



HAL
open science

La démolition de logements sociaux : retour sur l'histoire d'une non-décision

Agnès Berland-Berthon

► **To cite this version:**

Agnès Berland-Berthon. La démolition de logements sociaux : retour sur l'histoire d'une non-décision. *Urbanisme*, 2006, 349, pp.34-38. halshs-00351123

HAL Id: halshs-00351123

<https://shs.hal.science/halshs-00351123>

Submitted on 22 Apr 2009

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

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

La démolition de logements sociaux : retour sur l'histoire d'une non-décision

Bien que fortement contraint par des logiques de gestion patrimoniale, l'engagement public de l'Etat politique et administratif dans la rénovation urbaine des quartiers d'habitat social s'est réalisé « malgré lui » dans la politique de la ville et non dans la politique du logement.. Cette dissonance apparaît à l'analyse comme le résultat des logiques non-décisionnelles qui ont alimenté pendant trente ans le débat public sur le recours à la démolition de ce bien public à statut social¹. Analyse d'Agnès Berland-Berthon, Maître de conférences à l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme (IATU) de l'Université de Bordeaux 3, chercheur dans l'équipe TEMPOS de l'UMR CNRS ADES.

Démolir ou pas ? Cette question simple en apparence recouvre une réalité complexe dont témoignent les nombreux débats dont elle a fait l'objet sans discontinuité depuis son apparition sur l'agenda public en 1975 lorsqu'elle est évoquée pour la première fois, associée aux termes de ghetto et de révolte des banlieues par Robert Lion², jusqu'à nos jours où la politique de rénovation urbaine provoque autant d'espoir que d'inquiétude et d'incrédulité.

L'analyse diachronique du temps long du passage d'une démolition-tabou des logements sociaux au nom de leur statut de bien public à vocation sociale à la démolition-prescription au nom de leur statut urbain nous conduit dans un premier temps à faire trois constats qui révèlent une inquiétante continuité des données du problème :

→ Le premier constat frappant est la permanence du paradoxe. En 1975, le chiffre d'un million de logements à démolir³ était avancé dans le Livre Blanc de l'Union

¹ « La démolition des ensembles de logements sociaux. L'urbanisme entre scènes et coulisses », thèse en aménagement de l'espace et urbanisme soutenue en décembre 2004 par Agnès Berland-Berthon à l'Université Michel de Montaigne de Bordeaux 3, sous la direction du professeur Jean Dumas.

² Extrait du Livre blanc des HLM de 1975. Robert Lion dénonce à la fin de ce rapport les trois grands risques encourus par une politique du logement social normée et ségrégative : « *les grands ghettos sociaux et raciaux, (...), la révolte, soit encore la démolition. (...) Mais alors quel gaspillage !* ». Il s'agit d'un appel clair et direct à l'autorité centrale pour la mise en place d'une « *politique sociale du logement à la place d'une politique du logement social* ». Cité dans BACHMANN Christian, LEGUENNEC Nicole, 1996, « Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville », Ed Albin Michel. p.279. Robert Lion est directeur de la Construction de 1969 à 1974, et délégué général de l'Union Nationale des Fédérations des organismes HLM (UNFOHLM) à partir de 1974.

³ Un chiffre qui n'est pas le produit d'une expertise, mais qui a une vocation incantatoire dans le but d'alerter les pouvoirs publics sur le besoin d'aides financières pour l'entretien d'un patrimoine immobilier dévalorisé.

HLM, alors que dans le même temps Robert Galley, ministre de l'Équipement, déplorait l'existence de 16 millions de mal logés en France. Des déclarations, toutes proportions gardées, qui ne peuvent manquer de nous renvoyer aux deux cent mille logements à démolir du ministre de la cohésion sociale, Jean-Louis Borloo, alors que la Fondation Abbé Pierre évalue dans son rapport 2006 un déficit de neuf cent mille logements, l'INSEE pour sa part, donnant le chiffre de 3 570 500 le nombre de mal logés en 2002. Le problème n'a donc rien de nouveau. Seules changent les réponses : aide personnalisée au logement et vaste politique de réhabilitation du bâti social en 1977, démolition et reconstruction en 2003.

