



Agnès Berland-Berthon a soutenu une thèse de doctorat, en aménagement de l'espace et urbanisme, *La démolition des ensembles de logements sociaux. L'urbanisme entre scènes et coulisses*, sous la direction de Jean Dumas, le 20 décembre 2004 à l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3. Le jury était composé de Danièle Voldman, Marc Bonneville, Maurice Goze, Jean Marieu, Francis Cuillier. Elle a obtenu, en 2006, le prix de thèse sur la ville décerné par l'Aperau, le Certu, le CFDU et le Puca.

La démolition des immeubles de logements sociaux

L'urbanisme entre scènes et coulisses

Agnès Berland-Berthon

Dès les années soixante-dix, un écart qualitatif entre l'offre d'habitat situé dans les quartiers des grands ensembles et les attentes des familles est clairement constaté. Construit dans l'urgence, le parc immobilier a quinze à vingt ans d'âge et se dégrade rapidement. Le refus des locataires potentiels de venir s'y installer et la fuite des habitants les plus solvables vers un habitat plus près de leurs désirs engendrent la vacance des immeubles, une paupérisation progressive des quartiers et la multiplication des impayés. Les organismes HLM sont en grande difficulté financière et l'image du monde HLM apparaît aussi dégradée que son patrimoine. Son identité de plus important promoteur immobilier social du pays est mise à mal par l'héritage controversé qui est le sien, et sa légitimité d'acteur central de la mise en œuvre de la politique du logement social de l'État est compromise dans une période de récession économique.

La destruction d'immeubles collectifs sociaux est alors formulée publiquement en 1975 dans le Livre blanc des HLM par Robert Lion, délégué général des organismes HLM, comme une des menaces guettant ce patrimoine social, concentré dans les grands ensembles issus d'une politique du logement normée et ségrégative héritée de l'État-providence : « Les grands ghettos sociaux et raciaux, (...), la révolte, soit encore la démolition. (...) Mais alors quel gaspillage » ! C'est des pouvoirs publics que la réponse est désormais attendue sous la forme de mesures suffisamment radicales pour permettre de rattraper une société qui, en moins de vingt ans, a beaucoup changé.

Sourd aux demandes sans cesse plus fortes et diversement argumentées émanant des communes et des bailleurs sociaux en faveur d'une aide pour démolir les immeubles les plus dégradés, l'État gestionnaire fait le choix de répondre au malaise des grands ensembles par une politique obstinée associant réhabilitation du bâti et politiques d'accompagnement social des habitants des quartiers sociaux. Cette position a conduit en 2003 au

paradoxe d'un programme national de rénovation urbaine (PNRU), prônant le recours à la démolition comme la condition du retour des grands ensembles dans la ville républicaine, alors qu'une crise du logement était avérée.

Vu comme un choix technique, la démolition d'un bâtiment dysfonctionnel peut être considérée comme un mode courant de la gestion patrimoniale de biens immobiliers. Dans le cas des immeubles de logements sociaux, l'élaboration des conditions d'usage de cet outil d'intervention s'est faite dans la controverse. Longtemps indicible du fait de la vocation sociale et du statut de bien public de ce patrimoine majoritairement constitué pendant les Trente Glorieuses, le recours légal et légitime à la démolition d'immeubles de logements sociaux ne sera totalement libéré qu'en 2001, au nom de la nécessaire réhabilitation urbaine de quartiers diplomatiquement qualifiés de « sensibles ». Ce processus, marqué de nombreuses stratégies d'évitement de la part de l'État et de son administration, aura pris près de trente ans.

Comment est-on passé de l'énonciation en 1975 d'une démolition impensable à la démolition comme prescription en 2001 ? La présentation de ce procédé technique d'intervention, depuis le PNRU de 2003, comme un outil opérationnel de l'urbanisme permettant une valorisation patrimoniale et urbaine, voire sociale, des immeubles et quartiers sociaux, recouvre d'un voile pudique le caractère profondément polémique du débat ayant présidé à sa banalisation dans les politiques urbaines. Que peut alors révéler une histoire de la démolition des permanences de l'action publique en matière d'agir urbain et des modalités de sa transformation ?

L'approche non-décisionnelle pour une histoire de la démolition

La controverse publique à laquelle a donné lieu la question du recours (ou pas) à la démolition, le temps long de l'évitement par l'État politique et administratif de son inscription sur l'agenda budgétaire malgré des demandes répétées émanant des acteurs locaux, et les effets dysfonctionnels de la pérennisation de la situation d'exception socio-spatiale des grands ensembles, ont conduit à faire l'hypothèse de la constitution d'un système non-décisionnel, au niveau national comme au niveau local, sur la question du recours à la démolition de ce bien public à vocation sociale.

En démocratie représentative, la non-décision est un mode de gestion des conflits dont nul ne souhaite endosser la responsabilité de l'arbitrage et qui permet de maintenir en place le groupe au pouvoir en le protégeant de décisions qu'il devrait prendre contradictoirement à ses intérêts (Bachrach, Baratz, 1962 et 1963). Une telle attitude est qualifiée par J.-C. Thoenig de non-politique publique et considérée comme une activité naturelle de la politique et une capacité, donc un indicateur de pouvoir, consistant à « empêcher par des techniques diverses qu'un problème ne se pose comme problème public ou n'alimente le travail d'une autorité publique » (Thoenig, 1985). Cette approche fait alors glisser la question de la démolition du champ de l'analyse technique au champ de l'analyse politique, le politique étant défini comme l'espace de gestion des conflits apparaissant dans la sphère publique.

