponde : « Cela n'a pas d'importance, ce ne sont que des Arabes. » Cela m'a marqué toute ma vie, et j'en rêve encore aujourd'hui. Merci.

### Philippe Estèbe

Alain, merci beaucoup. Pierre Lemonier, même question pour vous. Au fond, Alain Fourest a traité les deux premières, c'est-à-dire à la fois le type de diagnostic qui prévaut et le type de coalition. Peut-être pourrais-tu traiter ces deux questions et réagir à l'exposé qui a été fait tout à l'heure sur le Nord-Pas-de-Calais, son réseau de catholicisme social et sa capacité à infiltrer le national.

J'aurais juste une question préalable à te poser : te souviens-tu de ce texte d'André Micoud, « Montchovet ou la question de l'exemplarité », qui expliquait le choix de certains quartiers moins par la gravité des situations sociales que par le fait qu'il y préexistait des actions préalables et un tissu associatif. Par conséquent, on faisait l'hypothèse qu'une action expérimentale avait plus de chances de réussir dans ce type de territoire que dans des territoires beaucoup plus dégradés ? C'est un peu l'histoire du Valenciennois et de certains

quartiers de Roubaix. Je ne sais pas ce que tu en penses, mais je te laisse parler.

### Pierre Lemonier

Je suis présenté pour cette table ronde comme « co-concepteur, négociateur et animateur de la politique de la ville dans la région Nord-Pas-de-Calais ». L'époque à propos de laquelle je suis entendu comme témoin aujourd'hui pour la recherche du Comité d'histoire se situe entre 1981 et 1987.

Je travaille alors au cabinet du Président du conseil régional Nord-Pas de Calais et je suis mis partiellement à disposition du préfet de région pour occuper la fonction de Secrétaire permanent du Comité régional pour le développement social des quartiers (CRDSQ). Ma mission consiste à concevoir et à mettre en place le premier Contrat de Plan État-Région qui prolongera régionalement l'expérimentation de la CNDSQ sur les 13 sites nationaux. Janoé Vulbeau a évoqué la personnalité importante de René Carême, Maire de Grande Synthe, Vice-président du Conseil Régional et membre de la CNDSQ. C'est au cours de la précédente séquence de ma vie professionnelle, alors que je suis le chef de projet de l'opération de rénovation urbaine



Ce quartier de Roubaix, l'Alma-Gare, est marqué par la prégnance du logement ancien © J.P. Duplan

(ancienne définition de 1957) et de RHI de l'Alma-Gare et directeur adjoint de la Société d'aménagement et d'équipement du Nord, que je collabore avec René Carême qui souhaite transposer les acquis et la méthode participative expérimentée à l'Alma-Gare pour l'opération DSQ de Grande-Synthe (l'un des 13 sites nationaux désignés par Hubert Dubedout). C'est avec lui que je participe aux travaux de la Commission Dubedout, à la fin 1981, et finalement, à ses côtés que je travaille au conseil régional pour la politique urbaine dont il a la délégation.

Comment procédons-nous? Dès 1982, dans la prolongation des groupes de travail pour l'élaboration du plan régional, nous préparons le contrat de plan État/Région et, en particulier le chapitre particulier DSQ. La proximité évoquée entre Dubedout et Carême nous permet d'anticiper la contractualisation de DSQ, de sorte que dès la fin 1982, le Contrat de Plan Particulier « développement social des quartiers » est écrit, et signé au tout début 1983. On démarre le processus de choix des quartiers.

Par rapport à la question d'exemplarité, ce n'est pas tout à fait ainsi que je l'ai ressenti. Nous avons trois critères pour déterminer les quartiers qui seraient choisis pour s'intégrer dans ce programme expérimental DSQ :

- d'abord, il était convenu que nous prolongerions l'action nationale dans les trois quartiers « nationaux » : les cinq quartiers de Roubaix, le Valenciennois et Grande-Synthe, deux secteurs en quartiers anciens et un quartier HLM.
- ensuite, on décide de maintenir l'idée d'un panel relativement réduit de quartiers prioritaires à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais, Dans un premier temps, pour identifier les sites prioritaires, nous nous appuyons sur l'analyse des critères objectifs comme les phénomènes de vacances, la concentration des difficultés sociales, scolaires, l'emploi et le chômage, etc, pour constater qu'un très grand nombre de villes du Nord-Pas-de-Calais sont potentiellement éligibles.
- le dernier critère qui sera décisif pour participer à la

politique expérimentale DSQ sera la volonté politique exprimée par le maire et l'équipe municipale de « jouer le jeu » d'une politique dans les termes du rapport qu'Hubert Dubedout publie au niveau national. C'est ainsi que nous faisons le choix de lancer un appel à candidatures auprès de l'ensemble des maires des villes qui sont les plus concernés, ce qui fait à peu près une trentaine de communes potentiellement éligibles ; on leur demande de faire une sorte de lettre de motivation, de nous rencontrer et de discuter de façon à ce que l'on puisse identifier si, à défaut d'un projet arrêté, il y a au moins une vision sur ce qu'il faudrait faire, et en quoi la politique de développement social des quartiers pourrait alors être un apport décisif. En parallèle, on poursuit avec les services de l'État la recherche de tous les indicateurs objectifs et statistiques qui nous permettraient de hiérarchiser les problèmes auxquels il faudrait s'attaquer. Le choix final des quartiers s'est fait sur ces trois éléments.

On se polarise souvent sur les maires qui seraient la seule et la décisive expression de la volonté politique locale, avec l'idée logique mais non certaine que seul le maire peut en dernier ressort être une garantie. Vu de près, les acteurs ne se résument pas forcément au maire. Je précise que l'on a beaucoup de cas dans lesquels le maire n'est pas vraiment en première ligne sur ces questions des quartiers. Sur l'Alma-Gare, par exemple, le maire de Roubaix n'était pas du tout en première ligne, mais c'est son adjoint à l'urbanisme qui impulsait l'action locale sur le quartier et incarnait la volonté politique.

La question se posait dans l'analyse de la volonté locale de repérer s'il y avait un élu relativement bien placé, ayant sans doute la confiance du maire mais pas forcément le maire, qui pouvait être moteur? Question essentielle aussi : y-a-t-il d'autres acteurs autour? Les personnes morales clefs comme les sociétés d'HLM où la société d'HLM dominante : est-elle partie prenante? Y a-t-il des associations, des collectifs d'habitants, des leaders d'opinion ou des acteurs clefs? L'Alma-Gare a

été un quartier extrêmement spécifique sur le plan de la mobilisation sociale. Mais dans beaucoup de quartiers, c'étaient des associations (de locataires, des collectifs de parents...) qui étaient les principaux mobilisés sur les questions du cadre de vie, du logement et du « développement social ». René Carême était sans illusion sur la capacité d'une partie des « notables » maires d'être les moteurs décisifs de la politique qu'impulsait Dubedout.

### Philippe Estèbe

Par rapport à ce que disait Fatiha Belmessous tout à l'heure, il n'y a pas véritablement eu l'effet électoral de 1977 dans le Nord-Pas-de-Calais, c'est-à-dire un fort renouvellement du personnel politique dans le cadre de municipalités de l'union de la gauche.

### Pierre Lemonier

Ce n'est pas tout à fait exact. Avant 1977, on est dans l'univers de la SFIO, et dans beaucoup de communes (Lille, Roubaix mais aussi Arras), la SFIO est liée aux Démocrates-chrétiens. Par exemple, à Roubaix, Diligent et le premier adjoint au maire SFIO de Roubaix jusqu'en 1977. À partir de 1977, le PS impose l'Union de la Gauche, il y a donc une modification dans les alliances. En gros, les centristes-chrétiens sont relativement éliminés des municipalités socialistes au profit de l'entrée des communistes. On a bien un effet 1977 qui compte, et dans le personnel politique, cela c'est aussi traduit par un certain rajeunissement des adjoints.

### Philippe Estèbe

En ce qui concerne le deuxième point, tu as commencé à esquisser des configurations d'acteurs. Quel est le type de coalition qui se construit, à la fois à l'échelle régionale et à l'échelle nationale ? On est plus dans un rapport institutionnel, à une échelle régionale, entre l'État, la région et les villes, et peut-être localement, quels sont les types de configuration que tu peux lire ?

### Pierre Lemonier

Il est tout à fait clair que René Carême joue un rôle moteur

et qu'il est bien plus en première ligne que l'État. Il est président du Comité régional pour le développement social des quartiers même si, formellement, ce Comité est co-présidé avec le préfet. Compte tenu de la personnalité de René Carême et du fait qu'il s'agisse de la région du Premier ministre, le préfet s'est relativement effacé derrière les élus régionaux. René Carême se déplace dans les quartiers, discute avec les maires et les adjoints mais rencontre aussi les habitants ou des acteurs-clefs. La démarche régionale descend d'une institution régionale qui impulse plus politiquement et moins administrativement. Les villes qui se mobilisent le font avec un élu qui s'implique et porte le débat et qui est René Carême.

Le Comité régional de développement social des quartiers est moins partenarial que la Commission DSQ au sens où les administrations de l'État s'en tiennent souvent au registre administratif et moins au débat politique, mais le préfet les laisse tout de même être partie prenantes à un débat qui déborde le cadre strictement inter-institutionnel. Le CRDSQ n'est pas seulement une instance de financement. Ce sera la rupture introduite avec le CIV et plus tard le ministère de la Ville : tout d'un coup, le partenariat ne sera plus qu'une relation Région/État, avec tous les ministères, pour apporter des financements.

Le Comité régional de développement social des quartiers, ce sont des élus qui sont dans les quartiers, les services de l'État organisés en interministériel par le préfet, les services de la région, le monde HLM. On a aussi des représentants de la CLCV, de la CNL de la fédération des Centres sociaux, de l'URIOPSS, des PACT... On est dans un cadre institutionnel mais aussi un dispositif de participation dans lequel s'expriment des points de vue de plusieurs registres.

Un certain nombre de membres du CRDSQ s'impliquent aussi dans les comités locaux (CLDSQ) qui se sont constitués à partir de noyaux de base qui ont conçu et porté la candidature du site et sur lesquels

s'agglomèrent progressivement d'autres acteurs, au fur et à mesure que le projet s'élabore, se définit, et que les enjeux s'identifient.

### Philippe Estèbe

Tu as aussi parlé des acteurs qui étaient traditionnellement impliqués dans les politiques DSQ. Mais on pourrait aussi parler des partis politiques ou des syndicats. À cette époque, et notamment dans le Nord-Pas-de-Calais, ils ne sont pas directement dans le coup.

### Pierre Lemonier

Ce qui m'a beaucoup frappé lors de ces six années d'expérience passées à la Région, c'est la faiblesse de l'apport, voire de la présence des partis politiques. C'était vrai à Roubaix ; aussi à Grande-Synthe, compte tenu de la personnalité du maire qui écrasait un peu les choses. Mais c'était général et cette absence n'est pas seulement liée à des contextes locaux. Il y a une absence des partis politiques dans ce champ de la politique municipale. Le plus étrange est le cas du PS complètement absent des dispositifs d'animation du débat et d'élaboration du projet local. Évidemment, le PS est une machine presque exclusivement électorale et de clientélisme : à Roubaix, par exemple, le PS est une grosse section représentant 4 000 militants. Lorsque André Diligent sera élu maire, ils tomberont à 43, quand on sait que sur les 4 000 inscrits, on avait une grande majorité d'employés communaux, on voit bien qu'on ne peut pas attendre de ces organisations politiques locales d'être des dispositifs mobilisables sur le contenu des politiques publiques, sur le débat citoyen, sur l'élaboration des projets. Il y a une présence extrêmement faible des partis politiques dans le débat local en dehors des moments électoraux, et c'est extrêmement frappant.

### Philippe Estèbe

Merci beaucoup. Passons à présent au Rhône. Votre « période », c'est celle d'HVS et de la DSQ. Vous vous situez donc à cette charnière-là. Plein de choses ont été dites, mais comme on dit, mais pas par tout le monde.

### Gérard Callé

Effectivement, il y avait une opération HVS dans le Rhône, l'une des premières opérations expérimentales. Il s'agissait d'un tout petit quartier de Vaulx-en-Velin, la Grapinière, qui n'était pas dans le périmètre de la ville nouvelle, mais qui sera par la suite réintégré dans les opérations contrat de ville. En 1981, tout normalement, le Ministère du Logement engage l'évaluation nationale des opérations HVS engagée auparavant.

Par contre, effectivement, sur les Minguettes, on était sur un pré dossier HVS qui n'est pas allé jusqu'au bout, en particulier en raison du désaccord sur le conventionnement du parc social. L'agence d'urbanisme de la Communauté urbaine avait produit une contribution importante. Mais on n'est pas encore dans les consensus entre acteurs locaux. Fatiha Belmessous a parlé des changements politiques d'après les élections de 1977. La légitimité de la Co.Ur.Ly., et de l'agence d'urbanisme, s'inscrivait bien dans ce changement politique. Ceci étant, lorsque la situation explose aux Minguettes, les positions politiques des différents acteurs sont assez tranchées, entre le maire, la communauté urbaine, les organismes HLM, et les autres acteurs, et nous ne sommes pas dans le consensus.

### Philippe Estèbe

Là encore, vous ne voyez pas le milieu politique au sens de partis, de syndicats, d'associations syndicalistes ou de cadre de vie.

### Gérard Callé

Sur les Minguettes, c'est marginal. Pour la petite histoire, une association, la CSCV, était depuis longtemps en conflit avec la ville de Vénissieux sur la question du chauffage urbain et de son coût. Malgré le niveau d'expertise dont a pu faire preuve l'association, cela n'a pas eu d'impact majeur. La présence d'habitants se manifestait plus sur les différentes crises, les difficultés dans les établissements scolaires ou les relations extraordinairement tendues entre les



F. Mitterrand, s'entretient avec les jeunes habitants de la cité des Minguettes, le 10 août 1983 © Michel Clement/AFP

jeunes et la police. Pour sortir du cadre précédent, et commencer à produire du consensus, un « dossier d'agglomération » se construit, porté par l'agence d'urbanisme de la Communauté urbaine, et commence à rassembler les projets en faisant le tour de différents acteurs.

Ce matin, on a parlé de la dette HLM et du débat politique sur le conventionnement. Devant l'explosion de la vacance des logements, et la demande des organismes HLM d'un moratoire sur les remboursements d'emprunt, l'État a demandé aux organismes de proposer des actions pour résorber cette vacance, plutôt que de répondre sur la question de la dette. Il faut préciser que sur le quartier des Minguettes, compte tenu des pratiques des organismes HLM, des politiques développées, des positions des différents acteurs, on a dû arriver à 25 ou 30 % de logements vides, ce qui était considérable.

### Philippe Estèbe

À ce sujet, partagez-vous l'analyse qui a été faite ce matin par Sylvie Harburger lorsqu'elle disait que les maires se mettent à découvrir qu'il y a un marché local du logement, qu'il y a concurrence entre quartiers, et que c'est assez largement ce qui explique la désaffection des quartiers. Êtes-vous d'accord avec cela ?

### Gérard Callé

Je pense que la discussion n'a pas porté sur ce sujet, mais plutôt sur comment peut-on faire pour garder les gens qui sont là et pour réattribuer des logements, sans « remplir à tout prix », avec tout un échange entre tous les organismes présents sur le site. Ils se sont regroupés en constituant une association, l'AGELM, Association pour la gestion locative des Minguettes. Cette démarche traduisait la volonté de se constituer comme un partenaire fort du projet de développement des actions aux Minguettes.

Par ailleurs, l'AGELM était un lieu d'échange et de coordination des actions HLM possibles, dans la diversité des situations et des cultures d'organisme. On peut concrètement avoir des idées et des objectifs. À l'époque, on a inventé les « plans de résorption de la vacance » qui étaient en fait des conventions de gestion. Autrement dit, repérer, immeuble par immeuble, quartier par quartier et patrimoine par patrimoine, à partir d'un outil commun et partagé d'observation de la vacance, quels étaient les besoins pour améliorer la situation et attirer de nouveaux clients avec tout un tas d'expérimentations. L'idée était de savoir ce qu'il se passait, connaître les mouvements et les profils des entrants au niveau des organismes, des quartiers et des équipements.

Pour la petite histoire, je crois que c'est André Pollet qui avait dû découvrir qu'il y avait, au ministère, à la direction de la Construction, des crédits de résorption de l'habitat insalubre qui n'étaient pas utilisés. Ces crédits de résorption de l'habitat insalubre ont donc permis de financer les programmes d'action des bailleurs, et progressivement, en fonction des quartiers et des organismes, contribuer à des actions assez diversifiées.

### Philippe Estèbe

Lorsque vous dites « on », de qui ou de quelle coalition s'agit-il ?

### Gérard Callé

A cette époque, on ne peut pas parler d'un accord global, mais plutôt d'accord ponctuels entre partenaires. C'est pour cette raison que j'ai dit tout à l'heure que des projets se lançaient, qui étaient à la fois portés par des acteurs, qui réalisent ces actions - je pense à l'association des bailleurs - ou des financeurs. Dans un premier temps, l'État a financé seul ces dispositifs, et il y avait en même temps échanges avec les collectivités.

### Philippe Estèbe

Quel est le rôle du politique du point de vue local, dans

cette histoire ? Je n'ai pas l'impression que dans votre récit, ils apparaissent comme moteurs. De la même manière que ce qu'on disait au début, comme quoi le maire ou l'élu, n'étaient pas au cœur du système.

