

Université de BORDEAUX III – Michel de Montaigne
Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme

Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et en Urbanisme, présentée
par Agnès BERLAND-BERTHON le 20 décembre 2004.

**« LA DEMOLITION DES ENSEMBLES DE LOGEMENTS SOCIAUX.
L'URBANISME ENTRE SCENES ET COULISSES ». (Résumé)**

PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE

Dans les années 70, le constat est fait ouvertement d'un écart majeur entre l'offre d'habitat représentée par les immeubles collectifs de logements sociaux, et plus particulièrement les logements situés dans des grands ensembles, et les attentes de leurs usagers. Se pose alors de façon prématurée l'hypothèse de leur destruction comme réponse « impensable » à la fuite de ses habitants les plus solvables vers un habitat individuel plus près de leurs désirs, mettant en cause la politique du logement social mise en œuvre jusque-là par l'Etat.

En réponse aux critiques, celui-ci fait au début des années 80 un choix politique en faveur de la réhabilitation comme réponse aux dysfonctionnements constatés sur le patrimoine immobilier à vocation sociale, écartant dans le même temps la démolition et la reconstruction de l'éventail des alternatives envisageables. Vue sous l'angle d'un choix technique, la combinaison de ces deux outils n'a cependant rien d'incompatible et leur légalisation aurait pu être réalisée simultanément. L'observation des situations locales confirme d'ailleurs par la suite la pertinence possible de la complémentarité de ces deux outils dans le traitement des effets patrimoniaux, urbains et sociaux de l'obsolescence accélérée de ce patrimoine récent.

Malgré des revendications sans cesse plus fortes et diversement argumentées pour « avancer » le temps juridique et financier des démolitions, la formulation officielle d'un recours à la démolition comme réponse à l'obsolescence technique, fonctionnelle et urbaine de nombre de ces immeubles s'est révélée « indicible » au nom de leur raison sociale et de leur statut de bien public, et cela pendant près de trente ans. Il aura fallu toute une génération, et de nombreuses stratégies d'évitement de la part de l'Etat et de son administration, ainsi que la mise en œuvre de destructions, marginales au départ, puis de plus en plus nombreuses et diversifiées dans leurs argumentations, pour que la démolition trouve clairement sa place en 2001 dans la panoplie des outils de l'aménagement des quartiers sociaux, opérant ainsi un glissement apparent d'une logique immobilière à une logique urbaine.

Pour le chercheur, l'actualité récente des développements législatifs et de la mise en place de dispositifs à visée opératoire en faveur des solutions de démolition, regroupés sous le terme historiquement équivoque (ou sans équivoque... ?) de « politique de rénovation urbaine », dissimule mal, derrière le volontarisme apparent du discours, les raisons et les logiques d'une politique publique qui semble s'être constituée malgré elle.

Comment est-on passé de l'impensable de la démolition à la démolition comme prescription ?

Que recouvre, du point de vue de la décision stratégique¹ et de ses conséquences urbaines, le choix public d'une politique consistant à procéder avec entêtement à la réhabilitation de l'ensemble du patrimoine locatif social, y compris des immeubles structurellement déqualifiés et socialement déqualifiants, dont les caractéristiques constructives, urbaines et sociales sont rapidement connues de tous, expertises à l'appui, comme porteuses d'un présent mais plus difficilement d'un futur, et cela au détriment du choix de démolitions et de reconstructions progressives ?

METHODOLOGIE ET OUTILS D'ANALYSE

Pour mener à bien l'élucidation de ces deux questions, nous procédons à une « radiographie » de cette action publique de la démolition posée aujourd'hui comme remède au « malaise des grands ensembles », terme vague s'il en est, par une approche diachronique de ses apparitions/disparitions, dans les faits et les textes. Les causalités différentes invoquées, successives mais aussi concomitantes, auxquelles le recours à la démolition est censé représenter (ou pas) une réponse, selon la catégorie d'acteur s'en saisissant, sont situées dans le contexte général dans lequel ces prises de position s'exercent. Il s'agit ici de poser des faits et de repérer les rapports organisés, les modalités de structuration de l'« action démolition », ses permanences et ses glissements de sens.

Le temps long de la résistance de l'Etat à transférer à l'espace public local l'arbitrage du recours à la démolition d'un patrimoine public à vocation sociale est analysé à l'aide des outils de la science politique, et plus particulièrement ceux de l'analyse des politiques publiques et de l'approche non-décisionnelle. Ceux-ci permettent de révéler les contradictions internes des systèmes d'action constitués par les trois principaux partenaires

¹ LAURIOL Jacques, « La décision stratégique en action. Une approche socio-cognitive », 1998, L'Harmattan. Jacques Lauriol définit l'action stratégique comme l'« *ensemble des processus qui permettent d'identifier, de structurer des problèmes, évaluer des solutions envisageables et possibles, de choisir les actions à engager à partir de préférences établies et d'en assurer la mise en œuvre* ».

interdépendants de la mise en œuvre de la politique du logement social, que sont l'Etat, les collectivités locales et les bailleurs sociaux.

Pour conduire cette démarche de recherche, un corpus varié a été constitué. Il est fondé d'une part sur l'analyse approfondie de monographies d'opérations de démolition resituées dans les histoires et les contextes locaux, et d'autre part sur les textes législatifs qui ont progressivement sorti la démolition du « creux » conceptuel dans lequel elle a durablement été cantonnée. Des échanges soutenus avec certains des acteurs majeurs de la période et du champ étudiés ont également permis d'acquérir une connaissance plus « intime » du sujet et de mettre à jour des articulations compréhensives que les textes et les terrains explorés ne permettaient pas.

PRINCIPAUX APPORTS DE LA RECHERCHE

Pensé « entre scènes et coulisses », entre discours manifestes et logiques cachées, entre résistances et cessions aux réalités du terrain, l'aménagement de l'espace est considéré ici comme le produit contingent de stratégies d'acteurs aux intérêts divergents, dont le sujet de la démolition nous permet d'étudier les modalités de production urbaine.

Quatre grandes périodes sont ainsi identifiées par la recherche comme étant les étapes signifiantes illustrant le passage de référentiels d'action disjoints, principalement entre nos trois principaux groupes d'acteurs, à un référentiel commun :

- Une première période, de 1975 à 1981, qualifiée comme le temps de *l'émergence du débat*, pose les prémices de l'inscription de la démolition sur l'agenda public au niveau central comme au niveau local ;
- Une deuxième période, de 1981 à 1988, correspond à *la mise en forme du problème* et nous montre une démolition en quête de légalité et les débats contradictoires qui ont accompagné ce premier « lâcher prise » de l'Etat ;
- Une troisième période est identifiée, de 1989 à 1996, comme étant la *phase de légitimation* de la démolition par le biais du « Projet Urbain ».
- Enfin, une quatrième période, considérée comme le temps de *la rentrée de la démolition dans le système formel de la décision*, de 1997 à 2001, restitue le processus de banalisation de la démolition dans le référentiel du « renouvellement urbain », lui donnant l'apparence d'un outil d'aménagement de l'espace.

Cette périodisation est organisée au sein de deux grandes parties :

- La première de 1975 à 1988, correspondant au choix politique de la réhabilitation contre la démolition, nous montre une problématique de la démolition cantonnée dans une opposition binaire entre les tenants de la « forme responsable » et ceux d'une « société responsable » du « malaise des grands ensembles ».
- La seconde partie, de 1989 à 2001, traite de l'entrée de la démolition dans la complexité de la quête d'une « ville solidaire » au nom de laquelle la démolition des logements sociaux va se trouver investie de toutes les vertus au nom de la raison urbaine, comme de tous les maux au nom de leur raison sociale.

Chacune des quatre périodes étudiées s'adosse à des « histoires locales de la démolition² ». Ces expériences localisées accompagnent chacune des phases du lent processus de rentrée de la démolition dans le droit commun, et ont pour fonction heuristique :

- 1/ de révéler la façon dont les systèmes d'action se constituent au niveau local autour de la question du recours aux démolitions dans les espaces concrets des quartiers d'habitat sociaux,
- 2/ de saisir la nature des effets sociaux et spatiaux induits par les postures adoptées par les acteurs sur les projets,
- 3/ d'identifier la nature des interactions entre les expériences locales et les dispositions de la politique définie au niveau national sur ce sujet et les effets de structuration produits sur celle-ci.

Si cette « histoire de la démolition » est un sujet en soi, sa construction crée une nouvelle occasion d'explorer la « ville dialectique » comme l'espace de la « synthèse des contradictions » inhérente à la multiplicité des logiques qui s'y déploient dans le temps et l'espace, qui y laissent leur marque et fondent sa nature complexe.

Etudier la place, les manifestations et les effets sur l'aménagement de l'espace d'une action sociale organisée, permet d'en restituer la dimension stratégique, marquée par un « bricolage » empirique dont le recours à un discours rationnel et technique a posteriori est chargé de dissimuler les dimensions conflictuelles.

Par sa nature même, l'urbanisme relève simultanément du domaine du dicible, et de celui du « honteux », de l'indicible, et peut également consister à ne rien faire. L'observation de la « face cachée » du pouvoir en action à

² La cité « Million » à Douai, le Plateau Saint Jean à Beauvais et la cité de la Pierre Collinet à Meaux pour le temps 1 (1975-1981), cette dernière étant poursuivie dans le temps 2 (1982-1988), associée aux exemples des Minguettes à Vénissieux, de la cité des 4000 à La Courneuve et des tours Palmer à Cenon. Le projet « Démocratie » des Minguettes est repris dans le temps 3 (1989-1996) dans lequel est également développée l'étude du processus de démolition de la cité Lumineuse à Bordeaux. Enfin, le temps 4 (1997-2001) est constitué en s'appuyant sur l'histoire proche des projets se déroulant à Meaux et qui signent la disparition définitive de la Pierre Collinet, et ceux de la cité de Thouars à Talence, porteurs a contrario d'un report « sine die » des opérations de démolition jusque-là programmées.

laquelle nous a conviés l'approche non-décisionnelle à l'occasion de cette recherche nous permet de prendre la mesure de la difficile et complexe émergence des conditions d'action concrètes menant (ou pas) à une opération d'urbanisme. Nous avons ainsi pu constater qu'une série de non-décisions, considérées comme autant de stratégies d'évitement du changement, de gestion de situations de pouvoir visant à leur maintien, mais aussi comme les effets des routines en place dans les différents systèmes d'action, finit par constituer un enchaînement qui se traduit par l'émergence d'une politique publique (de Rénovation Urbaine) dont la rationalité se construit dans une relation dialectique entre micro-décisions et non-décisions, presque au hasard des contraintes locales. (Cette relation dialectique a d'ailleurs été jusque-là peu ou pas envisagée par l'approche non-décisionnelle).

Enfin, c'est bien d'une « histoire d'Etat » dont il s'agit ici. Les aléas des relations existant entre un Etat de droit ayant la compétence d'énoncer la règle et détenteur des attributs de la « violence légitime » et des collectivités territoriales ayant la mission de produire leur propre développement au mieux des intérêts collectifs locaux qu'elles représentent et qu'elles contribuent à définir comme étant légitimes, sont au cœur du travail de l'urbaniste. Pour rester dans le monde des multiples études sur la décentralisation, nous aurions bien aimé, à propos de la démolition, raconter l'histoire d'une sortie d'adolescence des collectivités locales. Or, que constater ? Le rapport parental décidément, même s'il se modifie, ne disparaît pas et ne se transgresse guère !

On parle du « temps long de la ville », du temps long des opérations urbaines et de celui, plus court, des échéances politiques. C'est de l'enjeu que représente le temps long de la construction de l'espace du dicible qu'il nous a paru important de parler, encore plus aujourd'hui où, dans la ville négociée, la gouvernance urbaine apparaît souvent comme un espace de décision sans décideur...