Il n'existe aucune trace d'une décision manifeste de l'État de s'opposer à la démolition de logements sociaux, on ne peut donc pas parler d'une politique de non-démolition. En effet, à aucun moment celui-ci n'a pris de mesure formelle en ce sens qui puisse être qualifiée de décision dans le sens positiviste du terme. Cependant, l'absence de toutes données officielles chiffrées avant 1995, alors que dans de nombreuses régions de France des immeubles sont détruits depuis le milieu des années quatre-vingt, révèle le déni public dont cette question a fait l'objet. 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.

De par ce déni, le recours à la démolition d'un immeuble de logements sociaux, lorsqu'il a lieu, s'apparente à un processus d'adaptation dysfonctionnelle du système d'action à son environnement. Les acteurs locaux disent être 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 contraint de gestion au fil de l'eau des quartiers d'habitat social, fait de décisions sans décision,

et impuissant à limiter les effets contraires aux intérêts des acteurs eux-mêmes.

L'activité non-décisionnelle ici mise en hypothèse est analysée sous la double optique d'une lutte pour le pouvoir, et de l'expression de la limite des compétences des acteurs publics à mettre en œuvre leurs politiques, limite à laquelle participe la puissance routinière de l'administration. Considérée par P. Bachrach et M. S. Baratz comme une dominante de l'action publique, cette activité serait dissimulée par des décisions-phares qui marquent les brefs moments d'un consensus (vrai ou faux selon qu'il est négocié ou contraint) entre des systèmes d'action concurrents. Ces moments sont mis en avant dans leur médiatisation car ils légitiment le pouvoir en place dans sa capacité à organiser rationnellement et démocratiquement le monde, une croyance indispensable à la coalescence d'une société et d'un État. Le temps non-décisionnel serait alors le temps nécessaire à un système d'action pour organiser l'ajustement de sa structure au changement social, par la force, l'autorité et la « mobilisation des valeurs » (Schattschneider, 1975), et maintenir ainsi son pouvoir.

Entre scènes et coulisses

La capacité de l'espace bâti à garder visibles les marques de l'attention ou de l'abandon public dont il fait l'objet, rend possible le recours à l'approche non-décisionnelle de l'action publique en palliant le défaut de fondement empirique reproché en son temps à l'analyse du pouvoir caché.

La démarche d'analyse s'attachera ainsi aux objectifs latents des acteurs engagés dans l'histoire de la démolition, perceptibles dans les différentes formulations manifestes du problème. En effet, le bailleur, dans son rôle d'opérateur social, cache le propriétaire immobilier gérant son patrimoine ; l'État dans sa mission de garant de la justice sociale, occulte le banquier cherchant à équilibrer ses comptes au nom de son rôle de représentant d'une démocratie pluraliste. Les élus locaux, pour leur part, tentent de maintenir durablement un contexte favorable à leur réélection à travers des actions mettant en visibilité leur capacité à satisfaire les besoins de leurs concitoyens, qu'il s'agisse de besoins exprimés ou suscités.

Par sa nature même, l'urbanisme relève simultanément du domaine du dicible et de l'indicible, et peut également consister à ne rien faire. Il se construit ainsi entre scènes et coulisses, « la multiplication des scènes publiques entraînant une multiplication des scènes cachées » (Corcuff, Sanier, 2000). L'approche non-décisionnelle est censée permettre d'éclairer les mécanismes de l'indicible de l'action publique, cachés derrière un faisceau de décisions dicibles qui occultent la dimension stratégique des choix opérés et la dimension négociée du processus étudié.



Jess Hurd/Report Digital/Réa

Histoire d'une controverse en quatre actes

Lorsque se pose la question de l'opportunité ou pas de démolir un immeuble de logement social, trois logiques coexistent : une logique sociale liée à sa fonction de logement privilégié de populations à faibles ressources, une logique comptable s'interrogeant sur les conditions financières du renouvellement d'un bâti obsolète, difficilement adaptable et non amorti, et une logique urbaine, le bâtiment étant localisé dans un quartier et une commune donnés. À chacune de ces logiques est attachée une formulation spécifique du problème, évolutive, contextuelle et différenciée, qui s'effectue simultanément par les acteurs centraux – État politique et administratif, l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM), aujourd'hui Union sociale pour l'habitat (USH), la Caisse des Dépôts et Consignations, principal banquier du logement social – et local – bailleurs sociaux, État déconcentré, communes. Chacun de ces acteurs a des objectifs propres et une analyse particulière de la situation, mais aussi des ressources inégales pour faire valoir sa position.