### Gérard Callé

J'ai tendance à dire qu'au niveau des élus, il y a au début non pas une certaine panique, mais une difficulté à comprendre ce qu'il se passe lorsque cela explose. Au-delà de simples explications, on sait que la police a une attitude contestable par rapport aux quartiers. Mais c'était une compétence. De la même manière, les questions de peuplement apparaissaient comme de la seule responsabilité des organismes HLM. On est donc loin de l'élu, du maire, au cœur du système, avec l'impression que les élus ont eu du mal à comprendre tout de suite, et à analyser ce qu'il se passait niveau du quartier.

### Philippe Estèbe

Faisons un petit tour en Île-de-France ?

### Gérard Callé

Je souhaitais parler des questions de peuplement. Ce matin, j'ai entendu que les choses étaient simples. On n'est pas sur des situations si simples. Même si, à un certain moment, il y a pu avoir le projet sous entendu de revenir à la population de départ, une population diversifiée. On sait que les populations qui sont parties ne reviendront pas. On sait que ceux qui reviendront ne seront pas forcément les mêmes. Cela a mené à des échanges entre des positions certainement très différentes, y compris entre organismes. On peut avoir des positions et des logiques différentes en termes de cohabitation, d'attribution, de maintien de la vacance, et en face, des collectivités qui sont impliquées, qui se sentent responsables et qui peuvent souvent avoir des discours un peu en décalage par rapport aux exigences des organismes nationaux.

Les premiers projets étaient des projets de diversification selon lesquels il fallait essayer d'investir

ou de réinvestir dans ces grands quartiers monolithiques d'habitat social pour y planter d'autres choses.

Je terminerai par une petite anecdote : nous étions avec Alain Fourest chez le maire de Vénissieux, Marcel Houël, pour lui proposer d'allonger la ligne métro jusqu'au quartier des Minguettes. Je n'avais pas participé aux discussions préalables avec le syndicat des transports, mais je sais que le point qui avait été abordé consistait à proposer de faire des économies sur la dernière tranche du métro, en la faisant sortir de terre, pour le faire arriver aux Minguettes. À l'époque, le maire de Vénissieux a catégoriquement refusé cette proposition en disant qu'il n'était pas question que les Minguettes aient un métro au rabais.

### Philippe Estèbe

Il ne nous reste plus beaucoup de temps. En ce qui concerne l'Île-de-France, Nicole Smadja a tout à l'heure insisté sur le rôle de l'État, mais pas n'importe lequel, plutôt l'État préfecture que l'État DRE, donc sur le désintérêt du ministère et des services de terrain, ce qui va un peu dans l'essence de ce que dit Alain Fourest. Aussi, tu as beaucoup insisté sur le volontarisme et l'implication du conseil régional, et j'avais cru comprendre que vous étiez plus nuancés sur cette lecture du système d'acteurs à l'origine de la politique de la ville en Île-de-France.

### Patrick Février

Comme cela a été rappelé tout à l'heure, le contrat de Plan État-région comportait une liste de 28 quartiers qui avaient reçu l'appellation d'îlots sensibles. Parmi eux, 10 relevaient précédemment des actions pilotées par la Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ) et 12 avait été ajoutés au cours des discussions entre le préfet de région, Olivier Philip, et le président du Conseil régional, Michel Giraud. Puis, après d'ultimes débats de nature purement politique, au moment de la signature, il y en avait eu finalement 6 de plus dans la liste. Sur Paris, par exemple, Alain Juppé, à la mairie du 18<sup>e</sup>, avait la Goutte d'Or, De son

côté, Jacques Toubon avait dit : « Je suis maire du 13<sup>ème</sup>. Je veux aussi un îlot sensible » : on avait donc intégré dans le programme un ensemble d'immeubles de logements sociaux, insérés dans l'habitat parisien ordinaire. C'est un exemple parmi d'autres.

### Philippe Estèbe

À l'époque, les élus étaient donc présents.

### Patrick Février

Bien entendu. Le souci du Conseil régional était une représentation assez équilibrée des couleurs politiques des groupes représentés dans son assemblée. Il fallait aussi une répartition géographique équilibrée entre tous les départements. Enfin, les maires concernés disaient s'ils voulaient avoir dans leur ville des quartiers qualifiés d'îlots sensibles. Le préfet de région veillait à ce que les quartiers qui avaient été retenus par la Commission Dubedout ne pâtissent pas du processus de régionalisation.

Provenant de la direction de l'Urbanisme et des Paysages, je fus recruté, avec l'avis favorable de Gilbert Santel, à la fois par le directeur régional de l'Équipement, René Rossi (qui avait rang de préfet, comme ses prédécesseurs) et par le préfet de région. Gilbert Santel m'avait fortement conseillé d'obtenir immédiatement une lettre de mission signée par Olivier Philip : c'était la première chose qu'il fallait faire. Il en parlait par expérience car il avait vécu un certain nombre de difficultés lorsqu'il assurait le relais de la CNDSQ dans la région.

Cette lettre de mission assurerait la légitimité de mon action à la tête de la mission Îlots sensibles à l'égard de mon patron formel, le directeur régional de l'Équipement, des préfets de département et des directeurs départementaux de l'Équipement (DDE), des élus des villes et du Conseil régional, notamment lorsqu'ils étaient aussi parlementaires. Je pris grand soin à rédiger le contenu politique de cette lettre. Olivier Philip la signa sans problème.

## Philippe Estèbe

C'est donc le préfet qui la signait.

## Patrick Février

Tout à fait. Un autre conseil que m'avait donné Gilbert Santel était que j'avais intérêt à aller immédiatement sur le terrain, avec ma 4L orange modeste mais qui sentait le neuf, pour rencontrer les préfets de départements ainsi que les sous-préfets les plus impliqués dans la politique des quartiers, les DDE, les 28 maires, les chefs de projet et les associations. Il s'agissait de nouer un contact direct avant de passer à la phase de l'instruction des dossiers d'aides. Pendant deux mois, j'ai donc sillonné la région avec chacun des membres de mon équipe, qui suivaient, chacun et chacune, les affaires dans deux départements.

Ce souci du contact personnel et permanent avec nos interlocuteurs était partagé par eux et par elles. J'ai le plaisir de saluer dans la salle deux anciennes de la Mission Îlots sensibles. Évidemment, nous nous partageons le travail de présence sur le terrain. Dans cette région un peu compliquée, je me félicitais de l'aide que nous avait apportée cette lettre de mission, que j'avais fait largement diffuser.

En revanche, pour ce qui concerne les situations difficiles dans les quartiers les plus fragiles, je pensais qu'un peu d'ambiguïté pouvait servir afin d'éviter de commettre certaines erreurs de jugement. Au cours de cette phase initiale, je me rappelle avoir sans doute pris des contacts inutiles. Dans mes premières visites, j'avais englobé les responsables des grands offices HLM de la région. Mais ces derniers n'avaient que faire d'une lettre de mission signée par le préfet. Cela ne servait donc à rien.

À la direction de l'Architecture de l'Urbanisme, où j'avais commencé ma carrière professionnelle pendant quatre ans, j'avais vécu dans le climat des lois Defferre de décentralisation et travaillé à l'élaboration d'un projet de loi sur l'aménagement urbain. De ce fait,

culturellement, en arrivant dans la région d'Île-de-France, pour la question des rapports avec les élus locaux, il était pour moi tout à fait naturel de considérer qu'ils étaient démocratiquement légitimes pour piloter ou faire piloter les actions menées dans leurs quartiers. Il importait peu que l'on partage ou non leurs affiliations politiques.

## Philippe Estèbe

Comment cela se fait-il que l'on parle d'îlots sensibles ? En fait, il y a un vocabulaire particulier à l'Île-de-France.

## Patrick Février

Dans le souvenir que j'en ai gardé, cette appellation avait été reconnue comme étant francilienne. Lorsque le préfet de région avait commencé à discuter avec le Conseil régional sur le contenu du contrat de Plan État-région, la politique qui était portée par la CNDSQ n'était pas forcément une priorité politique pour la majorité au Conseil régional.

Mon interlocuteur dans les services du Conseil régional avait tenu à me dire : « Lorsque vous parlez aux élus, au nom du contrat de plan État-région, n'utilisez surtout pas le terme de DSQ ». Dans son esprit, le DSQ, c'était la gauche au pouvoir. « Îlots sensibles », c'était l'appellation régionale. " A la région, nous sommes prêts à accompagner cette politique, bien entendu, mais à une condition, c'est que sur les 28 quartiers qui ont été retenus, vous veilliez à l'équilibre entre les aides que recevront les communes communistes, les communes socialistes, les communes RPR et les communes UDF".

Ainsi, l'instance qui examinait, une ou deux fois par an, les projets des quartiers s'appelait, discrètement, le Comité technique régional. Elle était coprésidée par le directeur de cabinet du préfet de région et par un directeur à la Région. Des deux côtés, les débats avec les élus locaux et avec les représentants des préfets de département leur permettaient de vérifier s'il y avait ou non du mécontentement envers notre action. Comme que ce n'était pas le cas, nous disposions d'une grande

latitude pour proposer, à l'issue des discussions locales, des projets prioritaires et leur plan de financement, par exemple en matière d'aménagement des quartiers, d'action culturelle, de soutien scolaire ou d'insertion des populations immigrées.

On ne sentait pas vraiment, en Île-de-France, d'impact du contexte politique de l'époque sur la réaction des élus locaux à l'égard des quartiers, sauf pour ce qui concerne les relations entre le Parti communiste français (PCF) et le Parti socialiste. Je m'occupais des îlots sensibles entre 1984 et 1987, soit à l'époque où le PCF venait de quitter le gouvernement d'Union de la Gauche. On ressentait l'effet de cette rupture. Pour certains responsables communistes en Île-de-France, le retrait du parti du gouvernement signifiait un durcissement. En revanche, d'autres élus communistes, plus ouverts, qui sont souvent devenus ensuite des dissidents, n'avaient que faire de ce qu'il se passait au niveau national. Ce qui comptait, c'est ce qu'il se passait dans leur ville.

Nous avions parfois des commandes précises du préfet de région. Par exemple, 1986 était l'année où le Front national avait fait élire 56 députés au scrutin proportionnel. Dans certaines régions comme l'Île-de-France, il avait eu des résultats électoraux notables. Le préfet nous avait demandé de faire une étude électorale finale des mouvements de voix dans les 28 îlots sensibles. Ainsi, on constatait un progrès du Front national dans les limites de certains des îlots sensibles mais surtout dans les quartiers pavillonnaires qui les entouraient. On constatait aussi les premiers transferts de voix de l'électorat communiste vers celui du Front national. En effet, c'est dans ces quartiers pavillonnaires périphériques que s'était installée la partie de la population de classe moyenne qui avait quitté les grands ensembles. Ce mouvement débouchait sur un certain vote protestataire.

### Philippe Estèbe

Merci. Alain et Pierre pouvez-vous conclure ?

### Alain Fourest

En ce qui concerne les îlots sensibles, lorsque nous avons appris cela, nous n'étions pas très contents. J'avais compris que quand, au départ, une personne autour de la table parlait de quartier dégradé, il devait mettre cinq francs dans une boîte. Ceci étant, je vois que l'on revient hélas aux « copropriétés dégradées », et c'est dramatique. Ce terme devrait être interdit partout.

J'en reviens à présent sur un problème de fond pour éviter les ambiguïtés de mon intervention de tout à l'heure : j'ai été nommé par Gaston Defferre, à la disposition du Premier ministre. Gaston Defferre était l'homme de la décentralisation. J'ai beaucoup travaillé avec lui à ce sujet, sur les différentes municipalités de quartier, etc. Je suis arrivé au cours d'un changement politique majeur, puisque la gauche était au pouvoir. Additionnés, ces deux éléments ont été probablement vécus de façon assez dramatique pour les responsables de ce ministère qui détenaient le pouvoir. Notre président était Dubedout, et ensuite, la commission a été composée de maires. À Matignon, en commission ministérielle, combien de fois les maires arrivaient, « défendaient leur bifteck » de façon extrêmement féroce et obtenaient gain de cause devant des fonctionnaires qui n'étaient pas forcément compétents sur tous les sujets, car le gouvernement venait de se mettre en place.

Je pense que le rôle des maires a été important, à la fois dans l'initiative de la politique, le choix des quartiers, la gestion de cette politique, la négociation avec l'État, souvent extrêmement difficile... Je me souviens très bien d'un préfet qui avait passé des semaines à faire un contrat de ville, lorsque le maire de l'époque, qui n'en avait que faire, a vu le dossier passer sur son bureau, il lui a dit : « Je n'en ai rien à foutre. Faites-moi trois pages. » Et il a signé trois pages de contrat de ville sans avoir obtenu quoi que ce soit. Ceci étant, je dis simplement que le vrai pouvoir de la politique de la ville a été, et encore et sera demain entre les mains

des élus locaux. Pour autant, cela ne signifie pas que ce que font les élus locaux est bien. Pour certains, ce n'est pas le cas - je ne parle pas du maire de Nice -, car tout le monde le sait. Il y a des maires qui font tout pour avoir des enveloppes financières avec des délégations interministérielles des villes, et aussi toute une série de moyens, ils se bagarrent, mais pour en faire autre chose. Normalement, chaque maire qui reçoit un montant de crédit doit, chaque année, faire le bilan pour montrer l'utilisation de cet argent. Aucune municipalité ne l'a fait.

Je suis extrêmement réservé lorsque je vois certains excès faits par des maires. Aujourd'hui, ils ont presque tous les pouvoirs. Certains les utilisent à bon escient, et j'en ai cité tout à l'heure, mais beaucoup ne les utilisent pas du tout ou très mal. Voilà ce que j'en tire.

### Philippe Estèbe

Merci beaucoup. Pierre, juste un mot avant de passer à la séquence suivante.

### Pierre Lemonier

Je ne souhaiterais pas conclure sur le débat de la table ronde mais revenir un instant sur cette question des « maires ».

Bien sûr, il y a de la diversité, des maires très impliqués, comme René Carême ou d'autres. Sur le Nord-Pas de Calais, nous avons également Jacques Mellick qui est dans une autre conception du développement local selon laquelle la question des quartiers n'est pas la priorité de sorte que lorsque l'on travaille sur Béthune, on travaille avec la société d'HLM qui est très impliquée, parce qu'elle a un grand ensemble à gérer et sur lequel elle est le seul bailleur.

Aussi, je me demande si dans les énoncés mêmes de la politique de la ville et même du DSQ qui était beaucoup plus ouvert aux acteurs non institutionnels, si depuis l'origine du développement de la politique de développement social des quartiers, on ne met pas

trop l'accent sur le « maire » comme s'il était la seule expression du pouvoir et de l'initiative locale. Je trouve que c'est une conception très centralisée et qui élude complètement les termes essentiels du politique.

L'échelon essentiel me paraît être le conseil municipal, c'est-à-dire l'expression de la démocratie locale au travers d'une assemblée pouvant incarner le « public et contradictoire », et pas uniquement la figure du maire qui, notamment avec les systèmes de constitution de majorités, est au fond un homme isolé dont la perception personnelle est complètement surinvestie.

### Philippe Estèbe

La municipalité dans sa dimension délibérante.

### Pierre Lemonier

Oui, la politique dans sa dimension délibérante et collective qui me semble l'essence même de la démocratie.

### Un intervenant

Juste une précision : Patrick, il y a plusieurs préfets en Île-de-France... qui t'a nommé ?

### Patrick Février

C'est le préfet de région, qui était respecté par ses collègues et par ses élus. En revanche, lorsque je discutais, avec les DDE, de la répartition de crédits Palulos, je reprenais une casquette DRE.

### Philippe Estèbe

Il faut que nous nous arrêtions là. Merci à tous nos intervenants. ★

# Des bidonvilles à la loi d'orientation pour la ville : une politique d'intégration urbaine des immigrés ?

- ❖ Les politiques de l'habitat et le « problème des immigrés »
- ❖ La politique de la ville à l'épreuve des lois de décentralisation. Entre gestion technico-financière et création d'outils innovants
- ★ Table ronde



M-C. Blanc-Chaléard



M. Rogan, T. Kirszbaum, J-F. Rajon, et M-C. Blanc-Chaléard

# Introduction

Marie-Claude Blanc-Chaleard, *Professeur émérite d'histoire contemporaine, université Paris Nanterre IDHES*

Nous allons à présent engager la dernière séquence de cette journée, intitulée « Des bidonvilles à la loi d'orientation pour la ville : une politique d'intégration urbaine des immigrés ? ». Arrive ici en ligne de mire la question des habitants immigrés. Vous aurez peut-être noté que, dans tout ce qui a été dit jusqu'à maintenant, on ne parlait finalement des immigrés que lorsque l'on se forçait à en parler et que ce n'était pas le sujet. Il ne s'agit pas d'un oubli, mais plutôt du fait que là n'était pas l'objet de la gestion de la politique de la ville par les responsables du ministère de l'Équipement. On n'a pas senti jusque-là un sujet porté par les acteurs successifs des ministères du Logement, de l'Équipement, etc. Or, et cela peut sembler contradictoire, il s'avère qu'une politique publique de l'habitat des immigrés s'est très tôt engagée, dès 1959, au début de la V<sup>e</sup> République.

J'ai, pour ma part, travaillé sur cette politique, à travers l'histoire de la résorption des bidonvilles. Et j'ai piloté, avec les amis et collègues du Comité d'histoire, et avec Thibault Tellier d'un côté et Isabelle Massin de l'autre, un projet d'histoire de la politique de la résorption d'habitat insalubre sur le même modèle que celui-ci, c'est-à-dire en croisant les archives, les recherches

et les témoignages des acteurs de cette politique. Je me permettrai donc pour commencer quelques rappels historiques sur le traitement de l'habitat immigré avant 1981.