→ Le second constat est celui de la permanence des causes identifiées comme étant à l'origine du « malaise des grands ensembles », ainsi que de la dédensification socio-spatiale comme remède à celui-ci. Dès la fin des années 70, l'expertise faite au niveau local associe étroitement les dysfonctionnements sociaux révélés par les nombreuses dégradations, aux déficiences structurelles d'un bâti construit dans l'urgence ayant essuyé les plâtres de l'innovation technique de l'industrialisation de ses composants, et aux contraintes gestionnaires des bailleurs sociaux les privant d'un entretien suivi. La forte concentration dans un même espace d'une population de plus en plus homogène dans sa composition sociale et paupérisée, dont la forme urbaine et architecturale massive de leur habitat met en visibilité la spécificité, construit un consensus autour de la notion de dédensification socio-spatiale. Celle-ci se décline à trois échelles : celle de l'immeuble lui-même, comme réponse supposée au malaise des habitants face à la question de la densité, celle de la cité pour des bailleurs HLM dont l'image et les ressources se dégradent, et celle de la commune pour des municipalités qui assistent, impuissantes ou démotivées, à un processus de concentration progressive de la pauvreté sur une partie de leur territoire communal, mettant en péril l'attractivité même de leur commune pour des populations plus solvables et attendues. L'état des lieux aujourd'hui n'est guère éloigné de cette expertise trentenaire.

→ Le troisième constat est celui de la permanence de la demande d'une levée de la tutelle de l'État sur la politique du logement. Celle-ci est formulée clairement dès 1979, lors du 39^{ème} congrès de l'UNFOHLM. Elle se traduit alors par des propositions révélatrices de la coalition positive constituée à cette occasion entre l'Union HLM et les élus locaux : « *une définition locale des politiques de l'habitat ; un transfert progressif aux collectivités des aides au logement ; une banalisation de ces aides à l'intérieur d'une enveloppe unique qui pourrait être utilisée pour le logement neuf, pour l'habitat ancien et pour la modernisation de l'habitat social ; une globalisation des crédits d'équipement ; un conventionnement (loi de 1977) conclu non pas entre l'État et les organismes HLM mais entre les collectivités locales et ces organismes* » permettant d'intégrer la modernisation de l'habitat social dans les politiques locales de l'habitat ; et le regroupement local d'organismes HLM de statut différent « *afin de développer leurs complémentarités et offrir aux collectivités locales une gamme de*

services diversifiée et adaptée ». La récente délégation des aides à la pierre aux collectivités territoriales intercommunales ou départementales selon les cas, qualifiée par les observateurs de « déconcentration » - terme barbare s'il en est -, associée à la fongibilité des aides, l'association de plus en plus avancée des bailleurs sociaux à la conception et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, répondent en partie, trente ans plus tard, à ces demandes réitérées congrès après congrès⁴.

Quel enseignement tirer de ces observations qui nous permettrait d'éclairer notre interrogation sur l'apparente discordance des temps entre le choix d'une politique de rénovation urbaine prônant la dédensification socio-spatiale des quartiers sociaux des années 60 et l'urgence de l'augmentation de la mise à disposition de logements accessibles à des familles fragilisées par un contexte économique incertain ? Celui peut-être d'une forte capacité de résistance au changement d'un système politico-administratif centralisé - Etat politique : le ministère de l'Equipement, Etat administratif : la direction de la Construction (devenue direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC)) - qui a fait de la politique du logement social une compétence régaliennne au nom de sa mission de garant de la justice sociale, et de l'UNFOHLM (devenue Union Sociale pour l'Habitat (USH)) son bras armé pour la mettre en œuvre. En effet, à défaut de partager sur le fond les mêmes objectifs, l'interdépendance de leurs ressources et de leurs moyens respectifs leur autorisant l'action a créé les conditions d'une alliance historique et durable entre ces associés-rivaux.

Alors comment expliquer qu'après avoir traité pendant des années ce « malaise des grands ensembles » par des politiques constituées dans une logique associant le macro-social, le macro-économique et le macro-patrimonial, marginalisant sous prétexte d'illégitimité ou d'exceptionnalité les appels du terrain, que le temps du local, du spécifique, du micro, de l'imprécis, bref, de l'urbain, soit aujourd'hui au cœur des discours et des appels à l'action ? Car, avec la politique de rénovation urbaine, il s'agit bien de traiter le social par l'urbain, le droit au logement par le droit à la ville. Les chantres de « la forme responsable » ont remporté une bataille, en attendant que ceux du « territoire pertinent » de la mise en œuvre du droit à la ville gagnent la guerre.