La prise en compte du temps long permet à l'analyse de la controverse qui a eu lieu dans la sphère publique, entre 1975 et 2001, de saisir la nature et l'évolution des rapports de pouvoir et d'influence entre

ces acteurs en situation d'interdépendance structurelle. Il permet d'identifier les ajustements réalisés pour parvenir *in fine* à la co-construction d'une formulation acceptable de la définition d'un phénomène – le malaise des grands ensembles – et du recours à la démolition d'un bien public à vocation sociale, solution initialement indicible, voire impensable, dont le récit rénovateur initié en 2003 par le PNRU, illustre temporairement l'ultime consensus.

Étant supposé que cette histoire de la démolition s'est constituée dans un jeu permanent entre abstraction des

analyses macro et pragmatisme des réalités du terrain, elle conjugue analyse diachronique de ses apparitions-disparitions dans la production publique centrale (textes juridiques, rapports et discours publics), entretiens avec des acteurs historiques, et étude des histoires singulières de sites précurseurs. Sa périodisation est organisée selon les catégories d'analyse mises en place par J.-G. Padioleau pour étudier la « carrière d'une controverse », c'est-à-dire les modalités et les temporalités de la reconnaissance d'une question comme problème public (Padioleau, 1982).

L'histoire de la démolition s'étend de 1975, date de la première évocation publique d'une démolition impensable, à 2001, date à laquelle le recours à la démolition devient un outil de droit commun par la co-construction du référentiel du renouvellement urbain qui rend accep-



Jess Hurd/Report Digital/Réa



Jess Hurd/Report Digital/Réa

Acte 1 : le chiffon rouge de la démolition (1975-1981) : l'émergence du débat

(1975 : première menace exprimée de démolitions possibles dans le Livre blanc de l'Union HLM ; 1981 : l'« été chaud » des Minguettes. Terrains d'étude : le Plateau Saint-Jean à Beauvais et la cité de la Pierre Collinet à Meaux).

Les premiers diagnostics permettant de comprendre les situations de dégradation sociale, patrimoniale et urbaine de certaines cités sociales sont réalisés dès le

table le recours légal, légitime et financé à la démolition.

Une première période, de 1975 à 1988, caractérisée par un arbitrage politique de la réhabilitation contre la démolition, est constituée des deux premiers actes :

- le premier acte, de 1975 à 1981, correspond au temps de l'émergence du débat, et pose le contexte de l'inscription d'une démolition impensable sur l'agenda public au niveau central comme au niveau local.

- le second acte, de 1981 à 1988, identifié comme celui de la mise en forme du problème, montre une démolition dont le caractère impensé va conduire paradoxalement au premier lâcher-prise de l'État.

La seconde période, de 1988 à 2001, présente le parcours d'acceptabilité de la démolition au nom de la ville solidaire :

- l'acte trois, de 1988 à 1996, est identifié comme la phase de légitimation de la démolition par le biais du projet urbain.

- un quatrième acte, de 1996 à 2001, qualifié d'entrée de la démolition dans le système formel de la décision, restitue le processus de banalisation de la démolition dans le référentiel du renouvellement urbain, marquant la fin de l'indicible et annonçant le référentiel rénovateur du PNRU.

milieu des années soixante-dix par le Groupe de recherche et d'étude pour la construction et l'habitat (Grecoh), qui appartient au service de la politique technique de la Direction de la construction, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (Iaurif), des sociologues et des bureaux d'études privés.

Le point commun de ces analyses d'origines différentes est de souligner la diversité et la complexité des facteurs du malaise des grands ensembles. Si toutes s'entendent sur le constat d'une évolution différenciée des quartiers sociaux et de certains bâtiments au sein d'un même grand ensemble, les causalités diffèrent. Pour les uns, les dégradations et la vacance relèvent de phénomènes d'ordre sociologique (défaut d'intégration sociale des habitants), liés à une politique nationale du logement social normative.



Jess Hurd/Report Digital/Réa



Stéphane Audras/Réa

Patrimoine de l'Opac du Grand Lyon. Quartier des Minguettes.

D'autres mettent en cause le manque de flexibilité du bâti empêchant son adaptation et la pauvreté architecturale et urbaine. La position synthétique de l'Aurif en 1977 est cependant claire : « La spécificité des grands ensembles par rapport aux autres quartiers d'habitat est de cumuler des caractéristiques urbaines et sociales défavorables à l'intégration de groupes sociaux variés et souvent démunis », et ses conclusions sont d'une actualité troublante au regard des postulats de la rénovation urbaine de 2003.

La démolition n'est évoquée ni par les tenants de l'approche sociologique du problème, ni par les tenants de la forme responsable pour lesquels le caractère de patrimoine récent des immeubles sociaux n'autorise pas à penser leur destruction comme cela se fait banalement dans le patrimoine ancien. De plus le brouillage cognitif sur la responsabilité causale du phénomène de rejet des grands ensembles, combiné à l'incertitude sur la crédibilité de solutions de substitution (la piste de la diversification des logements sur un même site est critiquée au nom des effets sociaux pervers qu'elle pourrait entraîner, les formes de substitution aux grands collectifs font défaut, le recours à l'individuel n'est pas à l'échelle du problème), rendent difficile la désignation d'une responsabilité politique.