Thomas Kirszbaum prendra la suite pour animer la table ronde. Sociologue, politiste, spécialiste des politiques urbaines et des politiques de lutte contre les discriminations urbaines Thomas Kirszbaum est l'auteur de nombreuses expertises comparatives, notamment pour la Commission européenne, ainsi que de plusieurs ouvrages, dont, en 2015, *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*.

Pourquoi engager une politique de logement des immigrés dès la fin des années 1950, alors que l'on est en pleine crise du logement ? Sans doute les immigrés sont-ils alors logés dans des taudis et des bidonvilles, mais la vraie raison est ailleurs : il s'agit d'un enjeu politique. On est en pleine guerre d'Algérie, et cette politique est intégralement dirigée vers ceux des immigrés que l'on appelle à l'époque les « FMA », « Français musulmans d'Algérie ». Il s'agit le plus possible d'une part de détacher du FLN ces travailleurs venus d'Algérie, et d'autre part, de les

traiter comme les citoyens français qu'ils sont, même s'ils sont des « citoyens diminués » comme on l'a souvent dit Emmanuel Blanchard. L'enjeu est donc de supprimer les mauvais logements, les bidonvilles, et de reloger. Dans ce but, un instrument spécifique est mis en place, la Sonacotral, qui a vocation à construire des foyers de travailleurs, mais qui, très vite aussi, songe à s'accrocher au monde des HLM, devenant un groupe avec des filiales HLM, les Logis (Logirel, Logirep, etc.), ayant vocation à accueillir les familles des « FMA ». Le tout étant financé par un fonds ad hoc, le fonds d'action sociale (FAS). C'est l'ébauche d'une politique sociale des immigrés français, centrée sur le logement, plus tard élargie à tous les immigrés.

À ce moment-là, le schéma qui se met en place est évidemment d'essence coloniale, et cette matrice coloniale servira pour la suite de la politique de destructions des bidonvilles et de relogement. A la base, se trouvent les foyers pour les travailleurs temporaires, qui doivent être de bonne qualité. Pour les familles, deux voies possibles : les cités de transit avec assistance éducative pour « apprendre à habiter » aux familles « peu évoluées » (formule d'époque), qui y sont regroupées ensemble pour deux ans, en théorie et l'habitat HLM.

L'habitat HLM, c'est ce que l'on appelle la « promotion HLM », suppose bien sûr de ne pas constituer des ghettos avec 100 % de FMA, (par exemple dans les ensembles construits par les Logis) : il faut des quotas. Ces quotas sont proposés empiriquement à 15 %, et ce 15 % deviendra finalement une sorte de règle qui finira dans la circulaire évoquée par Fatiha Belmessous, avec additif sur les 5 % de maghrébins qui n'avait pas lieu d'être à ce moment-là\*.

A l'époque, il ne s'agit pas uniquement de contingentement, mais aussi d'incitation : on essayait ainsi d'imposer 15 % d'étrangers aux organismes HLM, puisqu'évidemment, ce n'était pas du tout dans leur culture de recevoir des pauvres, et encore moins des étrangers et des immigrés. On est donc là dans quelque chose qui est à la fois restrictif et colonial dans la vision, mais qui en même temps, est une espèce de façon d'intégrer en impliquant les HLM dans cette action. Ce souci d'intégration urbaine tombe avec l'Indépendance, les Algériens devenant indésirables. À partir de ce moment-là en effet, on constate dans les archives une véritable obsession algérienne, avec le souci d'en avoir le moins possible, etc., inquiétude prégnante dans certains ministères comme celui des Affaires sociales ou celui de l'Intérieur.

Ce n'est pas du tout le cas au ministère de l'Équipement qui, jusque-là, n'était pas entré dans le jeu, puisque l'on est dans les affaires de l'Intérieur, les affaires avec les colonisés. Cependant,

\* Voir la circulaire en annexes p. 114

les bidonvilles continuent à proliférer après 1962. C'est dès lors un problème urbain et de pauvreté, et cela devient une politique de lutte contre l'habitat insalubre. Stimulée d'abord par la loi Debré qui fera entrer le ministère de la Construction dans le débat avec, en particulier, Roland Nungesser, qui met en œuvre la politique Debré. Il s'agit de ligne de crédit, de politique quantitative. On va construire des cités de transit, des logements adaptés de type PSR (programmes sociaux de relogement), et l'on s'interroge également sur l'accompagnement social. Nungesser met en place un groupe de réflexion autour de Trintignac dont le rapport final constitue une sorte de vade-mecum sur le relogement des populations issues de l'insalubre. Il produit des catégorisations combinant les préjugés sociaux classiques de l'époque et le classement des inadaptés sociaux. C'est donc une manière de justifier le maintien de la vision antérieure du schéma de relogement, avec le foyer, la cité de transit, et une manière de conforter les résistances des organismes HLM.

En ce qui concerne ces résistances, j'aurais souhaité revenir sur ce qui a été dit ce matin. Effectivement, des politiques qui sont menées que l'on peut considérer comme « impures », mais il y a également la mise en œuvre du côté des acteurs. D'une part, les bailleurs HLM que je viens de citer, mais également les municipalités, pour la plupart, essayent de résister à cette idée d'intégrer des familles immigrées dans leurs programmes d'habitat. Au sommet, on a une politique qui essaye

d'inciter les HLM et les municipalités à accepter ces immigrés, mais sans conviction et sans vrais moyens, puisqu'il s'agit populations à la marge. En 1970, la loi Vivien survient après un événement qui met en jeu des immigrés, dont la mort dans un taudis fait scandale, mais dont se sert Robert Lion, directeur de la Construction, pour concevoir une politique globale de résorption de l'habitat insalubre, bidonvilles et taudis. L'engagement est fort, d'importants crédits, et une organisation entre une équipe de mission, un GIP, en administration centrale et dans les départements, un travail avec les délégués départementaux, les sous-préfets, les DDE, et les relations avec les opérateurs locaux. On a déjà toute cette filiation que l'on retrouve par exemple, comme le disait Janoé Vulbeau tout à l'heure, dans le Nord, entre la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et Habitat et Vie sociale (HVS). HVS est contemporain de la RHI. Cela commence un peu plus tard, mais l'on est à peu près au même moment. Tout cela pour dire que l'on a maintenant des méthodes, des outils, et un intérêt de plus en plus grand pour les questions sociales de l'habitat, puisque la RHI, dont on a dit qu'elle se substituait au guichet « rénovation urbaine », s'en distinguait en se voulant une politique sociale (voir la circulaire en annexes).

Néanmoins, en ce qui concerne les immigrés, on laisse toujours cela à la DPM, Département Population et Migrations des Affaires sociales, à Trintignac, qui produit un second rapport où l'évolution par rapport au premier est extrêmement faible. De toute façon, les HLM



Foyer de travailleurs immigrés © H. Salesses - Terra

sont non seulement toujours dans leur histoire de 15 %, qui est en fait un alibi, car la plupart de ces organismes ne reçoivent pas 15 % d'étrangers. Quant aux municipalités, en particulier celles tenues par les communistes qui accueillait la majorité de ces immigrés en bidonvilles, deviennent de plus en plus réticentes. En 1969, une déclaration des maires communistes de la Région parisienne disent qu'ils ne veulent plus d'immigrés, que ceux-ci relèvent de la politique d'État et non de leur choix, etc. Cela participe de l'émergence, au cours des années 1970, d'un problème immigré national. D'ailleurs, les meurtres de maghrébins commencent à se multiplier. Jusque-là, on ne s'occupait pas tellement de l'immigration, car on pensait que les gens allaient rentrer chez eux. À par-

tir du moment où ils seront installés en HLM, on pense à une stabilisation, et l'on n'en veut pas. La politique de RHI permet néanmoins de véritablement supprimer les bidonvilles. Malgré tout, le relogement reste un problème important.

J'arrive à la dernière période qui est celle de l'entrée des immigrés, plus seulement ceux des bidonvilles, mais les immigrés dans leur ensemble, dans ce que l'on peut appeler le « logement ordinaire », où le logement social joue un rôle très important. On est autour de 1973/1974, et il y a véritablement une agitation autour de l'immigration, des manifestations contre les circulaires Marcellin-Fontanet voulant mettre fin aux entrées sans contrôle des immigrés. Des grèves de loyers dans les foyers,

des grèves très importantes dans les usines, ont lieu. On est dans la période d'après 1968 qui a vraiment donné de la visibilité à cette question des immigrés, qui invite en fait à essayer d'améliorer la condition des immigrés tout en stoppant l'immigration. Ce sera le rôle d'un Secrétariat d'État créé à l'arrivée à la présidence de Giscard d'Estaing, le Secrétariat d'État aux travailleurs immigrés - puisqu'à l'époque, on les appelait ainsi. La première mesure de ce Secrétariat d'État est la suspension de l'immigration. Cela signifie le début de la stabilisation, c'est-à-dire le passage d'une immigration de travail à une immigration de peuplement, à un moment où non seulement l'opinion n'est pas prête, mais aussi où Giscard d'Estaing encouragera les politiques de retour. Parallèlement, il y a eu une politique d'encouragement au logement des immigrés et à leur entrée en HLM, en particulier avec le financement - il s'agit à nouveau d'une politique spécifique - par le 0,2 % tiré du 1 % patronal et qui apporte beaucoup d'argent. Finalement, comme les organismes n'arrivent plus toujours à remplir leurs logements, on a là une entrée assez conséquente, par le 1 % patronal, des immigrés dans le logement, et cela se poursuivra et s'accélérera avec la loi de 1977 et l'instauration de l'aide personnalisée au logement (APL). C'est à ce moment-là, à partir de la fin des années 1970, qu'arrive le basculement, qui va progressivement transformer l'image du logement social en « logement pour immigrés ».

Cette mutation superpose les nouvelles règles aux anciennes. En fait, les 15 % sont

toujours de règle et sont même devenus une circulaire en 1973. La pratique des quotas demeure, en théorie ; la culture du contingentement aussi, renforcée par celle du « seuil de tolérance », mais la réalité est extrêmement différente, parce que l'on est dans une hétérogénéité totale. D'un côté, les concentrations immigrées dans les communes ouvrières se maintiennent, puisque ce sont ces communes qui ont le plus de programmes HLM. Progressivement, elles accueilleront ceux qui se trouvaient dans les bidonvilles et dont elles ne voulaient pas. De l'autre côté, les programmes diffèrent selon le statut (plus de concentrations dans les organismes privés), ou la localisation : il y a tous les programmes périphériques que l'on continue à faire et qu'il faut bien remplir, et dans lesquels on mettra des immigrés avec des taux assez variables.

C'est ce que Patrick Weil appelle « Comment faire des ghettos avec des quotas ».

Je conclurai avec deux réflexions. Lorsqu'explose les émeutes des Minguettes, on peut dire que sur le plan quantitatif, cette politique du logement des immigrés, malgré toutes les résistances, est en passe de réussir. Les immigrés sont de plus en plus dans des logements corrects et confortables, et le seront dans la grande majorité dans la décennie suivante. Mais contrairement à ce que l'on espérait, ce type de logement ne fait pas la ville heureuse. Au contraire. Il pourrait apparaître comme légitime qu'en 1981, on se pose la question de l'étape suivante, celle d'une véritable intégration urbaine d'immigrés désormais habitants légitimes (à l'échelle de l'État). Avant,

on se disait qu'ils étaient un problème et qu'il fallait les loger pour avoir la paix. Mais à partir de 1981, on assume l'idée que les immigrés vont rester. C'est le moment de la grande régularisation, de l'acte unique, et de toutes sortes de lois en leur faveur (association). Dès lors, les immigrés doivent devenir des citoyens comme les autres. La politique des quartiers cherchera au départ des voies innovantes pour répondre à cette situation. Mais en même temps, cette politique avance masquée, parce qu'elle ne se dit pas comme une politique qui concerne l'immigration. En relisant le rapport Dubedout, j'ai été très frappée par le fait que l'on parle peu des immigrés. Cela fait partie des nombreux non-dits qu'on évoquait tout à l'heure, c'est-à-dire que l'on aura une politique qui, quelque part, cible les immigrés, et qui évite de dire le mot. ★



La Cité des 4000 à la Courneuve. Achevée en 1964, elle a été construite par la Ville de Paris. Les quatre gigantesques barres accueillent alors des milliers d'habitants que la capitale ne peut héberger, notamment des rapatriés d'Afrique du Nord © C. Chanliou

# Les politiques de l'habitat et le « problème des immigrés »

Thomas Kirszbaum, Chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique, CNRS UMR 7220, université Paris Nanterre, École normale supérieure de Saclay

Mon propos prolongera et recoupera parfois ceux que vient de tenir Marie-Claude Blanc-Chaléard. J'essayerai de reprendre le fil de l'histoire là où elle l'a arrêtée. N'étant pas historien, mais sociologue, je trouve néanmoins intéressant de regarder la manière dont l'histoire éclaire le présent. Pas j'essayerai ainsi de montrer comment la matrice des années 1960 et 1970, c'est-à-dire le moment où l'on construit la présence des immigrés comme problème public, imprègne, de façon durable, à la fois les représentations des acteurs et l'orientation des politiques de l'habitat et de la ville.

J'aborderai ce sujet avec une entrée lexicale. De nombreux mots font leur apparition dans les années 1960 et 1970, et continuent à être employés 50 ans plus tard : ghetto, seuil, politique de peuplement, rééquilibrage, conflits de cohabitation, reconquête territoriale, etc. Cette permanence du vocabulaire, au fil des décennies, signale une continuité dans la façon de se représenter le « problème » de l'immigration et dans la nature des solutions mises en œuvre. Évidemment, mon propos mériterait

d'être nuancé pour tenir compte de la diversité des contextes locaux - et je compte sur les participants à la table ronde et dans la salle pour apporter des correctifs à ma présentation. Si l'on s'en tient à la politique de la ville stricto sensu, on constate aussi qu'il n'y a pas de lecture univoque des enjeux, pas davantage que d'homogénéité des remèdes proposés - j'y reviendrai dans ma conclusion.

Vous avez peut-être remarqué qu'un terme ne figure pas dans la liste que je viens de dresser, car il n'apparaît qu'au début des années 1990 : c'est celui de « mixité sociale ». Si l'expression apparaît de façon assez soudaine dans le débat public et les textes législatifs, elle condense un faisceau de représentations et de pratiques qui étaient en réalité à l'œuvre depuis au moins une vingtaine d'années. On ne peut donc comprendre l'émergence du thème de la mixité sociale sans tenir compte de la matrice des années 1960 et 1970.

Comme Marie-Claude Blanc-Chaléard l'a expliqué, cette matrice est d'abord coloniale. C'est le moment de la

décolonisation, celui de la guerre d'Algérie. On dispose aujourd'hui de multiples recherches et de travaux historiques, ceux de Marie-Claude, de Fatiha Belmessous ou d'Emmanuel Blanchard, qui montrent très bien l'intrication, dans cette période, entre projet urbain, projet social et contrôle policier. Cela se vérifie dans la politique de résorption de l'habitat insalubre, d'éradication des bidonvilles, des foyers de travailleurs, des cités de transit, mais aussi - et l'on en revient à la règle des 15 % - dans les textes régissant le peuplement des grands ensembles. L'intérêt de ces travaux est de montrer la circulation des fonctionnaires, passés des territoires colonisés à la métropole, qui ont importé des façons de penser et de gérer la présence des populations immigrées.

Jean-Claude Toubon a été l'un des premiers à mettre l'accent sur l'origine algérienne de l'expression « politiques de peuplement », remise à jour par Manuel Valls et entre en résonance avec une autre stratégie publique : celle des espaces à « reconquérir ». Le mot d'ordre de « reconquête territoriale » fait partie

du vocabulaire courant de la politique de la ville depuis une cinquantaine d'années. Il a été lui aussi remis au goût du jour par l'actuel ministre de l'Intérieur qui a introduit une nouvelle catégorie de l'action administrative : les « quartiers de reconquête républicaine ».

Autre élément de continuité, le quota de 15 % qui apparaît, là encore, pendant la guerre d'Algérie. Outre le fait que ce quota avait un caractère discriminatoire, comme Marie-Claude Blanc-Chaléard l'a souligné, il s'est révélé largement inefficace pour prévenir les phénomènes de ségrégation ethnique dans les quartiers d'habitat social, avec le chassé-croisé entre locataires originels qui ont quitté ces quartiers et les familles immigrées qui y ont fait leur entrée dans le parc social à la faveur du regroupement familial. De fait, à la différence des années 1960, où quasiment aucun immigré ne résidait dans le logement social ordinaire, une part croissante des ménages entrants étaient immigrés à partir du milieu des années 1970. Mais leur distribution dans le parc social ne s'est pas réalisée façon homogène.

Dans ce contexte fortement ségrégatif, les représentations en termes de seuils quantifiables d'acceptabilité ont perduré. Ces seuils feront l'objet de diverses formes de légitimation. Par exemple, en 1981, quand Georges Marchais publie une tribune dans L'Humanité pour prendre la défense du maire de Vitry-sur-Seine dans l'affaire dite du « bulldozer ». À la fin de la même décennie, François Mitterrand évoque à

la télévision un « seuil de tolérance » qui aurait été atteint. Ces propos se placent dans la continuité des années 1960 et 1970, où apparaît l'idée selon laquelle la présence trop nombreuse d'étrangers ou d'immigrés engendrerait d'inévitables conflits de cohabitation, se traduisant tôt ou tard par la fuite ou l'évitement de certains quartiers. Ces quartiers finiraient inéluctablement par basculer dans la ségrégation ethnique, que l'on ne pourrait réparer qu'avec des démolitions. Les travaux de Jean-Claude Toubon sur le programme Habitat et Vie sociale avaient montré comment, dès la fin des années 1970, ces représentations du « problème immigré » avaient trouvé une traduction dans des opérations de restructuration de l'habitat visant la dispersion spatiale de ces populations que l'on cherchait à invisibiliser.