Considérer que le débat long et contradictoire autour de la légitimité du recours à la démolition de certains immeubles sociaux particulièrement blessés par leur histoire est une clé essentielle de ce glissement d'une politique centralisée et globale du logement social vers une politique de l'habitat, par définition locale, est notre hypothèse première. Ce temps long de la controverse aurait ainsi permis que se mette en place progressivement au niveau central une dynamique d'apprentissage des « faits urbains » - ce qui est encore différent d'une « culture de la ville » -

⁴ Le colloque organisé le 16 mai 2006 par l'Association des Grandes Villes de France et la Caisse des Dépôts et Consignation, sur le thème « décentralisation et politiques locales de l'habitat » a fait le constat d'un avancement significatif en la matière.

caractérisés par une diversité des situations, dont la non-reconnaissance durable mettait en péril l'efficacité de l'action publique, condition majeure de sa légitimité. A celle-ci est associée une seconde hypothèse : le caractère dysfonctionnel de la rencontre dans une même unité de temps entre urgence sociale de logements et politique nationale de rénovation urbaine, est pour une part, la conséquence du système d'action *non-décisionnel* qui a géré la question « démolir ou pas ? » durant les trois précédentes décennies, et constitué la raison patrimoniale en fil rouge sous-jacent des choix de formulation du problème public du « malaise des grands ensembles ».

L'approche non-décisionnelle est proposée en 1962 et 1963 par deux chercheurs américains en science politique, Peter Bachrach et Morton S. Baratz, très critiques vis-à-vis de l'idée couramment répandue du caractère démocratique du pouvoir communautaire américain. Elle nous convie à observer cette « deuxième face » du pouvoir dont la fonction principale est de maintenir en place le groupe en position de leadership en le protégeant de décisions qu'il devrait prendre contradictoirement à ses intérêts⁵. En effet, si la démolition est de manière générale identifiée comme une solution technique courante de renouvellement d'un bâti obsolète et-ou dysfonctionnel, le temps long de l'évitement par l'Etat politique et administratif de l'inscription sur son agenda de la question de la démolition de logements sociaux construit cette question comme un problème de nature politique. Ainsi, malgré les sollicitations aussi variées que nombreuses émanant des acteurs locaux qui enregistraient chaque jour les effets urbains, sociaux et patrimoniaux dysfonctionnels de cet héritage daté de la politique du logement social d'un Etat jacobin et aménageur, on note le report sine die de démolitions possibles au nom du refus de créer des précédents et de la suspicion exprimée ouvertement d'une raison urbaine sous-jacente à visée spéculative. Une attitude pour le moins révélatrice d'une culture de la ville réduite à son approche technique. Ainsi, dans le cadre de la mission HVS, les acteurs du quotidien témoignent du nombre important de dossiers de demandes de démolitions pour des immeubles particulièrement dévalorisés, des demandes traitées dans cette logique du moment par des subventions de réhabilitation permettant de rattraper les lourds retards d'entretien. La dédensification socio-spatiale, comme réponse à la dégradation sociale, patrimoniale et urbaine de certaines cités apparaît bien dès cette époque comme le résultat d'une expertise locale qui a bien identifié l'interdépendance de ces facteurs dans les dysfonctionnements constatés de ces territoires bâtis densément peuplés. Les rares opérations de démolition ou de réhabilitation lourde sont d'ailleurs constatées dans les deux cas où un partenariat local s'est constitué entre municipalité et office HLM,

⁵ BACHRACH Peter & BARATZ Morton, « *Decisions and Non-decisions. an analytical framework* », 1969, Political Power, Roderick Bell editor, p.100-109, (reprinted from American Political Science Review, Vol 57, 1963). Leur définition de la non-décision est célèbre : « *Quand les valeurs dominantes, les règles du jeu acceptées, les relations de pouvoir existant dans les groupes et les instruments de la force, seuls ou combinés, empêchent efficacement certains problèmes de devenir des enjeux à part entière qui appellent des décisions, il peut être dit qu'une situation de non-décision existe* »

chacun trouvant dans cette réponse l'amorce d'une solution partielle à leurs problèmes respectifs.