Sur le terrain local, les démolitions sont encore rares. Elles concernent les immeubles les plus anciens, et sont limitées aux situations de coopération positive entre les acteurs locaux. Seuls les bailleurs disposant de fonds propres et d'un patrimoine important pour reloger les habitants peuvent s'engager dans cette voie. Les arguments

en faveur de la dédensification socio-spatiale des grands ensembles et de la réalisation d'aménagements urbains qualifiants apparaissent comme une réponse par défaut à l'impuissance des bailleurs à endiguer les situations de vacance et de dégradation sociale, patrimoniale et urbaine de certaines cités.

Dans ce contexte, le chiffon rouge de la démolition brandi en 1975 par Robert Lion, délégué général des HLM, a pour principal objectif d'alerter l'État sur ses responsabilités face à la désaffection de son patrimoine social et la dégradation de l'image HLM, premier logeur social du pays.

La complexité de l'explication causale du malaise des grands ensembles, le choix politique dès 1977 du désengagement progressif de l'État de l'aide à la pierre au profit de l'aide à la personne, le caractère exceptionnel des démolitions, rendent impensable l'hypothèse d'un avancement de l'inscription d'un recours possible à celles-ci sur l'agenda budgétaire de l'État. La formulation retenue du problème des dégradations est celle d'une situation sociale et économique fragilisée d'habitants vivant dans un habitat de relégation. À ce titre, la recevabilité des demandes de financement de démolitions soumises au groupe d'interface local/national Habitat et vie sociale (HVS) est très faible. De plus, les municipalités sont soupçonnées de stratégies électoralistes ou d'instrumentalisation de la question du logement social au profit de leur politique de développement urbain : « L'analyse plus fine des dossiers a révélé que le thème de la démolition apparaissait là où le foncier prenait de la valeur du fait de l'évolution de la

ville. Le métro devait arriver, le quartier devenait central. (...) Il faut imaginer l'énormité de ce que cela représenterait pour l'État alors que réhabiliter ne coûte pas plus cher, études à l'appui, et que ces logements ont une vraie valeur pour des gens très pauvres » (C. Demeulenare, secrétaire générale du Fond d'aménagement urbain – FAU).

Cette position est caractéristique de l'héritage du modèle français de politiques publiques des années soixante-soixante-dix, marqué par la primauté de l'élite administrative et la dévalorisation de la représentation politique locale (Muller, 1992), principe de référence renforcé par le contexte de la vague rose des élections municipales de 1977. Celle-ci conduit l'État, interpellé à nouveau lors du 39^e congrès HLM en 1978, à rejeter la demande d'une décentralisation de la politique du logement, et du regroupement possible de certains organismes, selon le vœu exprimé conjointement par l'Union HLM et les maires présents : le Mouvement HLM n'est pas le partenaire des élus locaux mais « un des instruments essentiels de la politique sociale de la nation » (Marcel Caillavé, secrétaire d'État au logement, 1978), et il doit le rester.

L'attitude non-décisionnelle constituée par le déni de légitimité d'un recours à la démolition, ciblé et limité aux cas les plus graves, associée au rejet explicite d'une coopération renforcée entre maires et bailleurs sociaux, va se traduire par une instrumentalisation des fonds publics d'HVS par les organismes HLM vers des actions de rattrapage d'entretien lourd de leur parc, laissant de côté les dimensions urbaines (considérées comme relevant du Fond d'aménagement urbain, créé en 1976) et sociales du problème. En effet, la plupart des municipalités, limitées dans leurs compétences d'action, et peu concernées par une action réduite au bâti responsable, vont laisser aux organismes HLM la gestion de ces territoires, poursuivant le modèle de gestion au fil de l'eau qui s'y développait jusque-là.

Acte 2 : la réhabilitation contre la démolition (1981-1988) : la mise en forme de la démolition comme problème public

(1981 : Assises des cités sociales ; 1986 et 1988 : mise en place d'un premier cadre réglementaire concernant les démolitions. Terrains d'étude : la cité de la Pierre Collinet à Meaux, les Minguettes à Vénissieux, la cité des 4 000 à La Courneuve et la cité Palmer à Cenon).

La question du malaise des grands ensembles entre dans le champ sociétal par les émeutes urbaines de l'« été 81 » des Minguettes et leur médiatisation. Le premier coup de canif à l'impensable de la démolition est porté par Pierre Mauroy, Premier ministre du nouveau Gouvernement d'union de la gauche sous la présidence de François Mitterrand. Il évoque la démolition de cer-

tains immeubles de logements sociaux aux Assises des cités d'habitat social du 28 octobre 1981 en ces termes : « Il convient de ne pas écarter, car il faut être lucide et courageux, la perspective de destruction de certains immeubles pour les remplacer, bien entendu, par d'autres logements sociaux ; et je crois que, sur ce plan-là, il ne faut pas hésiter. Ou bien on réhabilite parce qu'il vaut la peine d'entreprendre une réhabilitation, ou alors on démolit pour reconstruire. En France, on manque un peu de hardiesse pour démolir. (...) Vous avez le devoir de penser la redéfinition de ces quartiers en fonction de ce qu'ils sont aujourd'hui, et non de ce que nos générations voudraient parfois qu'ils soient ». Cette position initie le débat dans la société civile, ouvre un champ d'action inespéré pour les bailleurs sociaux, et annonce une longue période de bras de fer avec l'administration centrale de la Direction de la construction.