La hantise du « basculement » reste très prégnante chez les acteurs contemporains du monde HLM. Comme dans les années 1970, elle justifie des démolitions et des pratiques sélectives d'attribution des logements sociaux. Ce thème du basculement fait écho, de façon lointaine, à une théorie forgée aux États-Unis, celle du « point de bascule » ou « tipping point » en anglais. Depuis les années 1950, des chercheurs américains ont tenté d'établir un seuil mathématique à partir duquel la proportion de minorités ethniques ou raciales engendrerait la fuite des blancs, précipitant le basculement de ces quartiers dans la ségrégation ethnique ou raciale.

En France, la notion de « seuil » a reçu une validation juridique à partir du début

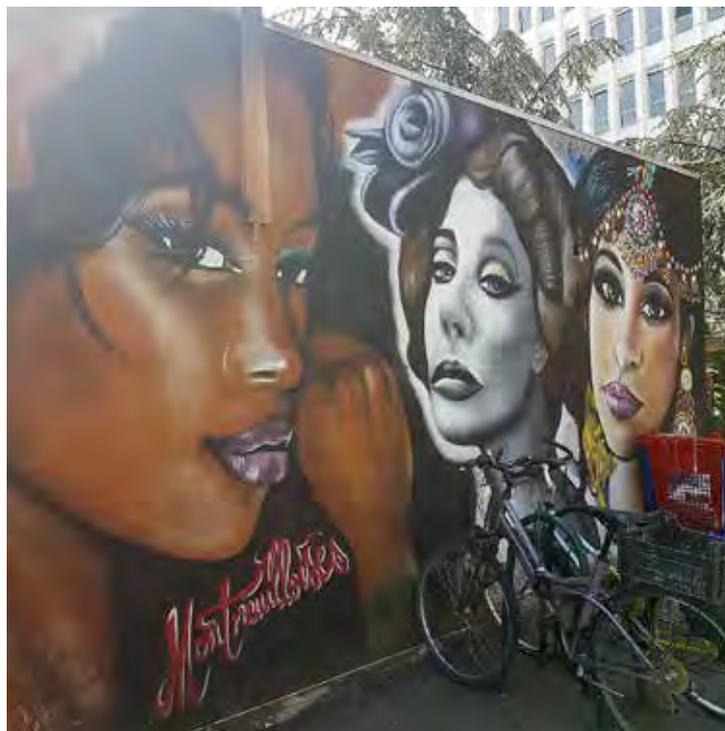
des années 1990 avec les lois Besson et la loi d'orientation pour la Ville (LOV) qui instauraient respectivement un seuil d'accueil de ménages dits défavorisés et un seuil minimum de logements sociaux dans les communes. Plus récemment, ont été ajoutés des seuils maximums de logements sociaux dans les quartiers concernés par les opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Comme cela a été dit tout à l'heure, et c'est une autre constante depuis les années 1980, les immigrés sont formellement absents de cette mise en quota de la mixité. La loi Besson ne se réfère qu'aux « populations défavorisées », la LOV au brassage de « diverses catégories sociales », et l'Anru évoque de façon allusive l'arrivée de « populations différentes ». Mais si l'on examine de façon attentive les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi Besson et de la LOV - et dans une moindre mesure de la loi Borloo de 2003 - il ne fait pas de doute que la concentration des immigrés ou supposés tels était la cible essentielle des nouveaux instruments de promotion de la mixité dans l'habitat. D'un côté, la loi Besson et la LOV instauraient des droits nouveaux - le droit au logement et le droit à la ville - mais de l'autre côté elles avaient aussi une dimension négative, puisqu'elles cherchaient à lutter contre les concentrations d'immigrés ou supposés tels. Souvenez-vous que ces lois ont officiellement présentées comme des textes « anti-ghettos ».

Comme le rappellent les travaux de Thibault Tellier, le thème du ghetto émerge dès la fin des années 1960 dans

des études et publications de la direction de la Construction. Au niveau local, le livre d'Olivier Masplet, *La gauche et les cités*, a fort bien éclairé la manière dont les maires communistes s'étaient emparé de ce thème pour dénoncer l'arrivée d'immigrés dans les quartiers d'habitat social où ils cherchaient à fidéliser une clientèle électorale. À partir des années 1980, la rhétorique anti-ghettos n'est plus l'apanage du Parti communiste. Elle est appropriée par d'autres courants politiques et finit par imprégner les discours administratifs. Je pense ici au rapport d'Olivier Piron pour la direction de la Construction : *Les grands ensembles : bientôt des quartiers... comme les autres*. La figure du ghetto ethnique est omniprésente dans ce document, publié en mars 1990, période charnière où se cristallise la notion de « modèle français d'intégration », que l'on rebaptisera plus tard « modèle républicain ». Les quartiers de la politique de la ville seraient l'épicentre d'une déstabilisation de ce « modèle » que l'on se met à théoriser au tournant des années 1990.

Notre table ronde porte sur l'intégration urbaine des immigrés, mais il aurait été plus juste de parler d'intégration urbaine des minorités, car dès le début des années 1980, ce ne sont pas les immigrés eux-mêmes qui sont la figure centrale de la construction du problème des quartiers, mais les descendants d'immigrés. Je conclurai à ce propos par là où j'ai commencé, c'est-à-dire en entourant cette lecture des continuités historiques par quelques précautions. En rappelant que d'autres

Graff sur un mur de Montreuil (Seine-St-Denis), une approche « multiculturaliste »  
© C. Chanliau



visions de la ségrégation ethniques et d'autres solutions ont été apportées ou esquissées dans cette période.

Il y a schématiquement trois façons d'envisager l'intégration urbaine des minorités. La première voie est la voie « assimilationniste ». Elle vise l'invisibilisation de la présence « immigrée » par la banalisation des quartiers où se concentre cette présence. C'est cette approche dont j'ai essentiellement traité jusqu'ici. Si elle est - ou a été - dominante chez les acteurs de l'urbain et de l'habitat, les acteurs de la politique de la ville et du social ont eu tendance à privilégier une deuxième la voie que l'on peut appeler « multiculturaliste ». À la différence de la

première, elle valorise, voire exalte, les différences et cherche à prendre appui sur des dynamiques communautaires. La troisième approche est celle de « l'anti-discrimination » qui, dans le langage des urbanistes ou des acteurs de l'habitat, correspond à l'idée de faciliter la mobilité résidentielle. Ici l'enjeu n'est pas tant de changer le peuplement des quartiers d'habitat social ou d'y susciter des dynamiques communautaires que d'agir sur les autres territoires et ce qui fait obstacle à la mobilité des habitants des quartiers populaires. La lecture du rapport Dubedout est tout à fait révélatrice de l'hésitation des politiques publiques entre ces trois orientations. Je ne suis pas tout à fait d'accord

avec ce que vous disiez, Marie-Claude : il est beaucoup question de l'immigration dans le rapport Dubedout ! Mais le rapport ne tranche pas entre les trois orientations que je viens d'identifier. Il les juxtapose, sans d'ailleurs résoudre leurs possibles contradictions.

Dans la continuité des politiques de peuplement ou de rééquilibrage qui visent, pour reprendre une expression de Marie-Christine Jaillet, à « désethniciser » les cités, le rapport Dubedout recommande de « stopper à court terme le processus ségrégatif ». On y lit : « Afin de ne pas accentuer les difficultés actuelles de cohabitation, il peut être envisagé de limiter les flux d'immigrés sur le quartier où la commune, même si ce doit être à titre transitoire ou exceptionnel ». Mais dès la page d'après, le rapport fait l'éloge de ces « lieux de différences où il faut assumer le présent multiracial de la société française ». Dans une veine multiculturaliste, le rapport vante cette fois les solidarités communautaires en expliquant qu'elles existaient déjà dans les faubourgs ouvriers d'antan, et qu'il serait vain et contre-productif de les nier. Le rapport propose d'ailleurs d'autoriser des regroupements affinitaires d'immigrés, à l'échelle d'un, deux ou trois immeubles. On peut donc avoir des concentrations, mais à une échelle restreinte. Enfin, la troisième orientation que j'ai identifiée, celle de l'anti-discrimination, et même si ce n'était pas le vocabulaire de l'époque, est sous-jacente dans l'appel à concevoir des politiques intercommunales susceptibles de faciliter la mobilité des habitants. Le rapport Dubedout écarte toutefois, sans

employer le terme, toute démarche de discrimination positive : « Il ne faut pas un système autoritaire uniquement axé sur des quotas de population, car ceci irait à l'encontre des mécanismes de libre choix des familles ». Des quotas seront malgré tout instaurés quelques années plus tard avec la loi Besson. Mais la pratique a montré que les protocoles d'occupation du patrimoine social (Pops) censés concrétiser le droit au logement ont été interprétés et mis en œuvre localement comme des seuils qui étaient ceux de la tolérance davantage que comme des seuils d'accueil. Au point que le ministère du Logement a publié en 1992 une circulaire pour rappeler à l'ordre les préfets et leur demander de ne pas utiliser ces seuils comme des outils d'exclusion.

Je souhaitais souligner une dernière constante historique : depuis l'origine, les politiques de rééquilibrage et de peuplement ont été réservées aux seuls quartiers de la politique de la ville. Dans les autres territoires, à l'échelle intercommunale, seul « l'équilibre de l'habitat » est recherché, pas celui des populations. Au moins jusqu'à la loi Egalité et Citoyenneté de 2017, il n'a jamais été question d'imposer une population dans ces territoires, et encore moins de lutter contre les barrières de nature discriminatoire. ★

### Marie-Claude Blanc-Chaleard

Je pense qu'il serait bien d'avoir une ou deux questions, que la salle puisse s'exprimer.

### Maurice Blanc

Je souhaiterais apporter quelques compléments et exprimer quelques désaccords avec une fresque qui me paraît un peu trop lisse et qui ne souligne pas assez, à mon avis, les contradictions. Je commencerai en rappelant une phrase d'Harlem Désir lorsqu'il présidait SOS-Racisme. Pour définir la politique de la ville, il disait à l'époque : « La politique de la ville, c'est faire tout ce que l'on peut pour les immigrés, mais sans en parler pour ne pas effaroucher les électeurs du Front national ». Je crois que cela reste d'actualité.

Nous avons évoqué le fonds d'action sociale, et il est bon de rappeler d'où vient une part importante du budget de ce fonds. Ce sont des allocations familiales qui ne sont pas versées aux immigrés, parce que leur famille réside à l'étranger, et c'est avec ce différentiel que l'on alimente en partie le logement pour les immigrés. Il faut avoir cela en tête. Aussi, là où je suis un peu sceptique, c'est sur les causes profondes de la disparition de la lutte contre l'habitat insalubre, et je pense qu'au moins dans le cas parisien, s'il n'y avait pas eu nécessité de libérer de la place pour créer les lignes du RER, les bidonvilles seraient restés beaucoup plus longtemps, mais cela n'engage que moi.

On parle de la Sonacotra non pas comme société de construction de logement, mais comme société d'hébergement pour des travailleurs censés ne pas rester. Il faudrait aller plus loin et voir qu'aujourd'hui, ce que sont devenus les foyers de la Sonacotra, ce sont des foyers de Chibanis, c'est-à-dire non pas de travailleurs, mais de retraités.

Selon moi, il n'y a pas eu de politique cohérente entre la volonté d'arrêter l'immigration nouvelle et la volonté d'insérer les populations en place. Je pense que l'on s'est trouvé devant un phénomène tout à fait imprévu, et il faudrait parler de 1973, de ce que l'on a appelé le choc pétrolier, la crise économique, qui fait que l'on a voulu arrêter l'immigration, et les premiers projets du gouvernement consistaient à arrêter toute immigration. Il a fallu un rappel à l'ordre de l'ONU et des organismes humanitaires pour dire que le regroupement familial fait partie des droits de l'homme. C'est à ce moment-là que s'est posée la question de comment accueillir les familles. C'est un effet totalement imprévu, peut-être une reconstruction *a posteriori* pour donner de la cohérence de dire que l'on a mis les deux ensembles. Je crois que l'on s'est un peu débrouillé avec la réalité.

### Marie-Claude Blanc-Chaleard

Une autre intervention ? Je vous mets en garde sur le fait que l'objet porte sur la politique de la ville, et la façon dont le sujet immigré est traité. Effectivement, on peut débattre longtemps et dire encore plein de choses sur l'histoire de la politique de l'immigration.

### De la salle

Pour avoir eu à faire à un bilan global de la politique de l'immigration en 1986 et, depuis le début des travaux de la Commission nationale de développement social des quartiers, avoir siégé au FAS au titre de Maignon et avoir eu à monter des travaux d'évaluation en mettant au point un outillage d'indicateurs pour réaliser des évaluations locales et à disposition des acteurs locaux, je crois qu'il y a un certain nombre de paramètres sur lesquels je peux donner des précisions.

En ce qui concerne la politique de regroupement familial, comme le disait mon voisin, Valéry Giscard d'Estaing s'est fait avoir. Il n'en voulait pas. La preuve en est, que tous les gouvernements successifs, y compris lorsque Georgina Dufoix était ministre des Affaires sociales, ont essayé de réduire la part du regroupement familial. Pour avoir suivi des dossiers dans des préfectures, j'en ai vu sur lesquels on disait à des hommes qui venaient de se marier : *« La taille de votre logement ne sera pas suffisante pour accueillir votre femme, puisque si nouvelle femme il y a, vous allez avoir des enfants. Il faut donc tout de suite passer à un logement de taille supérieure à ce qui vous est demandé »*. J'ai même vu cela sous le Gouvernement Lionel Jospin. J'ai le souvenir de Jospin, alors qu'il essayait de monter, avec des groupes d'experts, des politiques à l'égard de l'immigration, disant : *« Comment ? Du regroupement familial ? Cela existe-t-il encore ? »* Cette question sera d'autant plus récurrente que dans les lois de décentralisation,

la localisation des gens entraîne le paiement des droits sociaux. Cela signifie que lorsque vous regardez les conflits - ce que j'ai fait pendant plusieurs années au niveau de la Commission centrale d'aide sociale - entre les individus et les départements sur l'attribution des droits sociaux, vous vous rendez compte que très souvent, la question des immigrés y revient.

### Marie-Claude Blanc-Chaleard

Je vous remercie. Cela montre une chose très importante, c'est qu'en fait, dès qu'il est question d'immigration, on n'a même pas affaire à des politiques transparentes, et cela intervient souvent localement, mais aussi nationalement, sur les réussites ou les échecs des actions mises en œuvre.

### Anne Querrien

Ce qui me trotte dans la tête depuis ce matin, c'est le cas de Lyon où la rénovation urbaine qui a créé la Part-Dieu, s'est faite dans un quartier qui était vraiment la concentration des migrants. Je faisais partie de l'Association nationale d'enseignement aux étrangers, et j'avais des réunions dans ce que l'on peut appeler un ghetto. Dix ans plus tard, lorsque je suis revenue au ministère de l'Équipement, le Crayon, le centre commercial avaient été décidés. Pour moi, c'est très symbolique de quelque chose. La rénovation ou modernisation urbaine que l'on est censé mener en tant que Ministère se fait sur le dos de ces populations. ★

# Table ronde

Animée par **Thomas Kirszbaum**, *Chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique, CNRS UMR 7220, université Paris Nanterre, École normale supérieure de Saclay*

avec

**Pierre Quercy**, *Directeur général de l'Union nationale des fédérations d'organismes des habitations à loyer modéré (1985-2001)*

**Marièle Rogan**, *Secrétaire générale de la Commission nationale pour le logement des immigrés (1984-1998)*

**Jean-François Rajon**, *Directeur général de Logirel (1978-2003)*

## Thomas Kirszbaum

Ma présentation des participants à cette table ronde sera brève, car je n'ai pas vraiment d'éléments biographiques autres que ceux qui figurent dans le programme. J'en suis désolé, mais je les laisserai plutôt se présenter eux-mêmes, en commençant par Marièle Rogan, à ma droite, qui a été secrétaire générale de la Commission nationale pour le logement des immigrés entre 1984 et 1998, mais aussi chargée de mission à la Commission nationale pour le développement social des quartiers, avant 1984. À ma gauche, Jean-François Rajon, qui a été Directeur général de Logirel entre 1978 et 2003. Et enfin, Pierre Quercy, directeur général de l'UNFO HLM entre 1985 et 2001.

Avant de commencer, quelques éléments de questionnement : au vu de votre expérience passée, avez-vous le sentiment que la présence des immigrés dans certains quartiers était considérée ou non comme un problème nécessitant une action particulière ? Si oui, comment ce problème est-il formulé ? Par qui, par quels types d'acteurs et sur quelles scènes ? La scène nationale, à la CNDSQ ou au sein du ministère ? Des scènes locales, dans les organismes HLM, les préfectures ou les mairies ? Autre question : comment des publics considérés comme problématiques ont-ils été catégorisés ? Parlait-on des immigrés ? Des

étrangers ? Des nord-africains ? Des Maghrébins ? Restait-on elliptique sur la façon de catégoriser les publics ? En dernier lieu, des outils, de droit commun ou spécifiques, ont-ils été déployés pour tenter de réguler ou gérer la présence d'immigrés, que ce soit sous la forme de quotas, de seuils ou de financements particuliers ?