Ce qui est en jeu dans cet autisme apparent, c'est l'évitement d'un changement jugé périlleux par le système d'action en place pour le maintien de son hégémonie sur un espace de décision donné, sur un territoire d'action. Le choix du tout réhabilitation qui exclue les cas particuliers de démolitions possibles, fait apparaître la logique de gestion financière – des immeubles non amortis – et patrimoniale – le rattrapage d'entretien et d'image – comme le ciment qui fonde l'alliance entre l'Union HLM et les instances politiques et administratives de l'Etat, dont le ministère du Budget et la direction du Trésor sont des acteurs centraux. L'objectif des acteurs est alors de conserver la capacité de maintenir la formulation des problèmes dans une rationalité rendant possible l'action au mieux de leurs intérêts respectifs. L'absence de toutes données chiffrées sur les démolitions de logements sociaux, leurs coûts et leurs causes avant 1995, date à laquelle les premières enquêtes sont commanditées par la Direction de la Construction à un bureau d'étude alors que dans de nombreuses régions de France des immeubles étaient détruits depuis le milieu des années 80, fait apparaître clairement le déni public dans lequel se situait cette question. Un déni particulièrement significatif dans un pays administré qui construit ses choix d'actions publiques sur la base d'évaluations quantitatives établies au niveau macro. Ce déni est aussi celui du local. Face à la formulation officielle de la politique du logement comme une politique sociale d'intérêt général, les enjeux urbains locaux n'ont aucun poids et sont même plutôt suspects, portés qu'ils sont par des notables locaux considérés comme peu compétents pour mettre en œuvre une politique sociale du logement. Nous sommes bien ici dans l'héritage du modèle français de politiques publiques des années 60/70 décrit par P.Muller et caractérisé par la primauté de l'élite administrative et la dévalorisation de la représentation politique locale⁶. La conséquence au niveau local, et ce jusqu'à son entrée dans le droit commun en 2001, est que le recours à la démolition d'un immeuble de logements sociaux crée une situation dans laquelle les acteurs « sont conduits à » démolir sans que la démolition ne soit le résultat d'une décision présentée comme l'aboutissement de la formulation d'un problème précis, bailleurs sociaux comme municipalités se défendant de vouloir démolir. Cette forme de décision contrainte ou de décision par défaut est présentée de façon récurrente par les observateurs comme le résultat d'un mode de gestion *au fil de l'eau* des quartiers d'habitat social, faite de « décisions sans décision », et impuissante à limiter les effets contraires aux intérêts des acteurs eux-mêmes. Cette pratique se traduit par des dégradations importantes du patrimoine bâti, source de charges financières supplémentaires pour les bailleurs, et par des désordres civiques et sociaux qui mettent directement en cause les élus municipaux dans leur capacité à maintenir la paix sociale sur leur territoire. En effet, dans un tel contexte d'action, et en réponse aux incertitudes, les acteurs ont alors tendance à formuler leurs réponses à partir des moyens disponibles et des référents

⁶ MULLER P., « L'administration est-elle en crise ? », 1992, L'Harmattan, p.19, in MAURY Y., 2001, opus cité, p.64.

collectifs existant.

Les effets de cette résistance aux sollicitations du local et les conséquences de cette culture de la non-décision sont multiples. En cantonnant la démolition dans l'indicible, ils ont placé durablement l'Équipement, et particulièrement les DDE, en perte de capacité d'expertise pour dire et représenter l'intérêt général, la montée progressive du pouvoir local liée à la décentralisation autorisant ce dernier à formuler légitimement ses enjeux de développement urbain. Cette résistance a également contribué à renforcer l'autonomie des bailleurs locaux dans une gestion patrimoniale et déspatialisée de leurs biens immobiliers et de leur « clientèle », installant une culture de la non-transparence de la gestion du peuplement de leurs immeubles. Enfin, en rejetant le statut urbain de ces ensembles sociaux et de citoyens à part entière de leurs occupants, elle les a maintenu dans des périmètres extra-territoriaux et dans un statut d'exception déresponsabilisant des élus locaux, parfois soulagés de cet état de fait, mais le plus souvent conscients que cet héritage est également le leur. Le lourd retard d'une politique de réserve foncière ayant vocation à recevoir de nouveaux bâtiments d'habitat social est loin d'être seulement la conséquence d'une attitude égoïste et trop souvent considérée comme clientéliste.

Si le terme de « renouvellement urbain », validé et promu par la Caisse des Dépôts et Consignation, banquier majeur du logement social, connaît un tel succès et valide celui de « rénovation urbaine » malgré l'odeur de souffre qu'il véhicule en mémoire des déplacements de populations hors les murs parisiens dans les années 60, c'est qu'il permet de faire coïncider autour d'un référentiel commun reconnu d'intérêt public des logiques distinctes, que l'on pourrait également considérer comme la somme d'intérêts particuliers. Ainsi, les immeubles des années 60 sont majoritairement amortis – logique de gestion patrimoniale –, la ville a rejoint les grands ensembles – logique de gestion urbaine –, l'État n'a plus les moyens d'être providentiel – logique de gestion des finances publiques –. Le renouvellement urbain via la rénovation urbaine sonne le glas des routines et d'une instrumentalisation de la raison sociale en grande partie au service d'une logique patrimoniale qui peut désormais s'adosser officiellement à la cause urbaine pour continuer de se développer. Il marque le terme d'une gestion non-décisionnelle d'un changement aujourd'hui à l'œuvre et en éponge les effets retard dont témoigne l'importance actuelle de la programmation des aides aux démolitions.

L'importance de l'enveloppe budgétaire centralisée par l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine redonne un rôle d'expertise à l'État central, mais aussi à ses représentants locaux techniques et politiques pour gérer la rencontre contrainte entre une rénovation urbaine permettant le rattrapage patrimonial et les projets de dédensification socio-spatiales attendus tant par les élus locaux que par leurs bailleurs – dont il n'est pas ici le propos de débattre de la pertinence –. Mais la configuration de ce dispositif entretient des ambiguïtés lourdes dont la confusion

entre gestion immobilière et gestion urbaine des immeubles sociaux n'est pas la moindre, comme le soulignait déjà le rapport sur le financement du logement social réalisé par le Conseil Général des Ponts et Chaussées pour l'inspection générale des Finances en mars 2002. La finalité patrimoniale dépasse largement, malgré les discours de mixité dont elle se pare.

D'autre part, le recentrage des actions sur des périmètres d'exception, au nom de la nécessaire implication des maires dans l'avenir de leurs quartiers sociaux, contribue à leur maintien dans un statut d'adolescent rebelle et dépendant, jouant la politique du guichet, chacun « montant à Paris » avec son baluchon sur l'épaule pour défendre son quartier et ramener les subsides nécessaires à sa transformation. Une démarche d'engagement certes importante mais qui ne fait que diviser – pour régner ? – et repousse à plus tard l'occasion de la constitution en enjeu communautaire la construction d'une politique de l'habitat attendue. Ce constat est illustré par les résistances encore fortes de l'ANRU à accepter de contractualiser avec les intercommunalités et à l'Etat de leur déléguer ses compétences en la matière, celles-ci n'étant pas encore reconnues comme un espace décisionnel local suffisamment intégré et fiable dans sa capacité à relayer la dimension sociale de cette politique ...

De même, cette action publique, qui s'énonce comme une action « territoriale » (sic), est encore fortement marquée par son penchant à dématérialiser l'espace urbain en périmètres au nom de l'efficacité d'une action publique qui ne peut s'exercer si elle n'est pas mesurable et quantifiable. Mais les périmètres n'ont jamais fait de la ville. Enfin, l'urbaniste ne peut que regretter la confusion entretenue entre projet urbain et projet d'urbanisme, conséquence directe de l'observation précédente. La désignation de la forme responsable – destinée à s'attaquer à la visibilité du problème à défaut d'avoir les outils du contrôle politique et financier permettant de s'attaquer au problème lui-même – associée en premier lieu à ce défaut de reconnaissance du territoire d'action pertinent, mais aussi à la promotion de l'image de « nids des mamans », et à la sur-légitimation de la forme urbaine de la ville historique, vident de son sens fondamentalement urbain cette reconquête en cours de quartiers, non pas d'exception, mais populaires. La nécessité d'une recomposition spatiale, qui clarifie tant les domanialités que les dedans et les dehors, les intimités et les lieux des usages partagés, qui qualifie les espaces publics en les sortant de leur statut de délaissés est validée. Il faut cependant prendre garde aux attitudes parfois démiurges d'un projet de composition urbaine qui tient lieu de système de justification et d'échappatoire à un urbanisme de projet, moins visible certes, plus complexe, mais certainement plus conforme à nos valeurs républicaines et à notre culture démocratique. Ce dernier attend pour s'accomplir pleinement l'avènement d'un pouvoir des villes qui, espérons le, ne fera plus peur à un Etat capable, ou contraint, de se débarrasser des derniers oripeaux encombrants de la nostalgie d'une histoire monarchique depuis longtemps dépassée. Pour accélérer ce temps d'un local responsable, encore faut-il que celui-ci sorte de l'adolescence et cesse de maugréer contre une tutelle qu'il trouve encore trop souvent confortable. Cela

s'appelle le courage politique, et les habitants de nos grands ensembles en ont grand besoin.

Agnès Berland-Berthon

Mai 2006