De nouvelles voix se font entendre. Des constructeurs font la démonstration de l'intérêt financier des démolitions par rapport aux réhabilitations, valident la pertinence macro-économique de la destruction de 300 000 logements sur cinq ans par les 100 000 emplois ainsi créés et la relance de la construction, la vente des logements à leurs occupants et la participation du 1 % logement au programme de démolition-reconstruction. Nous sommes en 1986... Les communistes, par la voix d'Henri Lefebvre, prônent le droit à la ville. Ne se considérant pas comme les héritiers conceptuels de l'urbanisme et de l'architecture des grands ensembles des Trente Glorieuses, purs produits d'une dynamique capitaliste qu'ils combattent, la question du recours à une démolition massive, associée à une politique de reconstruction, n'est en rien taboue à leurs yeux.

Parallèlement, des démolitions de plus en plus nombreuses selon des argumentations de plus en plus variées, sont mises en œuvre sur le terrain. Liées aux particularités locales, des enjeux urbains propres s'y expriment, fondés sur une expertise qui cherche son indépendance dans un milieu qui ne lui en reconnaît pas la légitimité. Les bailleurs de terrain réclament la mise en place de financements leur permettant de procéder à des démolitions qu'ils programment dans une proportion croissante, sans en avoir le mode d'emploi. Une position contredite par l'UNFOHLM qui, pragmatique, revendique le logement contre la ville au nom du social, et privilégie une réhabilitation du bâti, synonyme de la réhabilitation du Mouvement HLM dans son entier et d'aides financières nécessaires à l'entretien de son patrimoine.

La Direction de la construction considère, pour sa part, le recours à la démolition comme un acte scandaleux : désaveu inacceptable de la politique du logement social, statut de bien public de logements financièrement non amortis, besoin non satisfait en logements, etc. En l'absence d'un système explicatif rationnel à la vacance structurelle de certains ensembles sociaux et à l'insécurité qui y règne, la

réhabilitation du bâti par les solutions techniques traditionnelles, diagnostic fortement relayé par des entreprises du bâtiment puissantes, reste donc la seule solution pensable face aux désordres sociaux-spatiaux constatés.

Par manque d'alternative, un consensus raisonné et temporaire se fait par défaut autour de la réhabilitation : l'État au nom de son choix pour l'aide à la personne, l'accession à la propriété, et d'une logique comptable vis-à-vis d'un bien public non amorti ; les organismes HLM, par manque de savoir-faire, sont plus à l'aise dans la routine des travaux de réparation que dans la programmation de nouvelles formes urbaines. De plus, en grande difficulté financière, le conventionnement lié à la mise en œuvre des Primes à l'amélioration des logements à usage locatif (Palulos) leur permet d'appliquer une augmentation des loyers compensée par l'Aide personnalisée au logement (APL) qui réduit les impayés. La plupart des municipalités, encore peu habituées à l'exercice de leurs nouvelles compétences urbaines, considèrent, pour la plupart d'entre elles, les apports financiers drainés par les dispositifs de la politique de la ville comme une manne bienvenue, mais encore déconnectée de leurs projets d'aménagement.

Alors que l'impensé de la démolition vit ses dernières heures, la légalisation de l'impensable commence... à reculer :

- l'éventualité que cela arrive n'ayant jamais été évoquée, un vide réglementaire empêche les services de l'État d'interdire formellement les démolitions suite aux décrets d'application de la décentralisation du 1^{er} avril 1984 qui a transféré aux municipalités les permis de démolir. La volonté de garder le contrôle va paradoxalement inscrire la démolition sur l'agenda de l'État en 1986 (loi Lilas). Elle sera encadrée et limitée aux « cas d'urgence appelant une action exceptionnelle » dont la vacance structurelle est l'indicateur, voire administrativement empêchée. L'impensé de la démolition conduit ainsi paradoxalement à sa réglementation.

- le lancement d'une deuxième campagne de réhabilitations coûteuses et impuissantes à enrayer les processus de déqualification des grands ensembles, et la persistance dans certaines cités de situations de vacance devenues structurelles et d'impayés, annoncent l'épuisement du référentiel réparateur. Les sites murés ou démolis s'enlisent et les bailleurs multiplient l'organisation de la vacance pour conformer leur argumentaire en faveur de la démolition à la grille de lecture de l'administration qui reste sourde aux spécificités des contextes locaux et à la diversité des explications causales – techniques (malfaçons et inadaptabilité des structures), macro-politiques (effets pervers de l'aide à la personne), micro-politiques (politiques d'attributions locales dysfonctionnelles) et urbaines (domanialité confuse, localisation, niveau d'équipement déficient).

Entre stratégies d'évitement des conflits et construction d'un discours fondé sur l'urgence, usage répété du

discours incantatoire d'une démolition impensable et pouvoir de chantage (Prêt locatif aidé) vis-à-vis des acteurs, en passant par le recours à la contrainte légale de l'exigibilité du remboursement anticipé des subventions et des annuités bonifiées pour les logements dont l'autorisation de démolition est sollicitée, les moyens identifiés par P. Bachrach et M. S. Baratz : force, autorité et influence, révélateurs d'un processus non-décisionnel, sont présents. Mais l'empêchement de l'accès à l'agenda de certains enjeux n'est pas un principe durable. La mise en cause de la légitimité de l'État à travers l'échec du référent réparateur révèle un système en déséquilibre qui a atteint ses limites.