## Marièle Rogan

Bonjour et merci au Comité d'histoire de m'avoir accueillie, c'est un sacré plongeon au siècle dernier. J'ai commencé à la Commission pour le développement social des quartiers, car je pensais que c'était là qu'on allait aborder les problèmes des immigrés.

Contrairement à ce que j'ai entendu tout à l'heure, dès le début des années 1970 et avant même la création du 0,2 % destiné au logement des immigrés (fin 1975), il y avait une sensibilité sur ces questions, y compris dans l'administration ; en particulier au Plan construction avec Albert Mollet qui dans les années 1972/1975, commandait des études sur ce sujet. En 1974, des études ont été réalisées sur la conception des foyers ; foyer Soleil, foyers pour travailleurs migrants, conception de logements adaptés pour les familles immigrées, sous-entendu les familles nombreuses. Il y avait une véritable réflexion, une sensibilité qui régnaient. A

l'époque, on parlait de travailleurs étrangers plus que de populations immigrées. En 1974 puis 1976, sous le Président Giscard d'Estaing, il y a eu d'une part la décision de stopper l'immigration de travailleurs étrangers, qui étaient arrivés pour travailler dans les usines automobiles ou sur les grands chantiers des centrales nucléaires et d'autre part l'arrêt du regroupement familial. C'est dans ce contexte qu'ont été créés le 0,2% et la Commission nationale pour le logement des immigrés (1974 et 1975).

À la Commission pour le développement social des quartiers, le débat sur la présence des immigrés était féroce. Cela ne transparaît pas beaucoup dans les écrits mais il y avait des discussions très rudes, au sein de la Commission ou lors de visites que l'on faisait dans les quartiers. Je me souviens très bien de certains membres de l'équipe du maire de Mantes racontant ce que disait Alain Fourest à l'heure : « Il fallait détruire des tours, parce qu'il y avait trop d'«Arabes» ». C'était aussi cru que cela. Évidemment, il y avait (et il y a toujours) des maires sur cette position mais aussi d'autres plus nuancés, comme le maire de Creil, Monsieur Jean Anciant, qui avait tout à fait conscience que « son plateau » Rouher était une espèce d'excroissance de sa ville, où il rencontrait des difficultés, mais cherchait ce qu'il pouvait faire de positif pour intégrer ce quartier à la ville. Je pense que le débat est assez compliqué, et il faut le manier avec beaucoup de subtilité et de finesse. On ne peut pas lancer des solutions, à l'emporte-pièce.

### Thomas Kirszbaum

Si mes souvenirs sont bons, au démarrage des opérations DSQ, il y avait 16 quartiers. La question des immigrés a-t-elle présidé au choix des quartiers eux-mêmes ?

### Marièle Rogan

Je ne peux pas répondre, car je suis arrivée en juin 1982, les quartiers étaient déjà choisis. Je pense que cela a été un choix très politique, je ne sais pas si c'est vraiment cela a eu une influence. Nous avons



Paris-Goutte d'Or - Antenne HLM © DRE 1985

16 quartiers et nous étions quatre chargés de mission. Nous en avons donc quatre chacun.

À ce sujet, je souhaitais également compléter ce que disait Sylvie Harburger. Dans cette première équipe de la Commission de développement social des quartiers, il y avait des profils très différents. Je venais moi-même en tant que contractuelle de l'Équipement donc non fonctionnaire, arrivant de la direction de l'Urbanisme, Sylvie venait de la direction de la Construction, Il y avait aussi quelqu'un de la DATAR. Cette diversité pluridisciplinaire a apporté me semble-t-il un regard pour élargir le champ des interventions et permis de ne pas se limiter au problème de démolition/reconstruction mais aussi par exemple aux espaces publics à leurs usages par les habitants, aux aspects économiques, etc.

Je rebondis sur ce que vient de dire Fatiha Belmessous. Effectivement, ces quartiers comptaient statistiquement tous une forte présence d'immigrés. Je suis complètement abasourdie par ce que je viens d'entendre sur cette circulaire à Lyon où un seuil de

présence immigrées aurait été défini ! Si vous le voulez bien, pouvez-vous me communiquer cette circulaire pour voir sur quoi elle s'appuie, car c'est la première fois que j'entends cela. Ce que je peux affirmer c'est que chaque circulaire émise par la Commission nationale du logement pour les immigrés (CNLI) n'a jamais fait état d'aucun seuil en termes de présence de population.

Je me permets une hypothèse : le seuil de la circulaire évoquée aurait-il un lien avec ce pourcentage de 0,2% injecté dans le plan de financement ? aurait-il été initié par ceux qui apportaient les fonds, les délégués du CIL ? Ce seuil est une grande découverte pour moi, et je n'en ai pas du tout le souvenir ; la genèse de cette circulaire du préfet du Rhône devrait faire l'objet d'une recherche particulière. J'é mets cette hypothèse car en 1975, après la création du 0,2 %, il avait été apprécié que le 0,2 % intervienne en moyenne à hauteur de 15-20 % du plan de financement des opérations en tant que financement complémentaire, sauf cas particulier de l'habitat de chantier par exemple.

La question des immigrés était donc très prégnante et difficile, à tel point qu'un jour - c'est une anecdote personnelle - je me souviens avoir dit à Hubert Dubedout, dans un ascenseur avant une conférence de presse, que l'on ne résoudra jamais cette question si l'on ne donne pas le droit de vote aux étrangers, lors d'élections locales, conseil de quartier ou municipales, pour que ces quartiers soient intégrés au reste de la ville. La réponse de Hubert Dubedout a été : « *Malheureuse ! Voulez-vous ma mort ?* » (politique s'entend).

Je sentais déjà que l'on n'y arriverait pas. Par la suite, nous avons fait des efforts, y compris à la CNLI. Nous avons essayé de reconstituer les réservations de logements sur les opérations pour essayer de faire des attributions plus dosées et plus intelligentes. Nous avons fait travailler à la « Commission Dubedout », une sociologue Andrée Chazal qui avait bien montré que cette question de seuil était

justement une absurdité totale, et qu'il fallait une politique fine d'attribution des logements qui tienne compte notamment du comportement des familles. Cela supposait une très bonne connaissance des populations par les gestionnaires et par le milieu local ce qui permettrait de constituer des cages d'escalier mieux gérées, donc avec moins de difficultés en tenant compte des capacités d'intégration de toutes les parties (habitants, gestionnaires de logement, élus locaux, administrations, associations, etc.).

### Thomas Kirsbaum

Pourriez-vous juste préciser ce que vous voulez dire par « attributions plus dosées » ?

### Marièle Rogan

C'est-à-dire présenter des diversités dans les propositions de logements. Monsieur Rajon, je me souviens de la tour du quartier Monmousseau à Vénissieux où il y avait beaucoup de grands logements (cinq ou six pièces). Cela a été un crève-cœur pour moi de me dire qu'on allait démolir des logements récents de cette taille parce que des familles nombreuses en avaient besoin. Par ailleurs, il y avait aussi de jeunes immigrés et/ou français qui souhaitaient décohabiter et qui ne trouvaient pas de studios. Toutes ces questions étaient débattues. Les organismes essayaient bien d'agir, mais « on voulait des résultats tangibles et rapides » alors que l'intégration se joue sur un temps long.

Du point de vue des pouvoirs publics, au lieu de prendre à bras-le-corps cette question des immigrés, qui fait politiquement peur à tout le monde, on a commencé à gentiment arrêter de parler « des travailleurs étrangers » puis on est passé aux « immigrés », pour arriver aux « populations défavorisées ». On a ainsi noyé la question des immigrés en élargissant les moyens qui leur étaient consacrés, notamment le 0.1% logement, à d'autres catégories de population. On a ainsi réalisé l'intégration des moyens avant, et au détriment, de l'intégration des populations. Aujourd'hui, on a complète-

ment supprimé le terme « d'immigrés » dans tous les outils et toutes les procédures relatives à l'intégration.

### Jean-François Rajon

J'étais Directeur général de Logirel de 1978 à 2003, mais auparavant, j'ai fait un passage dans le Nord en tant que directeur du CIL et des sociétés d'HLM. J'étais donc dans le Nord au moment de la loi sur le regroupement familial. À ce moment-là, j'ai connu les débats internes dans un groupe HLM. Les commissions d'attribution, étaient présidées par un syndicaliste CFDT, d'un seul coup lorsque l'on a parlé de regroupement familial, cela leur a posé énormément de problèmes, à savoir comment intégrer, dans les listes de demandeurs de logement, ces nouveaux demandeurs qui sont des isolés depuis longtemps chez eux, mais qui font venir femmes et enfants d'Afrique du Nord. Ils n'ont pas eu de réponse catégorique, ferme et immédiate, mais il est vrai que cela leur posait problème. Comment faire la place à des salariés français de souche ainsi qu'à ces personnes qui, pour le chef de famille, sont en France depuis longtemps, mais qui verront arriver des femmes et des enfants qui n'étaient pas, jusque-là, chez eux. Il y avait donc des prises de conscience et des difficultés au sein des commissions d'attribution.

J'ai été directeur général de Logirel. Quelques années auparavant, j'avais été recruté comme Jeanne Clautus-Couty. J'ai bien connu Guy Pelennec et autres qui étaient au conseil d'administration de Logirel, à ce moment filiale de la Sonacotra. La Sonacotra avait créé cinq Logis pour prolonger son action dans le domaine de l'accueil des familles étrangères, étant donné qu'elle ne recevait à l'époque que des isolés.

Un autre argument pour créer ces Logis était de faire indirectement bénéficier la Sonacotra des prêts HLM, ce qui fait que la Sonacotra ne faisait plus de foyers. Elle les faisait faire par ces Logis qui les confiaient en gestion à la Sonacotra, le financement HLM étant plus intéressant que le financement crédit foncier qui était auparavant mis en avant.

Dans les objectifs assignés à ces Logis, il y avait effectivement un accueil plus important dans ces Logis que dans le milieu HLM traditionnel des offices ou des sociétés d'HLM qui, effectivement, refusaient souvent d'ouvrir leurs portes à des familles étrangères. À ce moment-là, il est vrai que l'on a invoqué ce taux de 15 %, n'étant pas considéré comme un taux plafond, mais qui était un objectif à atteindre. Lorsque l'on critique ce seuil, ces quotas ou ces taux, on peut en faire plusieurs lectures. C'était aussi pour ceux qui étaient en retard par rapport à cette générosité d'accueil de faire plus, et donc de se fixer un objectif à atteindre, et pas forcément un objectif à ne pas dépasser.

### Thomas Kirszbaum

Désolé de vous interrompre à ce sujet. Si, dans les 15 %, il y avait 5 % de maghrébins... ce seuil de 5 % peut être très vite atteint. Le plancher peut donc se retrouver assez vite en plafond.

### Jean-François Rajon

Bien sûr. Je suis appelé comme directeur général à la société Logirel en 1978, au moment où mon prédécesseur avait travaillé une convention avec la CNLI, plus exactement avec son échelon départemental, pour se fixer une convention pluriannuelle d'accueil de familles étrangères de 18 %. Trois ou quatre ans après, il est passé un avenant ou une nouvelle convention pour passer un nouveau seuil à 20 %. Ce n'est pas de l'épicerie. Cela correspondait vraiment à une volonté d'ouverture, et non de fermeture. En contrepartie, soyons honnêtes, on bénéficiait du 0,2 %. Cet objectif d'atteindre 18 % puis 20 % s'accompagnait de financements qui permettaient de construire davantage et de mettre davantage de fonds gratuits, parce qu'en général, les fonds du 0,2 % étaient des prêts sans intérêts, des subventions, ou un mix des deux, ce qui permettait de créer une nouvelle offre. Sur ce plan, je défendais la politique des quotas, dans la mesure où elle donne à ceux qui ne font pas grand-chose l'incitation de faire plus. La contrepartie, c'était effectivement de renseigner chaque année, de faire

des états envoyés au préfet, groupe par groupe. Il y avait des colonnes : maghrébins, africains, italiens, espagnols, portugais, etc. Il était obligatoire de justifier les fonds que l'on avait reçus et l'engagement que l'on avait pris.

L'intérêt était de lutter contre la tendance qu'auraient eue certains organismes de se dire : « *Je vais faire mes 15, 18 ou 20 % en mettant 100 % sur trois groupes à Vénissieux, ce qui me permet de mettre 0 % dans tel ou tel immeuble de centre-ville. Ainsi, j'ai atteint mon objectif général, mais au détriment d'un équilibre* ». De ce point de vue, ces conventions avaient l'intérêt de motiver les bailleurs sociaux pour faire davantage. Ensuite, c'est entré en désuétude, car je ne sais plus en quelle année, on n'avait plus le droit de compter les étrangers dans notre patrimoine.

### Thomas Kirszbaum

Avec l'arrêt Pascal qui date de 1990.

### Jean-François Rajon

La difficulté, c'est aussi le statut et la nationalité de telle ou telle famille : elle est arrivée algérienne, et n'est-elle pas française quelques années après ? Pour les ménages mixtes, les enfants optent pour une nationalité ou pour une autre, etc. Tout cela devenait extrêmement complexe, et cela a été interdit.

Fatiha Belmessous a soulevé un point important, c'est l'effort que l'on a fait, dans le groupe Sonacotra, pour loger les harkis. On avait des conventions particulières pour les Français musulmans, et avec du recul, les difficultés les plus lourdes que l'on a eues en matière de vie sociale se posaient dans les groupes dans lesquels on avait ce peuplement d'origine de harkis, avec ensuite des vagues d'immigration. Ils étaient effectivement situés dans les premières cités faites par les Logis. Pour nous, c'était Vénissieux Monmousseau, Grigny-sur-Rhône, Saint-Étienne Montferré, des groupes qui ont mal vieilli. Sur le plan du bâti, ce n'était déjà pas les meilleurs. De plus, la vie sociale n'était pas très

harmonieuse. On ne les a peut-être pas gérés avec une attention suffisante. J'ai remarqué que c'était dans ces grands ensembles que l'on avait ces familles d'harkis, en général avec des familles très nombreuses. La famille qui a déclenché les émeutes des Minguettes en 1981 était une famille de harkis, avec une composition familiale où il y avait de nombreux enfants. Il est vrai que j'ai connu des vocabulaires différents : on a parlé d'étrangers, d'immigrés, puis des plus défavorisés. Aujourd'hui, je crois que dans les conventions, on parle de « familles prioritaires » que l'on classe en fonction d'un certain nombre de critères pour objectiver ce caractère prioritaire, mais la nationalité des occupants de nos logements n'est plus prise en compte.

Pour en revenir sur mon expérience aux Minguettes, il est vrai qu'au moment des crises des années 1981/1983, la population d'origine étrangère devait être de l'ordre, en moyenne, de 25 %. Dès l'origine, elle était assez importante. Ce n'est pas le sujet de la discussion, mais en ce qui concerne la politique des acteurs, des bailleurs sociaux, quelle est la part du laisser-aller, du volontarisme. Tout à l'heure, j'ai dit que l'on a accueilli des harkis dans les premiers logements. On avait aussi des contingents avec la société d'équipement de la région de Lyon (la SERL). Tout à l'heure, quelqu'un a parlé de la situation de la Part-Dieu et de ses habitats insalubres, dans les opérations d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise, on a relogé, dans ces quartiers un peu périphériques, des gens qui venaient de la Part-Dieu, mais aussi du Tonkin, à Villeurbanne, et ces familles ont également marqué le peuplement de tous les organismes des Minguettes. Le jeu des réservataires est important. Il ne faut pas se retirer des responsabilités trop facilement. Il peut aussi y avoir, chez les uns et les autres, des erreurs de gestion, mais je pense que ce sont également des obligations liées aux réservataires des logements sociaux, que ce soit la préfecture ou les collectivités locales qui orientent des populations. Il est difficile pour un bailleur de dire au préfet ou au président de la communauté urbaine : « Je ne veux pas de votre candidat ».

Un autre point qu'il faut ramener dans la dimension historique de ce que nous disons, c'est qu'aux Minguettes, les derniers logements, les trois tranches, ont été livrés en 1976. La vacance a commencé en 1977, c'est-à-dire au moment où les camions d'emménagement qui arrivaient pour les derniers logements mis en location croisaient les camions des personnes qui étaient là depuis plusieurs années, des techniciens, cadres moyens, qui partaient car ils avaient acheté un pavillon à Corbas. Le quartier n'était pas fini, et il commençait déjà à générer des dysfonctionnements en termes de diversité de peuplement.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, beaucoup d'entre nous ont traîné des pieds pour accueillir des familles étrangères. Certains plus que d'autres se sont mis à cette tâche dans les sociétés du groupe Sonacotra. J'ai subi les reproches au moment où j'ai lancé la démolition des trois premières tours à Monmousseau qui n'étaient pas amorties. Elles avaient 15 ans. Ce n'était pas pour chasser les Maghrébins, ou les « Arabes », comme certains le disaient, mais ces tours étaient partiellement vides. À ce moment-là, sur la ZUP des Minguettes, il y avait 25 à 30 % de logements vacants, mais sur un quartier comme Monmousseau qui était l'un des premiers livrés et qui avait été le théâtre de dysfonctionnements sociaux liés à des populations plus difficiles, il y avait des tours dans lesquelles il ne restait même pas la moitié des logements occupés. On a bien sûr relogé les gens. L'offre était « suffisante » pour reloger tous ceux concernés par des démolitions.

On nous a dit que nous faisons des démolitions pour supprimer de l'offre d'accueil de familles étrangères. Lorsque j'avais fermé cinq tours, j'en ai consacré deux, pour montrer de la bonne volonté, à des logements uniquement réservés à des jeunes ménages issus de l'immigration en transformant de grands logements en petits logements, et en misant un peu sur l'ascenseur social que représenterait le fait d'habiter dans une tour reconstruite et permettant la décohabitation afin d'accéder à un logement propre.

Ces opérations ont été réalisées au milieu des années 1980. Au début, il y a eu un certain succès, mais j'y suis retourné il y a quelques mois, et les tours étaient démolies. Je pense donc que cela a été un échec, mais nous avons essayé, et cela a permis de montrer que l'on pouvait, dans ces quartiers, mixer à la fois des opérations de renouvellement urbain, c'est-à-dire une diminution de l'offre classique, mais en créant à côté une offre différente pour essayer de fixer des jeunes issus de l'immigration qui pouvaient fonder une famille et vivre dans un deux ou un trois-pièces, dans des conditions de logement refait tout à fait satisfaisantes.

### Thomas Kirszbaum

Le maire adhérerait-il à cela ?

### Jean-François Rajon

Le maire de Vénissieux de l'époque, c'est Marcel Houël, il est décédé. Son successeur André Gérin, il n'est plus maire. J'ai eu de très bonnes relations avec les deux. Je pense que c'était parfois comme une poule qui a trouvé un couteau. Je le dis en toute sympathie pour eux, c'est-à-dire que c'était extrêmement compliqué. Ils avaient souhaité cette ville nouvelle qui devait atteindre 100 000 habitants, mais c'était sans compter les dysfonctionnements faisant porter la responsabilité à tout le monde. Cependant, par rapport au logement des familles étrangères, il nous a à la fois été reproché d'avoir été trop accueillants, mais également de refuser des candidatures lorsqu'il s'en présentait. Il n'y a pas eu de cap bien clair. Les débats tournaient plutôt autour des dysfonctionnements généraux des quartiers plus qu'autour du peuplement, même si l'on a reçu des critiques, dans un sens ou dans l'autre, d'être trop accueillant ou parfois pas assez. Il manquait des doctrines sur ce plan-là.

### Pierre Quercy

J'ai travaillé essentiellement dans le monde de l'HLM, à partir de 1978, au CREPAH, bureau d'études du Mouvement HLM, puis à l'Union HLM. Ensuite, je suis revenu du côté de l'État, et de nouveau à l'Union à la fin.

Avec la réforme de financement du logement 1977, il y a eu un basculement. Comme je ne suis pas historien et pas assez âgé pour avoir connu cela au début des années 1970, je n'ai jamais entendu parler de cette circulaire sur les étrangers dans le parc social. Très vite, lorsque je suis arrivé aux HLM, la venue assez massive des immigrés dans le parc social s'est faite, avec la banalisation du logement et l'APL. Cela ne signifie pas que tout le monde était ravi. Mais avec le départ des classes moyennes vers l'accession à la propriété, il y avait de la vacance, des logements disponibles qu'il fallait attribuer aux demandeurs.

À titre d'exemple, quelques chiffres macro-économiques : selon une étude de 1990, un ménage étranger sur trois vivait en logement social, et 48 % des étrangers non-européens résidaient dans le parc HLM. Cela signifie que le parc HLM logeait bien des immigrés. Comme cela a été souvent dit, pas dans le parc bien situé, et ce pour plusieurs raisons : le parc bien situé a souvent des loyers chers et les revenus des immigrés étaient le plus souvent assez faibles. Mais aussi, il faut le dire, la société française est comme elle est, avec chez les locataires en place un peu de racisme que je n'approuve bien sûr pas.

En ce qui concerne l'attitude des élus dans l'attribution des logements, Alain Fourest a cité Marseille. Cela dépend beaucoup des régions, et les situations sont très variables. Je citerai le cas anecdotique de Strasbourg à la fin des années 70. En ce qui concerne l'attribution des logements, l'Office disposait d'une fiche par locataire, avec le comportement et la situation maritale, etc.. Pour le centre-ville, il fallait entre huit et dix points, la deuxième périphérie, entre quatre et huit points, et les mauvaises notes relèvaient des grands ensembles.

### Marie-Claude Blanc-Chaleard

L'histoire d'attribution des points participe vraiment de la culture HLM. Dès les années 1940, à partir du moment où l'on ne pouvait pas offrir les HLM à tout le monde, c'est un système d'attribution avec des points.

### Pierre Quercy

En 1980, je ne l'ai pas connu. C'était peut-être une survivance de ce qui existait. Aujourd'hui, les attributions se font en fonction de l'ancienneté, des ressources, de critères objectifs, et non pas selon le comportement du ménage, ce qui est quand même différent.

Ensuite, il y a « immigré » et « immigré », et c'est là où je ne suis pas complètement d'accord sur le fait que, comme le sous-entend Thomas Kirszbaum, la lutte contre l'exclusion n'a été qu'un paravent par rapport à l'immigration. Cela peut servir à lutter contre l'immigration dans certains endroits, mais ce n'est pas le but premier. D'ailleurs certains organismes HLM ont un très grand nombre d'immigrés, comme à La Courneuve.

La décentralisation a joué un rôle car les mairies sont montées en régime dans les attributions. Prenons un autre exemple : Aulnay-sous-Bois, avec un quartier Hlm classique, mais très vite le taux de rotation y est montée 22 %. En 1980, on dénombrait déjà 44 % d'étrangers et 23 % d'ultra-marins.

Il n'y a pas eu de discours national sur l'immigration, c'est vrai. Cela a été noyé dans le problème du logement en général. Le discours national a porté sur les défavorisés et la mixité sociale. Dans le Pas-de-Calais, l'Office Hlm dans les quartiers difficiles était ravi de pouvoir attribuer un logement à un actif au SMIC afin de donner plus de stabilité à ces quartiers qui doivent faire face aux problèmes que l'on sait.

Les populations maliennes posent certaines difficultés en raison de la pratique de la polygamie. Cela fait naître des craintes au moment de l'attribution des logements. Par ailleurs il y a eu à une époque une volonté explicite d'éviter les concentrations d'étrangers de même origine, dans un bout d'éviter le communautarisme. Mais les tribunaux ont condamné cette pratique, qui a dû être abandonnée. Enfin il y a une réticence des

bailleurs par rapport au droit au logement surtout pour les grandes familles. Réticence liée à l'exclusion, au manque d'accompagnement social.

### Marièle Rogan

Lorsque l'on s'est mis à élargir l'accès au logement aux « populations défavorisées », on a créé une concurrence entre exclus dont les immigrés qui étaient déjà exclus se sont retrouvés encore un peu plus exclus. Il faut en être conscient dans l'élaboration d'une politique.

### Marie-Claude Blanc-Chaleard

Merci beaucoup à tous. Il reste un peu de place pour accueillir Renaud Epstein, politiste et sociologue, maître de conférences à Sciences-Po Saint-Germain-en-Laye. Il est bien connu pour ses travaux sur la rénovation urbaine. Il prendra ma place, mais auparavant, Madame souhaitait prendre la parole.

### Nicole Martin

À la fin des années 1970, j'ai travaillé dans les quartiers nord de Marseille sur le terrain, entre autres avec Alain Fourest. Ensuite, j'ai travaillé à la Commission des quartiers, à Paris, de 1984 à 1992. Ce sont les années les plus passionnantes de ma longue carrière, et je pense ne pas avoir été la seule dans ce cas.

Je ne voudrais pas que dans le compte rendu de cette journée, en particulier sur les questions des immigrés, ait principalement la tonalité de cette dernière table ronde. Je dois dire que cela me gêne énormément. Ce n'est peut-être pas faux. Je pense que ceux qui étaient en première ligne pour loger rencontraient des problèmes difficiles, mais pour nous, à la commission et sur les quartiers nord de Marseille, c'était en majorité la vision multiculturaliste et la valorisation des différences culturelles qui nous habitaient complètement. Comme l'a dit Marièle Rogan et Alain Fourest, nous étions dans un contexte d'effervescence intellectuelle, et pour la grande majorité d'entre nous, très marquée par mai 68. Nous avons mené des actions et des projets avec beaucoup d'immigrés, d'enfants d'immigrés,

avec les écoles, les instituteurs et les enseignants qui étaient transformés, qui n'auraient jamais cru pouvoir faire ce métier de façon aussi intéressante, avec les expériences grands frères/grandes sœurs. Certains jeunes ont ainsi été responsabilisés, sur des quartiers. Ils sont cinéastes, psychanalystes, enseignants, etc. Souvent, ils vivent mal, et quelque part, c'est un retour de boomerang. Il y a trois jours, une de ces jeunes qui vient des quartiers nord de Marseille en a fait un film. Elle a plusieurs frères, dont un qui est mort lors d'un règlement de comptes, le film est sur cette histoire. Ce sont des gens formidables. Je souhaiterais donc que les historiens et archivistes retiennent également cette dimension, parce que si ce poids avait pu être maintenu et faire tache d'huile... Je ne dis pas que nous n'en serions pas là aujourd'hui. Il y a bien sûr le Qatar, les islamistes, dans les années 1990, et nous, maires des villes, nous ne l'avons pas vu. Cela a été très gravissime.

Malheureusement, je pense qu'aujourd'hui, la situation s'est considérablement aggravée. Si notre histoire avait eu plus de poids, nous n'en serions peut-être pas là. ★



Extrait du documentaire « Le son des Quartiers Nord \_ Made in Marseille »

# Allocution de clôture

Renaud Epstein, *Politiste, Sciences Po Saint-Germain-en-Laye*

En préparant mon intervention, je me suis demandé à quoi pouvait servir un colloque revenant sur la genèse de la politique de la ville et le rôle du Ministère de l'Équipement et du Logement dans cette genèse désormais lointaine. Cette question pourrait s'étendre aux nombreux colloques, séminaires et journées d'études portant sur cette politique, qu'elle soit abordée dans une perspective historique ou sous d'autres angles disciplinaires. L'interrogation sur les apports des sciences sociales à l'action publique n'est pas propre à la politique de la ville, mais elle est particulièrement intéressante s'agissant d'une politique qui s'est construite dans un lien assez intime avec ces sciences sociales. Pour faire un clin d'œil aux travaux de Michel Amiot sur l'histoire de la sociologie urbaine, on pourrait dire que la politique de la ville s'est construite tout contre les sociologues ! La question de l'utilité des sciences sociales pour la politique de la ville ou pour le Ministère historiquement en charge des politiques urbaines se pose donc avec une acuité particulière.

En la matière, toute l'histoire de la politique de la ville est celle d'une relation paradoxale avec les sciences sociales. D'un côté, les chercheurs en sciences sociales (et les acteurs formés

aux sciences sociales) ont été fortement impliqués dans cette politique publique, tant à l'échelon central que local ; de l'autre, l'impact des travaux de sciences sociales sur la conduite de cette politique a été assez marginal, en tout cas dans les grands moments d'évolution de cette politique. L'exemple de l'évaluation, qui est la forme la plus institutionnalisée d'intégration des sciences sociales dans la conduite de l'action publique, est particulièrement parlant. Il n'y a pas de politique publique qui a été plus évaluée que la politique de la ville. Celle-ci a même joué un rôle pionnier dans le développement de l'évaluation des politiques publiques en France. Mais les résultats des évaluations n'ont jamais pesé sur les grandes évolutions qu'a connues la politique de la ville au cours des quarante dernières années.

Il me semble qu'on pourrait dire la même chose des travaux historiques sur les politiques urbaines dont l'influence sur ces dernières est très limitée. Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) en fournit une très belle illustration. Je me souviens avoir interviewé un membre du cabinet de Jean-Louis Borloo, qui avait participé à l'élaboration de ce PNRU. Quand je lui ai demandé pourquoi ils avaient abandonné la dénomination « renouvellement

urbain » pour revenir à la « rénovation urbaine », le jeune urbaniste de l'État qui était en face de moi m'a répondu que ce changement de nom visait à marquer le changement par rapport au programme lancé quelques années plus tôt par Claude Bartolone. Comme il semblait étonné par ma question, je lui ai rappelé que la rénovation urbaine faisait écho à la politique de « rénovation bulldozer » conduite dans les années 1960, dont les effets urbains comme sociaux avaient été délétères. Aussi surprenant que cela puisse paraître, il n'avait jamais entendu parler de cet épisode. S'agissant de la rénovation urbaine, l'amnésie ne vaut pas seulement pour la dénomination : pendant les premières années de mise en œuvre du PNRU, les discours des acteurs de ce programme faisaient très directement écho à ceux que tenaient leurs prédécesseurs au moment de la construction des grands ensembles. Ils partageaient, à près d'un demi-siècle d'écart, une croyance infinie dans la possibilité d'une résolution des problèmes sociaux par l'aménagement urbain, croyance pourtant mise à mal par l'histoire même des grands ensembles. Le PNRU s'est construite sur une forme d'amnésie collective, qui pourrait étonner tous ceux qui insistent sur l'importance de la capitalisation, de la mémoire, dans la conduite des

politiques publiques. Albert Hirschman, un grand politiste américain, l'avait déjà noté dans un petit article portant justement sur les politiques urbaines : l'amnésie est souvent la condition d'action. Car si l'on se souvenait de tout ce que l'on a fait par le passé, des raisons pour lesquelles on l'a fait et des résultats obtenus, alors on ne ferait plus rien. Il ne faut pourtant pas renoncer à tirer les leçons de l'histoire de la politique de la ville. La principale leçon me semble-t-il est que cette politique qui s'est toujours affichée comme temporaire, appelée à disparaître une fois qu'elle aura fait son œuvre, ne peut résoudre globalement les problèmes dont elle a la charge. C'est la thèse développée par Thomas Kirszbaum dans un ouvrage récent : en cette année de célébration des 40 ans de la politique de la ville, il faut sans doute accepter l'idée qu'il s'agit d'une politique de gestion durable de problèmes territoriaux qui se transforment mais qui perdurent.

J'ai parlé jusqu'à présent d'histoire et de politique de la ville, mais le thème du colloque d'aujourd'hui comportait un troisième terme : « le Ministère ». Si l'on considère l'histoire récente de ce Ministère au prisme de la politique de la ville, on ne peut qu'être frappé par l'importance des changements qu'a connus son administration. Je ne vais pas revenir sur le rôle de la politique de la ville dans les politiques de modernisation de l'État des années 1980 et 1990. Le sujet a été largement documenté, notamment par Jacques Donzelot et Philippe Estèbe qui ont montré comment la politique de la ville avait servi de levier pour

la transformation de l'intervention territoriale de l'État, pour son adaptation au contexte issu de la décentralisation. En la matière, la politique de la ville est une politique heuristique, qui éclaire des transformations qui la dépasse. Il en va de même pour la période récente, l'observation des réformes de la politique de la ville des années 2000 permettant de saisir les transformations assez radicales de ce Ministère et plus globalement de la gouvernance territoriale.

Ces transformations renvoient aux effets combinés de l'approfondissement de la décentralisation et des recompositions de l'État liées à l'accumulation de réformes institutionnelles d'inspiration néo-managériales. L'acte 2 de la décentralisation s'est fondé sur des transferts horizontaux, des services déconcentrés vers les collectivités locales, dans une logique de décroisement de compétences. Des politiques qui étaient cogérées par l'État déconcentré et les collectivités locales ont été intégralement confiées à ces dernières. Ce décroisement des compétences a mis à mal toute l'architecture contractuelle sur laquelle était fondée la politique de la ville. Dès lors que l'État local n'a plus rien à partager et à mettre dans le panier de la négociation, il se retrouve un peu suspendu dans le vide. A cela se sont ajoutées la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), puis la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) qui ont conduit simultanément

à la décomposition de l'État local et à la recomposition de l'État central. Ce mouvement a particulièrement touché le ministère de l'Équipement, qui s'est toujours caractérisé par son fort ancrage dans les territoires. La disparition des DDE, à la faveur de des transferts de l'Acte II puis des fusions de la RéATE, a remis en cause le modèle même sur lequel s'était construit ce Ministère. Les services déconcentrés ne sont pas les seuls à avoir été touchés : l'administration centrale a elle aussi connu de grandes transformations à la faveur d'un mouvement « d'agencification » dont la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine a marqué le point de départ.

On pourrait m'objecter que l'affaiblissement des services départementaux s'est accompagné d'un renforcement des services déconcentrés régionaux à l'occasion de la RéATE. Effectivement, cette réforme a renforcé le niveau régional de l'État, qui a toujours été l'échelon faible de l'administration, en même temps qu'elle affaiblissait l'échelon départemental. Pour un ministère comme celui de l'Équipement qui s'est construit autour du niveau départemental, dans un lien très direct avec les acteurs territoriaux via les directions départementales de l'Équipement (DDE), cela change tout. Car les directions régionales sont éloignées du terrain, ce qui a conduit le Ministère à perdre les liens qu'il entretenait avec son environnement. Le Ministère était encastré dans les territoires, qu'il cogérait avec les acteurs locaux. Ce n'est plus le cas, d'autant plus que dans le même temps, ces

territoires - notamment les agglomérations urbaines - sont montés en puissance en termes d'expertise, de compétences, de capacité à faire, mais aussi de capacité à négocier avec d'autres collectivités au sein des intercommunalités sans s'appuyer sur la médiation étatique. Et comme, toujours sur cette même période, les fonctionnaires de l'Équipement ont passé leur temps à gérer leurs réorganisations administratives, autrement dit leurs problèmes internes, ils ont encore plus perdu de vue les problèmes externes, ceux des territoires. Les acteurs territoriaux ont donc appris à gérer leurs politiques sans les fonctionnaires du Ministère.