La substitution par Banlieues 89 d'un discours innovant et positif sur les banlieues comme étant les espaces de la ville de demain à la thématique culpabilisante de la réparation des erreurs passées va autoriser la sortie de la construction manichéenne de la réhabilitation contre la démolition, ce qui constitue alors un défi à la norme.

Le temps est donc venu de gérer l'héritage non-décisionnel. La circulaire n°88-42 du 2 mai 1988 va introduire pour la première fois des préconisations de nature urbaine (obligation que l'opération s'inscrive dans une stratégie d'ensemble (Programme local d'habitat – PLH, Développement social des quartiers – DSQ), participation financière des communes comme garantie de leur volonté de changer l'image du quartier, incitation à la déspecialisation des quartiers où sont réalisées les démolitions) aux côtés de mesures maintenues d'aide à la gestion immobilière des immeubles sociaux.

Acte 3 : le projet urbain comme cadre légitime de démolitions attendues (1988-1996)

(1988 : institutionnalisation d'une politique des villes (décret du 3 novembre 1988) ; 1996 : mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville. Terrains d'étude : les Minguettes à Vénissieux et la Lumineuse à Bordeaux).

La reconnaissance officielle en 1988, en dernier recours, de la contribution de certains types de démolitions à la revitalisation d'un quartier en a rendu acceptable la programmation, à la condition expresse de son inscription dans une politique locale de la ville associant dans une politique de gestion patrimoniale et politique de l'habitat. Mais cette condition est très éloignée des possibles de l'action locale.

Les bailleurs sociaux sont endettés et impuissants à maintenir leur patrimoine dans l'économie de marché ; la gestion politique de leur capital électoral par les municipalités, leur manque d'expérience et de personnel compétent pour mener ces opérations les conduisent souvent au renoncement ; l'État local, technique et politique, chargé d'articuler une politique centrale constituée de

règles normatives inadaptées aux spécificités locales, perd un peu plus chaque jour son rôle d'arbitre. Les habitants des quartiers d'habitat social perçoivent de plus en plus la politique d'attribution des logements comme une assignation à résidence et manifestent leur rejet de ce système par le recours à la contestation, allant des grèves de loyers à la violence urbaine en passant, pour ceux qui le peuvent, au refus des logements proposés, créant une vacance dévastatrice pour le budget des bailleurs comme pour l'image et la sécurité des cités désertées.

Les effets du décalage entre l'intention, les moyens et le résultat sont contre performants pour chacun. Le système d'action échoue à articuler logique centrale globalisante et logiques locales de plus en plus diversifiées. L'espace rend visible l'impuissance publique par le vide durable laissé par les immeubles démolis ou les immeubles murés qui restent debout au bord de l'épuisement. Le principe d'adaptation aux pressions du terrain par des stratégies incrémentales de réduction des incertitudes atteint ses limites. L'accumulation des « anomalies » révèle une crise de l'action publique, ou « crise des politiques » (Muller, Surel, 1998) annonciatrice d'un changement qui va conduire l'État à apprendre la ville pour ne pas en être exclu.

L'affirmation par Banlieues 89 de la valeur patrimoniale des banlieues, de leur potentiel d'urbanité, y compris dans les espaces des grands ensembles, et leur virulent rejet du recours à la démolition comme outil de leur changement va paradoxalement conduire à sa légitimation. Le terme lui-même peut disparaître du débat public,

remplacé par celui de restructuration urbaine ou encore de réhabilitation urbaine, au nom de l'invention d'une civilisation urbaine, considérée par le président François Mitterrand comme une œuvre historique.

Le renouveau du cadre de pensée sur le traitement du malaise des grands ensembles annonce la mise en place progressive d'un consensus autour du référentiel rénovateur (redonner une forme nouvelle, donner une nouvelle structure, matérielle et immatérielle, une nouvelle organisation). L'État adhère à une formulation du logement social comme problème urbain qui donne sens à l'action publique à venir : le malaise social est spatialement concentré et la démolition peut trouver sa place dans un processus de redéfinition de la réalité sociale d'un quartier. Le cadre d'action stratégique et spatial est alors celui d'un « projet urbain », l'intensification des usages et l'aptitude au changement en sont à la fois la condition et l'objectif. D'autre part, la ville étant un marché auquel les organismes HLM ont besoin d'accéder pour faire évoluer leur patrimoine et leur politique de changement d'usage qui ne peut se traiter qu'à cette échelle, les Contrats de ville (1994) deviennent le cadre juridique et financier qui engage l'État aux côtés des collectivités locales.

Concevable, et donc finançable, au nom du droit à la ville, la démolition peut quitter l'univers de l'indicible dans lequel elle était jusque-là cantonnée. Sous condition d'inscription dans un projet urbain, dernier rempart contre la suspicion toujours présente d'une simple action

Nadine Morano, ancienne secrétaire d'État à la famille et Fadela Amara, ancienne secrétaire d'État à la politique de la ville, visitent le quartier des Minguettes.



de nettoyage social ou d'assainissement d'un patrimoine bâti, les démolitions deviennent « un des éléments d'une politique urbaine d'ensemble » (Gilbert Santel, directeur de la Direction de l'habitat et de la construction, 1991).

Si la dénégation du réel a été une ressource pour l'administration centrale qui a pu ainsi continuer, en l'absence de toute grille rationnelle, à conserver une posture de principe conforme à ses orientations politiques et budgétaires, la posture non-décisionnelle n'est plus tenable. Le phénomène a pris une réelle ampleur en valeur absolue (5 à 6 000 démolitions par an entre 1988 et 1994), et s'est diversifié dans sa nature, l'âge des bâtiments et la localisation des sites, les dossiers qui lui sont soumis sont bouclés : immeubles vacants et murés, habitants relogés sans savoir ni où ni comment. Il ne lui reste qu'à prendre acte d'un fait accompli, qu'elle désapprouve, mais qui lui échappe. Le vide juridique, puis l'encadrement restrictif dont les démolitions ont fait l'objet, ont généré des stratégies de contournement aussi diverses qu'il y a de situations et de systèmes d'action locaux. Les grands perdants de cette situation d'ignorance mutuelle sont les agents de l'administration déconcentrée de l'habitat et de la construction dont l'expertise est délégitimée par les tours murées et l'accumulation de dossiers de demandes de démolitions. Conscients de leur méconnaissance d'un mode d'intervention qui se généralise et dont ils ont perdu la maîtrise, les services de l'État vont commander en 1994 au Groupe d'études et de recherche en urbanisme (Geru) la première étude sur des sites concrets. Ses conclusions vont, en quelques lignes, prendre en défaut toute une politique gouvernementale d'évitement de la démolition à tout prix.

Une liste de sept cents quartiers, qualifiés de « zones urbaines sensibles » (ZUS), pour ne pas dire quartiers de pauvreté, est établie dans la suite du Pacte de relance pour la ville de janvier 1996. C'est dans ce cadre qu'une nouvelle étape est officiellement franchie par l'État dans la reconnaissance de la démolition comme mode d'intervention susceptible de participer au grand chantier de « restructuration de l'environnement urbain dans les quartiers sensibles » : la circulaire n° 96-46 du 8 juillet 1996 annonce la mise en place de subventions de l'État portant sur les démolitions et le relogement à hauteur de 35 %, et de 30 % sur la charge de remboursement du capital restant dû au titre des emprunts ayant servi à la construction (contre 10 % en 1993).

Acte 4 : la démolition se banalise dans le renouvellement urbain (1996-2001) : l'entrée dans le système formel de la décision publique

(1996 : la démolition comme levier de projet urbain ; 2001 : banalisation de la démolition. Terrains d'étude : la cité de la Pierre Collinet à Meaux et le quartier de Thouars à Talence).

Alors que la démolition est présentée en 1996 comme un levier du projet urbain permettant une transformation dynamique des quartiers sociaux, les anomalies perdurent et affectent la légitimité des autorités en charge du codage de la politique publique menée : baisse de la construction neuve de logements sociaux et allongement des listes d'attente pour accéder à un logement HLM dans toutes les grandes agglomérations alors que la vacance s'aggrave dans les quartiers surlignés par les vagues successives de la politique de la ville. L'État est mis en demeure d'assumer ses erreurs passées et son obligation constitutionnelle de garant de la justice sociale. De l'aveu même de Pierre-René Lemas en 1999, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, « nous ne prenons conscience que depuis peu de cette crise inédite qui touche différemment l'offre et la demande : vacance de logements sociaux en augmentation, listes de mal-logés qui ne se résorbent pas. L'ensemble des acteurs vit aujourd'hui une prise de conscience de nature à accélérer le mouvement ».

C'est ainsi que, successivement, trois circulaires, en 1998, 2000 et 2001, vont codifier les conditions du recours aux démolitions, leurs modes de financement et situer le lieu de la décision au plus près du terrain de leur application, faisant entrer la démolition dans le droit commun :

- la circulaire n° 98-96 du 22 octobre 1998, à l'origine de la création des Prêts locatifs aidés construction/démolition (PLA-CD), reconnaît la nécessité d'opérations de renouvellement urbain dans de nombreux quartiers dévalorisés permettant une amélioration significative du cadre de vie des habitants, renforçant leur attractivité et une meilleure mixité urbaine et sociale.

- la circulaire n° 2000-56 du 26 juillet 2000 accentue la déconcentration de la décision de démolition : seules les opérations de démolition supérieures à cent logements nécessitent désormais le visa de l'État.

- la circulaire n° 2001-77 du 15 novembre 2001, adossée à la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000, annule la précédente et procède à la déconcentration totale de la décision de démolir, qui relève désormais de la seule compétence du préfet. Privilégiant l'équilibre financier de l'opération et le relogement des habitants à l'existence d'un projet urbain, dorénavant limité à une « intention de projet urbain », elle traduit le passage d'une politique du résultat à une politique du processus fondée sur une démarche pragmatique.

Alors que le renouvellement urbain, terme libérateur à connotation positive, succède à la notion de réhabilitation urbaine, qui restait évocatrice d'une action réparatrice, et que les Grands projets urbains (GPU) n'ont pas tenu leurs promesses, la politique de la ville change d'échelle et devient une compétence obligatoire des nouvelles communautés de commune et des communautés d'agglomération, au nom de l'équilibre social de l'habitat (loi Chevènement de 1999). La ville solidaire est considérée comme une question de société et la réalisation d'une cohé-

sion territoriale effective au cœur des stratégies urbaines est clairement reconnue comme la condition permettant, selon Claude Bartolone en 1999, d'« en finir avec la logique de quartier pour passer à celle de la ville ». Les grands ensembles ne peuvent pas changer, toute chose restant égale par ailleurs, une pensée que la loi SRU sera chargée de mettre en œuvre en imposant aux communes urbaines un quota de 20 % de logements sociaux. La déspecialisation des grands ensembles ne peut pas avoir lieu sans un accroissement des constructions et la dissolution des logements sociaux dans la géographie élargie d'une solidarité contrainte. La démolition apparaît dorénavant, par un retournement de l'histoire, comme le préalable au projet, et sa reconnaissance dans les textes réglementaires comme un outil de gestion patrimonial et urbain de droit commun, coïncidant avec la fin du temps d'amortissement des immeubles sociaux des années soixante et soixante-dix.

Un rapport commandé en mars 2001 par le ministère du Budget à l'Inspection générale des Finances et au Conseil général des Ponts et Chaussées va soulever le problème latent posé par l'extension à l'urbain de la politique du logement social et souligner l'ambiguïté sémantique et politique existant entre renouvellement urbain et

renouvellement urbain, illustrée par le flou existant entre le financement du renouvellement urbain, au nom duquel les démolitions sont théoriquement programmées, et le financement courant du renouvellement immobilier du patrimoine social des bailleurs.

La conclusion est claire : les financements de ces deux types de renouvellement ne peuvent être confondus car ils relèvent théoriquement de deux formulations différentes et d'acteurs différents, les municipalités pour l'aménagement des quartiers, les bailleurs pour le renouvellement de l'offre immobilière. Pour le ministère du Budget, leur traitement comptable et financier devrait donc être différencié, les intérêts patrimoniaux des bailleurs n'étant pas forcément les mêmes que les intérêts urbains des municipalités.

Le PNRU de 2003 et la mise en place d'une agence nationale qui centralise et coordonne les moyens financiers dédiés à la rénovation urbaine des quartiers prioritaires de la politique de la ville, seront les instruments pragmatiques choisis pour répondre à cette interdépendance d'intérêt, désormais actée, des communes et des bailleurs sociaux, et associer renouvellement urbain des quartiers d'habitat social et renouvellement du patrimoine immobilier des bailleurs, officialisés de fait comme des acteurs urbains à part entière.

Références bibliographiques

Bachrach P., Baratz M. S., (1962), « Two faces of power », *American Political Science Review*, vol. 56, pp. 947-952.

Bachrach P., Baratz M. S., (1963), « Decisions and non-decisions : an analytical Framework », *American Political Science Review*, vol. 57, pp. 632-642.

Corcuff P., Sanier M., (2000), « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçu d'un processus "après la bataille" », *Annales HSS*, n° 4, pp. 845-869.

Duran P., (1999), *Penser l'action publique*, LGDJ, coll. droit et société, Paris, Maison des Sciences de l'Homme.

Epstein R., (2007), *Les opérations de rénovation urbaine : systèmes d'action et logiques d'acteurs*, Meddad, rapport final Puca.

Howlett M.C., Ramesh M., (1995), *Studying public Policy : Policy cycle and Policy subsystems*, Oxford, University Press.

Lauriol J., (1998), *La décision stratégique en action. Une approche socio-cognitive*, Paris, L'Harmattan.

Meny Y., (1985), « Les politiques des autorités locales », chap. 9, tome IV, *Les politiques publiques*, in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique*, Puf, pp. 431-432.

Muller P., (dir.), (1992), « L'administration française est-elle en crise ? », in *Actes du colloque de l'Association française de science politique des 7-8 février 1991*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.

Muller P., Surel Y., (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrétien, coll. Clefs Politique.

Padioleau J.-G., (1982), *L'État au concret*, Paris, Puf, coll. sociologies.

Schattschneider E. E., (1975), *The semi-sovereign people. A realist view of Democracy in America*, Hinsdale, Illinois, Dryden Press.

Thoenig J.-C., (1985), « L'analyse des politiques publiques », chap. 1, tome IV, *Les politiques publiques*, in Grawitz M., Leca J., *Traité de science politique*, Puf, pp. 25-26.

Biographie

AGNÈS BERLAND-BERTHON est architecte et urbaniste, maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme à l'Institut d'aménagement, de tourisme et d'urbanisme (IATU) de l'Université de Bordeaux 3 et chercheur à l'UMR CNRS Aménagement, développement, environnement, santé et sociétés (ADES). Ses travaux portent sur l'analyse des politiques publiques d'aménagement de l'espace urbain. Elle a publié en 2009 *La démolition des immeubles de logements sociaux. Histoire urbaine d'une non-politique publique* aux Éditions du Certu.

aberlandbert@u-bordeaux3.fr