On pourrait penser que ce mouvement de décomposition de l'État local a conduit à une réduction des capacités d'action de l'État dans les territoires. La réalité est plus complexe. Car l'État recomposé s'est doté de nouveaux instruments qui lui permettent de peser, à distance, sur les politiques menées par les collectivités et leurs partenaires territoriaux. Des instruments incitatifs comme les appels à projets, les appels à manifestation d'intérêts, les labels, les benchmarks, qui permettent aux agences nationales de susciter et d'orienter des initiatives conduites par les acteurs territoriaux. Les acteurs territoriaux n'ont plus à négocier avec les DDE, les directions départementales des territoires (DTT), etc. Pour autant, l'État a des capacités dans l'orientation de leur action.

Cela signifie-t-il que le ministère de l'Équipement ou du Logement est moins

présent? Je suis frappé de voir à quel point - notamment dans la rénovation urbaine, mais pas seulement - les grands corps du Ministère sont présents. Si l'on fait une lecture corporatiste de la politique de la ville, celle-ci est aujourd'hui bien plus sous l'emprise des ingénieurs des Ponts qu'elle ne l'était à l'époque d'Habitat et Vie sociale (HVS), du développement social des quartiers (DSQ) ou même des contrats de ville des années 1990. Les interventions de ce colloque ont rappelé que dans les premières années de la politique de la ville, celle-ci était gérée depuis l'intérieur de ce Ministère par des personnels extérieurs à ce Ministère. Les contractuels n'étaient pas des ingénieurs des Ponts ni même des urbanistes de l'État ou des TPE. Il en va tout autrement aujourd'hui avec la rénovation urbaine : c'est de l'extérieur de ce Ministère, mais par les grands corps de ce Ministère, que se gère cette politique. ★

## Annexe 1

## ANNEXE 9 • CIRCULAIRE DE PRÉPARATION DU PROGRAMME 1973 POUR LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE ET POUR LE LOGEMENT DES IMMIGRÉS

CIRCULAIRE INTERMINISTÉRIELLE DU 5 OCTOBRE 1972

**Préparation du programme 1973 pour la résorption de l'habitat insalubre (P.R.I. et chapitre 65-30) et pour le logement des travailleurs migrants et de leurs familles (F.A.S.)**

Circulaire interministérielle n° 72-160 du 5 octobre 1972.  
(Affaires sociales. – Aménagement du Territoire, Équipement, Logement, Tourisme)

**Le ministre d'État chargé des Affaires sociales, le ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme à MM. les préfets de région (pour information); MM. les préfets (pour exécution). (À l'attention de MM. les délégués départementaux du GIP).**

I. — Jusqu'à présent, vous receviez chaque année :

1°) Une circulaire de la direction de la construction en vue de la programmation annuelle de la résorption de l'habitat insalubre ;

2°) Une circulaire de la direction de la population et des migrations en vue de la programmation annuelle de l'action du Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (F.A.S.) dans le domaine du logement des travailleurs étrangers et de leurs familles, en application de l'article 1er du décret n° 68-674 du 14 septembre 1966 modifiant le décret n° 64-456 du 24 avril 1964.

II. — Il apparaît aujourd'hui nécessaire d'assurer une coordination de ces deux programmes aux objectifs très proches — puisque de nombreux étrangers vivent dans l'habitat insalubre — et dont les financements sont complémentaires.

Le groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre a donc demandé aux services compétents de préparer désormais un programme commun et d'en rechercher les éléments auprès des préfets par une circulaire commune.

III. — Tel est l'objet de la présente instruction. Il s'agit de définir la nature des opérations à réaliser en 1973 et les moyens nécessaires pour parvenir à ces objectifs, aussi bien dans le domaine de la résorption de l'habitat insalubre que dans celui du logement des étrangers.

La présente circulaire rappelle les divers procédés de financement des logements à créer et des opérations à réaliser :

1. Les foyers de travailleurs isolés ;

Les logements familiaux ;

Les subventions aux opérations de résorption.

Elle comporte en annexe des tableaux qui pour chacune de ces trois catégories d'opérations, vous permettront d'énumérer les demandes que vous présenterez, pour 1973 ;

1°) sur le programme spécial pour la résorption de l'habitat insalubre (P.R.I.) ;

2°) sur les crédits du chapitre 63-30 [65-30] (budget du ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme) ;

3°) sur les crédits du Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (F.A.S.) ;

4°) au titre des emprunts de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse d'aide aux collectivités locales, le cas échéant.

### I. LOGEMENT DES TRAVAILLEURS ISOLÉS

1.1 Le logement des travailleurs isolés est assuré dans des logements-foyers dont la construction est réglementée, lorsqu'elle bénéficie de l'aide de l'État, par les textes suivants :

— circulaire n° 71-101 du 8 septembre 1971 relative aux caractéristiques des logements-foyers construits par les offices et les sociétés d'H.L.M. ;

— arrêté du 23 mars 1972 s'agissant des logements-foyers réalisés avec le bénéfice de primes convertibles en bonifications d'intérêt et de prêts spéciaux ;

— arrêté du 16 juin 1972 pour les logements-foyers, ainsi que pour les foyers d'accueil à normes simplifiées autorisés jusqu'au 31 décembre 1975, réalisés avec le bénéfice de la législation sur les H.L.M. ;

— circulaire n° 72-93 du 23 juin 1972 en ce qui concerne les foyers des modèles agréés permettant une production de série :

— circulaire n° 72-111 du 21 juillet 1972 (f) relative aux primes et prêts à la construction (Journal officiel du 23 juillet 1972).

1.2. Les foyers sont généralement financés, soit à l'aide de crédits P.L.R., le plus souvent, soit en H.L.M., soit à l'aide de primes avec prêts spéciaux immédiats du Crédit foncier.

Il est souhaitable, pour obtenir des prix de journée accessibles au plus grand nombre de travailleurs étrangers, de recourir au financement H.L.M. ou P.L.R. de préférence aux primes et prêts spéciaux.

Les foyers peuvent faire I objet également d'un financement complémentaire du F.A.S. sous forme de subvention ou de prêt sans intérêt. L'intervention du F.A.S. n'est possible que dans la mesure où il s'agit de loger, en priorité, des migrants. Mais ce concours financier ne peut se justifier que dans les cas où d'autres participations, notamment des collectivités locales et des employeurs, venant en complément de prêts principaux, ne sont pas suffisantes pour couvrir la totalité de la dépense ou bien s'il s'agit d'abaisser le niveau des redevances demandées aux travailleurs.

Chaque fois qu'il s'agira d'une opération de résorption, il conviendra de veiller à limiter le nombre de lits réservés par les employeurs de façon à ce que demeurent à votre disposition le nombre de places nécessaires au logement des isolés touchés par l'opération.

1.3. Un certain nombre de logements H.L.M.-P.L.R. ou primés figurent au programme dit PRI, et peuvent donc être demandés. Mais il est recommandé que sur les programmes régionalisés un minimum d'attributions soient prévues pour la construction de foyers d'isolés.

1.4. Le F.A.S. ne peut, en principe, assurer le financement principal de la construction des foyers, sauf à titre exceptionnel, s'il s'agit d'opérations spécifiques (centres d'accueil et d'hébergement provisoire, par exemple) qui n'entrent pas dans la catégorie des foyers susceptibles d'être financés au titre du P.R.I.

1.5. L'équipement mobilier des foyers relève à titre principal du F.A.S., mais d'autres concours locaux doivent être recherchés.

1.6. Il est possible aussi de créer de nouveaux foyers en aménageant des bâtiments anciens. L'acquisition et l'aménagement par les organismes d'H.L.M. peut faire l'objet d'un financement en crédits H.L.M. ou P.L.R. pourvu que le coût total (acquisition et travaux) ne dépasse pas un montant qui est en principe égal aux deux tiers du prix plafond de la construction neuve équivalente conformément aux dispositions de l'arrêté du 9 février 1960. Des dérogations à ce plafond peuvent être accordées.

Une réforme facilitant le recours à cette formule devrait intervenir prochainement. Les crédits H.L.M. ou P.L.R. peuvent être demandés sur le PRI. Le F.A.S., de son côté peut apporter un financement complémentaire.

# Annexe 2

## Entretiens et matériaux

### Entretiens de la campagne « politique de la ville » dans le cadre de ce colloque

Les entretiens dont la liste suit ont été conduits par l'équipe autour de Fatiha Belmessous à savoir Nicole Smadja, Janoé Vulbeau et dans une moindre mesure Christiane Chanliau.

Une petite partie de ces entretiens font l'objet de contrat de communicabilité, ils peuvent être écoutés par des chercheurs sur le site Internet des archives orales constituées par le ministère de l'Écologie et de la Cohésion des territoires : <http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/index.html>

Ils sont signalés dans la liste qui suit par un astérisque.

#### Agglomération lyonnaise

- Gérard Callé, DDE Rhône, service opérationnel (1980-1986), mis à disposition auprès du Préfet de région pour la coordination interministérielle (1985-1989), OPAC du Rhône (1989-2000)
- Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin
- Dominique Mouillaux, DDE Rhône service opérationnel (1986-1988), service habitat / DSQ (1988-2007)
- André Pollet, DDE, service urbanisme opérationnel (1977-1981), sous-directeur des opérations d'urbanisme (1982-1986), secrétaire général du FAU du Ministère de l'Équipement
- Jean-François Rajon, directeur Logirel (1978-2006)

#### Région Ile-de-France

- Jean-Pierre Duport, direction de la Construction (1977-1981) \*
- Colas Durléman, Banlieues 89 (1984-1985)
- Patrick Février, DRE (chef de la mission îlots sensibles) (1984-1987)
- Alain Fourest, secrétaire général CDSQ (1983-1986) \*
- Evelyne Hardy, chargée de mission Y. Dauge
- Georges Mercadal, directeur de la Construction (1978-1984)
- Marie-Christine Nuchy, chargée de mission DUOL/ DRE IdF en 1981 (programme îlots sensibles)
- Françoise Pichon-Varin, chargée de mission à la DRE (1986-1990)

- Jean-René Poillot, cabinet du ministre Quilès (1983-1985), CIV
- Gilbert Santel, DRE IdF (1981-1985), secrétaire CIV (1986), cabinet Delebarre (1988) et directeur de cabinet Besson (1989-1990) \*
- Mireille Segretain-Maurel, directrice des études à la DRE
- Nicole Smadja, GIP Aménagement des banlieues (1980-1982), chargée de mission au CGP (1983-1989) et assistante du secrétaire du CIV (1984-1989)
- Jacqueline Ravouna, première chargée de mission 'îlots sensibles' d'IdF du SRE (1971-1982/83)
- Martine Vernhes-Sauvage, chargée de mission HVS (1978-1984) auprès de J-P Duport
- Marie-Dominique de Veyrinas, SRE début 1980 \*

### **Nord-Pas-de-Calais**

- Pierre Lemonier, concepteur des premières opérations DSQ (1981-1984), directeur comité régional pour le DSQ (1984-1986)
- Michel Mazaingue, responsable du GEP (1977-1986) et des missions relatives à l'habitat et au DSQ (1983-1986), Conseil régional Nord-Pas-de-Calais (1987-1988) \*
- Anne-Marie Royal, agent de développement social (1983-1987), chef de projet (1987-1990) \*
- Daniel Talmaint, chargée de mission Min. Equipement, arrondissement de Valenciennes (1971-1983), conseil régional (1983), chef du service DSQ / Habitat (1984-1990) \*

### **Entretiens réalisés par le CGET et qui ont été mis à notre disposition**

- Dominique Figeat ;
- Yves Dauge ;
- Claude Brévan
- François Pupponi
- Jean-Marie Delarue

### **Entretiens réalisés par Fatiha Belmessous dans le cadre d'une autre recherche**

- Jean-Pierre Aldeguer (directeur-adjoint Agence d'urbanisme) ;
- Pierre Suchet (chef de projet à Vaulx-en-Velin)
- Bruno Voisin (chargé de mission DSQ Agence d'urbanisme, chef de projet La Duchère).

## Matériaux : Les archives

### Archives nationales

- 19880002 : cabinet Premier ministre (1981-1986)
- 19950098 : cabinet Delebarre
- 19850618 : DUP - DAU (1960-1981)
- 19860100 : DUP - DAU (1975-1983)
- 19890268 : cabinet ministre et CNDSQ
- 19920453 : Premier ministre - Commissariat général au Plan (1981-1986)
- 19950344 : DUP - DAU - DAFU et groupement interministériel pour l'aménagement des banlieues (1976-1984)
- 19950523 : DIV
- 19980442 : DAU - Bureau des interventions et innovations urbaines Développement social (1977-1988)
- 2010462 : DC - politique du logement (1975-1990)
- 19950207/99-101 et 19980442/17-18 : Commission nationale pour le développement social des quartiers
- 19860124/1-2 : DATAR
- 19790094 : habitat et vie sociale dans la métropole Nord

### Archives locales (agglomération lyonnaise)

- Archives de la DDE du Rhône
- Archives du Grand Lyon
- Archives des villes de Vénissieux, Vaulx-en-Velin et Lyon.

### Archives Nord-Pas-de-Calais

- Archives régionales (AR) 119 W 105, 199 W 7-8-9, 2154 W 8, 2131 W 46, 686 W 6.
- Archives Départementales (AD) 1284 W 592
- Archives personnelles d'André Diligent conservées aux archives municipales de Roubaix. Fonds DIL 7\_MDN3\_S03.

# Annexe 3

## Le ministère de l'Équipement et ses directions en charge de la politique de la ville de 1969 à 1990

Présidence de Georges Pompidou (1969-1974)	
Gouvernement de Chaban Demas ( 1969-1972)	
Ministre de l'Équipement Albin Chalandon (1969-1972) Robert-André Vivien secrétaire d'Etat au Logement (1969-1972)  Directeurs de l'administration centrale DC Robert Lion (1969-1974) DAFU Raoul Rudeau (1968-1974)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1970 loi Vivien sur la résorption de l'habitat insalubre</li> <li>• 5 mars 1971 un jeune habitant de la Cité des 4000 à la Courneuve meurt</li> </ul>
Gouvernement Messmer (1972-1974)	
Ministre de l' Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme Olivier Guichard (1972-1974) Christian Bonnet secrétaire d'Etat au Logement (1972-1974)  Directeurs de l'administration centrale DC Robert Lion (1969-1974) DAFU Raoul Rudeau (1968-1974)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avril 1973 circulaire Guichard dite « barres et tours » relatives aux grands ensembles</li> <li>• 1973 création du groupe de réflexion HVS composé de hauts fonctionnaires de l'Équipement, l'Action sociale et du secrétariat à la jeunesse pour étudier les moyens d'améliorer les relations sociales dans les grands ensembles</li> </ul>
Présidence de Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981)	
Gouvernement de Jacques Chirac (1974-1976)	
Ministre de l'Équipement Robert Galley (1974-1976) et Jacques Barrot secrétaire d'Etat au Logement (1974-1976)  Directeurs de l'administration centrale DC Pierre Hervio (1974-1976) DAFU Pierre Mayet (1974-1977)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1974 l'immigration des travailleurs est suspendue, persiste le regroupement familial</li> <li>• 1976 les cités de transit succèdent aux bidonvilles</li> <li>• Août 1976 création du FAU</li> </ul>

### Gouvernement de Raymond Barre (1976-1978)

Ministre de l'Équipement Jean-Pierre Fourcade (1976-1977)  
et Jacques Barrot secrétaire d'État au Logement (1976-1977)

Directeurs de l'administration centrale  
DC J.M. Bloc-Lainé (1976-1978)  
DAFU Pierre Mayet (1974-1977)

- Mars 1977 lancement des premières opérations HVS. Premier plan Banlieue

### Gouvernement de Raymond Barre (1978-1981)

Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie Michel d'Ornano (1978-1981)  
puis Marcel Cavaillé (1978-1980)

Directeurs de l'administration centrale  
DC Georges Mercadal (1978-1984)  
DUP Jean-Eudes Roullier (1978-1982)

- 1979 premières émeutes urbaines à Vaulx en Velin
- 1980 après la mort d'Abdeilkader Lareiche mobilisation pour la défense des jeunes issus de l'immigration
- Maire de Vitry-sur-Seine (au PC) ordonne la destruction au bulldozer de l'escalier d'un foyer de travailleurs migrants

## Présidence de François Mitterrand (1981-1995)

### Gouvernement de Pierre Mauroy (1981-1983)

Ministre de l'Équipement et des Transports Louis Mermaz (1981),  
puis Charles Fiterman deviendra Ministre d'État, ministre des Transports (1981-1984)  
Ministre du Logement, puis de l'Urbanisme et du Logement Roger Quillot (1981-1983)  
enfin Ministre de l'Urbanisme et du Logement Paul Quilès (1983-1984)

Directeurs de l'administration centrale  
DC Georges Mercadal (1978-1984)  
DUP Jean-Eudes Roullier (1978-1982)

- 1981 Emeutes dans le quartier des Minguettes à Vénissieux
- Lancement de la politique de développement social des quartiers (DSQ)
- Création de la CNDSQ afin de lutter contre la ghettoïsation des quartiers (22 quartiers sont repérés)
- Mars 1982 loi sur la décentralisation
- Rapport de Bertrand Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes
- Rapport de Gilbert Bonnemaison la prévention de la délinquance, création du CNDP
- Rapport d'Hubert Dubedout : « Ensemble refaire la ville », Président de la CNDSQ
- Mission « Banlieues 1989 » sous la direction de Roland Castro et Michel Cantal Dupart

### Gouvernement de Laurent Fabius (1984-1986)

Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports Paul Quilès (1984-1985)  
puis Jean Auroux (1985-1986)

Directeurs de l'administration centrale  
DC Georges Mercadal (1978-1984) puis Alain Maugard (1984-1990)  
DUP Yves Dauge (1982-1985)

- «Marche des Beurs» en décembre 83 puis en 84
- Juin 1984 création du Comité Interministériel pour les Villes et du Fonds social urbain (qui remplace le FAU)

### Gouvernement de Jacques Chirac (1986-1988)

Ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports Pierre Méhaignerie (1986-1988)

Directeurs de l'administration centrale  
DC Alain Maugard (1984-1990)  
DAU Jean-Pierre Dupont (1985-1987)

- Avril 1986 gèle des crédits Banlieues 89 et rattachement de la CNDSQ au ministère de l'Equipement

### Gouvernement de Michel Rocard (1988-1991)

Ministre d'Etat, Ministre de l'Equipement et du Logement Maurice Faure (1988-1989)  
puis Ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer Michel Delebarre (1989)  
il devient Ministre d'Etat, Ministre de la Ville en 1990

Directeurs de l'administration centrale  
DC Alain Maugard (1984-1990) puis Gilbert Santel (1990-1991)  
DAU Claude Robert (1987-1989) puis Jean Frébault (1989-1994)

- 1988 organisation de la politique de la ville qui devient projet de septennat
- Création du CNV chargé de la réflexion politique, d'un Comité interministériel des villes et du développement social urbain
- Création de la DIV qui fusionne le CNPD, la CNDSQ et Banlieues 89
- Yves Dauge est délégué interministériel à la Ville, il pilote les DSQ (400 quartiers)
- Création du Comité interministériel des villes
- Instauration du RMI
- 1989 circulaire Rocard qui fixe les programmes d'action en matière de politique de la ville
- 1990 Assises de Banlieue 89 à Bron discours de François Mitterrand sur l'urgence de la politique de la ville « changer la ville en 5 ans »
- Loi Besson visant la mise en œuvre du droit au logement
- En décembre 1990 : création du ministère de la Ville

# Annexe 4

## Glossaire

**ANRU** : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, établissement public industriel et commercial créé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1er août 2003, chargé de mettre en œuvre le programme national de rénovation urbaine.

**ANAH** : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. En 2006, l'Agence change de nom et devient l'Agence nationale de l'habitat.

**APL** : Aide personnalisée au logement a été créée en 1977 par la réforme dite « Barre » qui visait à privilégier les aides « à la personne » au détriment des aides « à la pierre » qui prédominaient depuis les années 1950 dans le cadre d'une politique du logement alors orientée prioritairement vers la construction.

**CIV** : Comité interministériel des villes. Il est chargé de définir, d'animer et de coordonner les politiques relevant de la responsabilité de l'Etat destinées à améliorer le cadre de vie urbain. Créé en 1984, durant les années 1980 il a été rattaché au Premier ministre puis à la DAU en 1989.

**CNDSQ** : Commission nationale pour le développement social des quartiers ; en 1981 le gouvernement instaure cette Commission afin de lutter contre la « ghettoïsation des quartiers défavorisés ». Une vingtaine de sites sont classés « îlots sensibles ». Le gouvernement crée également des zones d'éducation prioritaire (ZEP) pour enrayer l'échec scolaire. La CNDSQ a été dirigée par des Maires ; Hubert Dubedout en sera le premier président suite à son rapport ensemble refaire la ville.

Lors du colloque 2 des secrétaires généraux de la CNDSQ ont été présents : Alain Fourest et Sylvie Harburger.

**CNLI** : Commission nationale du logement pour les immigrés est créée en 1976. Les attributions de ce nouvel organisme est entièrement dédié au logement des populations immigrées avec l'affectation d'une fraction de la collecte du 1% patronal au logement des travailleurs immigrés et de leurs familles.

**CNV** : Conseil national des villes, créé en 1988, il est placé auprès du Premier ministre, il contribue à la définition des grandes orientations de la politique de la ville.

**CGEDD** : Conseil général de l'Environnement et du Développement durable est chargé de conseiller le Gouvernement dans les domaines dans les sujets de compétences du ministère. Dans ce cadre, il mène les missions d'expertise, d'audit, d'étude, d'évaluation, d'appui et de coopération internationale que lui confie le Gouvernement. Il est également chargé d'une mission d'inspection générale.

**CGET** : Commissariat général à l'Égalité des territoires est un service d'administration centrale créé le 31 mai 2014. Il résulte de la fusion de trois entités : la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

**DAFU** : Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, une des directions du ministère de l'Équipement, qui deviendra la **DUP**, la direction de l'urbanisme et des paysages durant la période du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, puis la **DAU**, avec la fusion de l'Urbanisme et de l'Architecture, en 1981. Pierre Mayet, Jean-Eudes Roullier, Yves Dauge, Jean-Pierre Duport et Jean Frébault en ont été les directeurs pendant la période étudiée pour ce colloque.

**DAS** : Direction d'Action sociale, une des directions du ministère des affaires sociales.

**DATAR** : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale a été chargée dans l'administration, de 1963 à 2014, de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire.

**DC** : Direction de la Construction, une des directions du ministère de l'Équipement. Robert Lion, Georges Mercadal, Alain Maugard et Gilbert Santel en ont été les directeurs pendant la période étudiée pour ce colloque.

**DDE** : Direction départementale de l'Équipement, créée en 1967 les DDE sont les anciens services déconcentrés dépendant du ministère de l'Équipement.

**DIV** : Délégation interministérielle à la ville, remplacée, à partir de 1988, Banlieues 89 et la CNDSQ. Contrairement à ces derniers, elle est administrée par des fonctionnaires. Yves Dauge est nommé délégué interministériel à la ville et au développement social urbain de 1988 à 1991. En 2009 la DIV a été transformée en Secrétariat général du CIV. Il est aujourd'hui fusionné au sein du CGET.

**DRE** : Direction régionale de l'Équipement, créée en 1967 les DRE sont les anciens services déconcentrés dépendant du ministère de l'Équipement.

**DSQ** : Développement social des quartiers. A la suite des rapports Schwartz, Bonnemaïson et Dubedout, la procédure de DSQ vise à améliorer tous les aspects de la vie quotidienne des habitants de quartiers cumulant des handicaps sociaux, culturels et urbains. La sélection des quartiers fait l'objet d'une négociation entre le préfet de région et le président du conseil régional. Les programmes DSQ sont co-financés par l'État et la région. Placé sous l'autorité du maire, le DSQ cherche à décloisonner les interventions sectorielles et à traiter les problèmes dans toutes leurs dimensions éducatives, sociales, économiques, préventive, d'abord dans une perspective de développement autocentré, puis dans une simple perspective correctrice au moyen du principe de discrimination positive. Les contrats de DSQ sont inscrits dans les contrats de Plan État-Région.

**FAU** : Fonds d'aménagement urbain créé en 1976 pour remédier à l'empilement des réglementations (ordonnance de 1958 sur la rénovation urbaine, loi Malraux de 1962 sur la restauration immobilière, loi Vivien de 1970 sur la résorption de l'habitat insalubre...) et assurer une meilleure conservation du patrimoine existant. Le comité directeur avait pour mission « d'animer et de coordonner l'action des administrations intéressées à l'aménagement des centres et quartiers existants, en vue de promouvoir un cadre de vie de qualité et d'assurer de meilleures conditions de vie aux ménages les plus modestes, en concertation avec les collectivités locales » ; il décidait de l'affectation des crédits concernant la rénovation urbaine, la restauration immobilière, la résorption de l'habitat insalubre, les opérations groupées d'amélioration de l'habitat (OPAH), la mise en valeur architecturale des ensembles urbains. Il s'est substitué au groupe interministériel pour la résorption de l'habitat insalubre institué le 23 octobre 1970.

**FAS** : Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles est créé en 1958, il est financé à l'origine par les allocations familiales, versées par les

employeurs et les salariés. Il devient en 2001, le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). C'est un établissement public administratif et financier placé sous tutelle de l'État.

**FSU** : Fonds social urbain est créé en 1984 pour financer des projets de développement social urbain en liaison avec le programme gouvernemental « Mieux vivre dans la ville ». Il remplace le FAU.

**GIP** : Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre créé par un arrêté du 23 octobre 1970. Il est remplacé par le FAU.

**HBM** : Habitation bon marché. En 1950, changement de terminologie : les HBM deviennent HLM.

**HLM** : Habitation à loyer modéré.

**HVS** : Opération Habitat et Vie sociale, mise en place en 1977.

**LCR** : Locaux collectifs résidentiels.

**LOLF** : Loi organique relative aux lois de finances.

**LOV** : Loi d'orientation pour la ville.

**MIS** : Mission îlots sensibles, mission créée en Île-de-France, dont les prémices datent de 1971.

**OPAH** : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

**PALULOS** : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif social. La Palulos est une subvention de l'État destinée à l'amélioration des logements locatifs sociaux et des logements-foyers.

**PNRU** : Programme national de rénovation urbaine, issu de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 dite loi d'orientation pour la

ville et la rénovation urbaine modifiée par la loi du 18 janvier 2005. Ce programme vise en priorité les quartiers des ZUS dans le but de favoriser la « mixité sociale et fonctionnelle » en les restructurant par des opérations d'aménagement lourdes : démolition, construction, réhabilitation de logements et d'équipements collectifs par exemple. Les procédures concernant le mode de financement des opérations, qui caractérisaient les anciens contrats de villes sont abandonnées au profit de la création d'un guichet unique : l'ANRU.

**POS** : Plan d'occupation des sols, crée en 1967 par la loi d'orientation foncière (LOF).

**PLH** : Programme local de l'habitat.

**RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.

**RMI** : Revenu minimum d'insertion, crée sous le ministère de Michel Rocard en 1988.

**SAEI** : Service des affaires économiques et internationales, service d'études propre au ministère de l'Équipement.

**SRU** : Loi relative à la solidarité et renouvellement urbain, du 13 décembre 2000. Élaborée autour de trois thèmes : solidarité, développement durable, renforcement de la démocratie et de la décentralisation.

**ZEP** : Zone d'éducation prioritaire. Créées et définies en 1981 par l'Éducation nationale ; elles correspondent à des zones dans lesquelles sont localisés des établissements scolaires cumulant des handicaps (taux d'échec scolaire élevé...) bénéficiant d'aides financières supplémentaires par rapport à d'autres établissements.

**ZUP** : Zone à urbaniser en priorité, elles ont été créées par le décret du 31 décembre 1958, afin de répondre aux besoins en logements face à la croissance démographique d'après guerre.

Le Comité d'histoire

comité  
d'histoire

CGEDD

pour l'histoire  
et la mémoire  
des institutions,  
des acteurs  
et des métiers



MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS  
AVEC LES  
COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES

# Le Comité d'histoire

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 promouvoir une analyse historique des politiques ministérielles, 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.

Le comité soutient et accompagne scientifiquement et financièrement des études et des recherches historiques. Il publie la revue semestrielle « *Pour mémoire* » (2000 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 4 000 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 ministériel

## L'ORGANISATION DU SECRETARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

### ★ Secrétaire

#### Philippe CARON

ingénieur général des ponts,  
des eaux et des forêts  
secrétaire général  
du Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable  
Tél. : 01 40 81 68 23  
philippe.caron  
@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Secrétaire-délégué

#### Patrick FÉVRIER

administrateur général  
Tél. : 01 40 81 21 73  
patrick.fevrier  
@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Adjointe au secrétaire délégué recueil de témoignages oraux

#### Lorette PEUVOT

chargée de mission  
Tél. : 01 40 81 15 38  
lorette.peuvot  
@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Événementiel, édition

#### Marc DESPORTES

chargé de mission  
Tél. : 01 40 81 62 17  
marc.desportes  
@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Études-recherches

#### Samuel RIPOLL

chargé de mission  
Tél. : 01 40 81 26 63  
samuel.ripoll  
@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Chargée de mission

#### Christiane CHANLIAU

Tél. : 01 40 81 82 05  
christiane.chanliau  
@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Documentation communication électronique

#### Nicole BOUDARD-DI-FIORE

documentaliste  
Tél. : 01 40 81 36 83  
nicole.boudard-di-fiore  
@developpement-durable.gouv.fr

### ★ Assistance à la coordination et à la publication

#### N....

secrétaire de rédaction  
Tél. : 01 40 81 ...  
n...@developpement-durable.gouv.fr

## LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

### **Dominique BARJOT**

Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris IV

### **Bernard BARRAQUÉ**

Directeur de recherche émérite au CNRS, AgroParisTech

### **Alain BELTRAN**

Directeur de recherches CNRS, Université Paris I, laboratoire SIRICE (UMR 8138)

### **Florian CHARVOLIN**

Chargé de recherche au CNRS, Centre Max Weber (UMR 5283)

### **Kostas CHATZIS**

Chercheur au laboratoire Techniques Territoires Sociétés (LATTS, UMR 8134)

### **Florence CONTENAY**

Inspectrice générale de l'Équipement honoraire

### **Andrée CORVOL DESSERT**

Présidente d'honneur du Groupe d'Histoire des Forêts Françaises, Directrice de recherche émérite au CNRS, Membre de l'Académie d'Agriculture de France

### **Gabriel DUPUY**

Professeur émérite à l'Université Paris I

### **Jean-Michel FOURNIAU**

Directeur de recherches à l'IFSTAR

### **Stéphane FRIOUX**

Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lumière de Lyon 2, laboratoire LARHRA (UMR 5190)

### **Philippe GENESTIER**

Professeur à l'ENTPE, laboratoire EVS-RIVES (UMR 5600)

### **Vincent GUIGUENO**

Conservateur en chef du patrimoine, musée de la Marine

### **Anne-Marie GRANET-ABISSET**

Professeur d'histoire contemporaine, Université Pierre Mendès-France Grenoble, laboratoire LARHRA (UMR 5190)

### **André GUILLERME**

Professeur émérite d'histoire des techniques au CNAM

### **Bertrand LEMOINE**

Directeur de recherche au CNRS, Centre André Chastel (UMR 8150)

### **Alain MONFERRAND**

Ancien secrétaire-délégué du Comité d'histoire

### **Arnaud PASSALACQUA**

Maîtres de conférences en histoire contemporaine à l'université Paris-Diderot, laboratoire ICT (EA 337)

### **Antoine PICON**

Directeur de recherche à l'École des Ponts ParisTech, Professeur à la Harvard Graduate School of Design

### **Anne QUERRIEN**

Ancienne directrice de la rédaction de la revue « Les Annales de la Recherche urbaine »

### **Thibault TELLIER**

Professeur d'histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques de Rennes, laboratoire IRHiS (UMR 8529)

### **Hélène VACHER**

Professeur à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nancy, laboratoire LHAC

### **Loïc VADELORGE**

Professeur à l'université Paris-Est, laboratoire ACP (EA 3350)

# Activités du Comité d'histoire

Depuis 2006, 18 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 2017-2018, les principales thématiques traitées concernent l'histoire du corps des Ponts et Chaussées, les enjeux transfrontaliers, et le patrimoine immobilier des armées.

[www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e3](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e3)

Depuis 1995, le Comité d'histoire a organisé ou co-organisé des journées d'études et des colloques, le plus souvent en partenariat avec des chercheurs, des acteurs et des experts. Les événements programmés en 2017-2018 portent notamment sur « les nuisibles », sur une analyse de la loi d'orientation foncière (1967) et de ses impacts, sur le ministère de l'Équipe-

ment et la politique de la ville, sur les 50 ans de FNE et les archives des associations, sur les 40 ans du Plan bleu, et sur les bassins miniers.

[www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e4](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e4)

Les actes des journées d'études organisées par le Comité d'histoire sont publiés dans des numéros spéciaux de la revue. D'autres types de journées d'études sont publiées sur internet, dans la revue, ou dans des livres.

[www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e4](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e4)

Le comité peut apporter son soutien à l'édition d'ouvrages issus par exemple de thèses dont les sujets ont un rapport avec les politiques ministérielles.

[www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e7](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e7)

Depuis sa création, le comité a recueilli près de 400 témoignages oraux destinés à préserver la mémoire de personnalités de ces ministères. Il s'est intéressé à l'évolution des métiers, des cultures professionnelles, et des bouleversements qui ont touché l'administration.

[www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr](http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr)



*Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressant 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**

Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex  
tél : 33 (0) 01 40 81 21 73  
courriel : [comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr](mailto:comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr)

## **OU NOUS RETROUVER ?**

**Internet :** [www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere)  
[www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/index.html](http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/index.html)  
**Intranet :** [intra.comite-histoire.cgedd.i2/](http://intra.comite-histoire.cgedd.i2/)



*« pour mémoire »*  
la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Séquoia - bureau 30.01

92 055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 15 38

comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantreau et Alain Billon

directeur de la publication ★ Philippe Caron

rédacteur en chef ★ Patrick Février

suivi de fabrication ★ Christiane Chanliau

conception graphique de la couverture ★ société Amarante Design graphique,

53 rue Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ F. Mitterrand, s'entretient avec les jeunes habitants de la cité  
des Minguettes, le 10 août 1983 © Michel Clement/AFP

crédits photos ★ Tous droits réservés  
et les photographes du Ministère

réalisation graphique ★ Eric Rillardon

impression ★ couverture ★ Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2

ISSN ★ 1955-9550

ISSN ressource en ligne ★ 2266-5196

  imprimé sur du papier certifié écolabel européen





## COMITÉ D'HISTOIRE

TOUR SÉQUOIA  
92055 LA DÉFENSE CEDEX

[www.ecologique-solidaire.gouv.fr](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr) / [www.cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr)