

# **Logement social des immigrants et politique municipale en banlieue ouvrière (Saint-Denis, 1944-1995)**

## Histoire d'une improbable citoyenneté urbaine

Thèse présentée et soutenue publiquement le 4 juillet 2016

par **Cédric DAVID**

en vue de l'obtention du doctorat d'Histoire contemporaine  
de l'Université Paris Ovest Nanterre La Défense

sous la direction de M<sup>me</sup> Marie-Claude BLANC-CHALÉARD,

### **Composition du jury :**

Marie-Hélène BACQUÉ, Professeur en études urbaines, Université Paris Ovest Nanterre La Défense

Emmanuel BELLANGER, Chargé de recherche en histoire contemporaine, CNRS, Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne

Marie-Claude BLANC-CHALÉARD, Professeur émérite en histoire contemporaine, Université Paris Ovest  
Nanterre La Défense (directrice)

Philippe RYGIEL, Professeur en histoire contemporaine, Université Paris Ovest Nanterre La Défense

Thibault TELLIER, Professeur en histoire contemporaine, Institut d'Études Politiques de Rennes  
(rapporteur)

Xavier VIGNA, Professeur en histoire contemporaine, Université de Bourgogne (rapporteur)







## Remerciements

---

Je tiens avant tout à remercier Marie-Claude Blanc-Chaléard qui a suivi ce travail depuis ses débuts et guidé efficacement mes recherches comme la rédaction de cette thèse. Claude Pennetier m'a permis de financer le début de cette recherche en m'accordant sa confiance et en me proposant de collaborer au site internet du *Maitron*. Annie Fourcaut a également permis à cette thèse d'exister en acceptant de la diriger dans un premier temps, au sein du Centre d'histoire sociale du XX<sup>e</sup> siècle de l'Université Paris 1. Enfin, le financement doctoral que m'a accordé la Région Île-de-France, puis le poste d'ATER que j'ai obtenu à l'Université Paris Ouest Nanterre, ont été décisifs pour l'achèvement de ce travail.

Il n'aurait pu être mené à bien sans la compétence et la qualité du service des Archives municipales de Saint-Denis, dirigé par Frédérique Jacquet. Je tiens à remercier particulièrement son équipe pour sa disponibilité et ses conseils. Plus largement, je remercie les membres de la municipalité qui ont montré leur intérêt pour cette recherche et ont soutenu son prolongement lors d'une journée d'étude sur la résorption de l'habitat insalubre dans la commune. Ce programme de recherche a été, par ailleurs, l'occasion d'échanges chaleureux sous l'impulsion de Marie-Claude Blanc-Chaléard, Thilbault Tellier et Isabelle Massin.

Ma réflexion a été constamment alimentée par les échanges qui ont eu lieu dans le cadre du séminaire « Sciences sociales et immigration », animé par Choukri Hmed, Alexis Spire et Claire Zalc, du séminaire « Logement » animé par Eleonora Elguezabal, Anne Lambert, Hélène Steinmetz et Charlotte Vorms. Julien Alerini et Stéphane Lamassé, à Paris 1, Claire Zalc et Claire Lermercier, dans le cadre de l'atelier « L'historien-ne face au quantitatif », m'ont initié et guidé avec implication dans mes choix méthodologiques. Dans ce parcours, Muriel Cohen, Pierre Gilbert, Annick Lacroix et Mathilde Rossigneux-Méheut ont été à la fois des amis et des partenaires de recherche. Enfin, travailler au sein de l'équipe vivante des doctorants et chercheurs de l'IDHES Nanterre a été un cadre stimulant pour la rédaction.

Gaïd Andro, Anne Bouche-Florin, Muriel Cohen, Aurélien Fayet, Claire Fredj, Annick Lacroix, Rémy Pawin ont relu des parties de cette thèse à différentes étapes de sa réalisation. Joseph Bouchez doit recevoir une « mention spéciale », pour l'efficacité particulière et la gentillesse avec laquelle il a relu l'intégralité de ce travail au moment de son achèvement. Compagnons de route thésards de la Bnf et membres de l'AMuLoP m'ont prodigué encouragement et amitié nécessaires à l'aboutissement de longues années de recherches.

Laëtitia a été une femme exceptionnelle et d'un soutien sans faille depuis le début de cette recherche. Mes filles, Maïa et Adèle, ne savent sans doute pas à quel point elles m'ont aidé.



Monsieur [le maire-adjoint],

Ayant fait une demande à la Cité Langevin en vue d'obtenir un logement, car je vis actuellement avec ma femme et mes 3 jeunes enfants dans une maison insalubre, je viens vous demander de bien vouloir si possible appuyer ma demande.

Ma femme ainsi que moi-même sommes Polonais. (...) Ayant entendu dire que notre situation d'Étrangers pouvait faire obstacle à notre admission, nous vous demandons de bien vouloir considérer la situation de nos enfants et que nous avons suffisamment de séjour en France pour espérer y finir nos jours. Nous avons fait les démarches pour obtenir la nationalité française à nos 3 enfants et ma femme et moi-même sollicitons notre naturalisation.

Nous espérons que vous voudrez bien recueillir tous les renseignements nécessaires nous concernant et que vous voudrez bien ainsi reconnaître notre désir de résider définitivement en France, acceptant d'avance toutes les obligations qui incombent à ses habitants. (...)

Extraits d'une lettre de demande de logement à l'office HLM de Saint-Denis, 1954.

Créer des immeubles, organiser de vastes ensembles immobiliers, les exploiter, c'est une industrie ou l'administration ne se trouve pas seule, où elle est en concurrence avec les sociétés foncières ou immobilières, avec les grands propriétaires. Si, par conséquent, l'on veut que l'intervention administrative réussisse, il faut assouplir les rouages de la machine, donner toutes les facilités possibles en vue de la lutte économique qui sera dure et qui différemment, se terminerait par l'échec de l'administration. Cela a toujours été la pensée du législateur. Il n'a pas voulu suivre les règles ordinaires de l'administration, il a expressément entendu donner aux offices la possibilité de se créer une gestion industrielle.

E. Michelis, *Comment organiser et administrer un office public d'habitations à bon marché*, Marseille, 1930, p. 9-10.

On ne peut étudier la coopération et la solidarité sans étudier simultanément le rejet et la défiance. La solidarité signifie qu'il y a des individus qui sont prêts à souffrir au nom du groupe et qui attendent des autres le même comportement en leur faveur. Toutes ces questions sont difficiles à examiner sereinement, car elles touchent à notre sentiment intime de la loyauté et du sacré. Que ce soit par allégeance envers une autorité, par haine de la tyrannie ou par modération, on considère toujours le lien social lui-même comme ce qui ne peut être questionné ; et les tentatives pour le mettre en lumière et l'étudier rencontrent de nombreuses résistances. Pourtant, il demande examen car chacun est directement concerné par le degré de confiance qui l'entoure. Parfois une obstination naïve conduit les dirigeants à ignorer les besoins publics. Parfois, la confiance est temporaire et précaire, laissant aisément place à un sentiment de panique. Parfois la défiance est si grande qu'elle rend impossible toute coopération.

M. Douglas, *Comment pensent les institutions*, [1ère éd. 1986], Paris, La Découverte, 1999, p. 29.



# Introduction

---

En 1986, la ville de Saint-Denis en banlieue parisienne lance le « Projet de quartier Bel-Air-Franc-Moisin ». L'opération marque l'entrée de plain-pied de la municipalité communiste dans la politique de la ville<sup>1</sup>. Voici la présentation qui en est faite au conseil d'administration de l'office d'habitation à loyer modéré (HLM) municipal :

Le quartier Bel-Air-Franc-Moisin, ancien bidonville résorbé par la construction d'une cité de plus de 4 000 logements, une population de 12 000 habitants dont une population étrangère nombreuse, véhicule dans la Commune une forte image négative. Cet important secteur de la Commune présente des disfonctionnements (*sic*) sociaux et urbains, nécessitant des réponses adaptées afin d'éviter un processus d'accélération des dégradations<sup>2</sup>.

Les 4 000 logements évoqués dépassent de loin le périmètre de la cité du Franc-Moisin construite entre 1968 et 1974<sup>3</sup>. Le chiffre paraît destiné à établir un parallèle avec le grand ensemble de la Courneuve, bâti non loin de là par l'office HLM de la Ville de Paris, qui a marqué l'imaginaire urbain des « Trente Glorieuses » et son entrée en crise<sup>4</sup>. Ce fragment d'archive, témoignage ordinaire d'une crise urbaine qui semble sans fin, constitue ainsi un bon condensé des images spontanées qui s'imposent au sujet des quartiers dits « sensibles ».

Mais le début de l'extrait illustre aussi d'une autre façon les raccourcis couramment empruntés à travers les espaces et les temporalités de la banlieue populaire. Le texte évoque le « quartier Bel-Air-Franc-Moisin » comme un « ancien bidonville ». Il s'agit en réalité d'un espace beaucoup plus composite. Le Bel-Air est un lotissement de modestes pavillons ouvriers du début du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>5</sup>. L'appellation « bidonville » apparaît seulement en 1962-1963 et ne désigne qu'une partie du lieu-dit du Franc-Moisin : entre anciennes parcelles maraîchères, canal et établissements industriels, des immigrants en majorité espagnols y avaient déjà bâti des bicoques dans l'entre-deux-guerres<sup>6</sup>. La vague migratoire portugaise du début des années 1960

---

<sup>1</sup> *Le Franc-Moisin entre histoire et mémoire*, Saint-Denis : Les Éditions de la DIV / Profession banlieue, 2008.

<sup>2</sup> Archives municipales de Saint-Denis (AM SD), 2 OPH 30, Séance du Conseil d'administration de l'Office Public d'Habitation (CA OPH) du 9 juin 1986.

<sup>3</sup> La cité, en partie gérée par l'Office HLM municipal, comptait alors 2 250 logements. En 1999, on dénombrait 3 432 logements dans la ZUS « Franc-Moisin-Bel-Air » [*Le Franc-Moisin entre histoire et mémoire*, op. cit., p. 16]. Cf. cartes de situation [Annexe cartographique n° 1]

<sup>4</sup> C. Bachmann, L. Basier, *Mise en images d'une banlieue ordinaire : stigmatisations urbaines et stratégies de communication*. Paris : Syros-Alternatives, 1989 ; A. Cardin, « Les 4000 logements de La Courneuve : réalités et imaginaires cinématographiques. » *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*. 2006, n° 98.

<sup>5</sup> A. Fourcaut, *La banlieue en morceaux : la crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*. Grâne : Créaphis, 2000.

<sup>6</sup> C. Villain, *Le Franc-Moisin : un quartier de Saint-Denis et ses habitants immigrés, 1922-1954*. Mémoire de maîtrise. Université Paris 8, 1998 ; N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge ». Histoire comparée des trois principales vagues migratoires à Saint-Denis et dans sa région au XXe siècle*. Thèse de doctorat. Institut d'études politiques (Paris), 2001, p. 157- 163.

a amené jusqu'à 4 000 personnes dans un vaste bidonville fait de baraques en bois et matériaux récupérés<sup>7</sup>. À l'heure de la décolonisation, puis à celle des « Trente Glorieuses », ce type d'habitat, symptôme trop visible de disparités sociales persistantes, a justifié les destructions de bidonvilles réalisées en plusieurs étapes jusqu'au milieu des années 1970, le plus souvent associées à la construction d'hébergements temporaires et de logement sociaux<sup>8</sup>.

La concomitance momentanée entre construction de masse et résorption des bidonvilles<sup>9</sup>, est la source d'une confusion courante selon laquelle on aurait construit des HLM pour y entasser plus ou moins délibérément les *immigrés*<sup>10</sup>. D'aucuns, dans les années 1960, avaient pourtant vu dans les grands ensembles une « société petite-bourgeoise<sup>11</sup> ». Quant aux habitants de bidonvilles, ils étaient très loin de représenter la majorité des immigrants en région parisienne<sup>12</sup>. La catégorie du « quartier », devenue le mot clé de la réforme urbaine depuis les années 1980-1990<sup>13</sup>, facilite le regroupement d'espaces disparates et nourrit, comme les responsables de l'office HLM de Saint-Denis en 1986, l'idée d'une continuité du *problème immigré* des années 1960 à aujourd'hui. Pourtant l'action publique a connu des évolutions

---

<sup>7</sup> C. David, « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine et redéfinition de la place des immigrants dans la ville (années 1960-1970) ». *Histoire urbaine*. 2010, n° 27.

<sup>8</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2016.

<sup>9</sup> G. Le Goullon, *Les grands ensembles en France : genèse d'une politique publique, 1945-1962*. Paris : Éditions du CTHS, 2014.

<sup>10</sup> Lors d'une émission de radio l'invitant à un parallèle entre les « bidonvilles roms » actuels et ceux des années 1960, Stéphane Troussel, président socialiste du conseil général de Seine-Saint-Denis et élu municipal de La Courneuve, déclare par exemple : « Quand le pays a pris collectivement la décision de résorber les bidonvilles, d'abord il y a une puissance publique qui a mis le paquet [...] avec des erreurs, parce que les grands ensembles dont on est sortis ces dernières années, c'est aussi une des conséquences de la résorption des bidonvilles » [« La France des bidonvilles : comment les résorber ? », In : *Le Magazine de la rédaction*. France Culture, 13 juin 2014. (43-44 mn)]. Une synthèse récente évoque l'« irruption des banlieues » après 1945, « sous la pression de l'exode rural puis de l'arrivée des populations immigrées », et l'illustre par l'exemple de la cité des 4 000 à La Courneuve, « construite pour absorber les bidonvilles de la Plaine-Saint-Denis » ; double approximation, chronologique et spatiale, car le quartier industriel de la Plaine à Saint-Denis n'a comporté que d'assez modestes bidonvilles, résorbés bien après 1963, date de l'achèvement des 4 000 [L. Bantigny, J. Raflik, J. Vigreux, *La société française de 1945 à nos jours*. [La documentation photographique, N° 8107]. Paris : La Documentation française, 2015, p. 7]. Parler d'une irruption après 1945 pose problème [A. Faure (dir.), *Les premiers banlieusards. Aux origines des banlieues de Paris, 1860-1940*. Grâne : Créaphis, 1991]. L'idée de banlieues plus marquées par les migrations que les villes-centres est aussi à nuancer : pour le XIX<sup>ème</sup> siècle [F. Boudjaaba, V. De Luca Barrusse, « Populations de banlieue, une histoire à revisiter ». *Annales de démographie historique*. 2014, n° 126.], mais également après la poussée migratoire provinciale de 1945-1962, car ensuite le solde naturel dépasse le solde migratoire en Île-de-France [M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 64- 66].

<sup>11</sup> A. Touraine, N. Cleuziou, F. Lentin, *Une société petite-bourgeoise : le H.L.M.* Paris : Centre de Recherches sur l'Urbanisme, 1966.

<sup>12</sup> On peut estimer approximativement que 5 à 10 % des 600 000 étrangers résidant en région parisienne à la fin des années 1960 ont vécu en bidonville. Le chiffre de 40 000 personnes établi en 1965 est repris jusqu'au début des années 1970 [M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 228- 231]. Sur le caractère singulier des trajectoires d'immigrants algériens passant par le bidonville de Nanterre : M. Cohen, *Des familles invisibles. Politiques publiques et trajectoires résidentielles de l'immigration algérienne (1945-1985)*. Thèse de doctorat d'histoire. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, p. 603- 604.

<sup>13</sup> S. Tissot, *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*. Paris : Seuil, 2007.

considérables au gré des politiques urbaines et de la formation, puis des révisions de l'État social. Les mutations de la société dionysienne interrogent aussi cette représentation. Réaménagements urbains, croissance de la population à l'apogée de la centralité ouvrière, puis déprise démographique liée à la désindustrialisation, mutations du travail, des mobilités et consommations, des normes et des rapports familiaux, tendent à être recouverts par le diagnostic de dysfonctionnement des « quartiers », focalisé sur leur dégradation et leur dévalorisation sociale associée au peuplement *immigré*.

De fait, depuis les « rodéos » de la banlieue lyonnaise à la fin des années 1970 jusqu'aux « émeutes urbaines » de l'automne 2005<sup>14</sup>, les oppositions entre police et jeunesse ont représenté un nouveau terrain de projection des peurs qui ont accompagné l'urbanisation contemporaine et ses « crises »<sup>15</sup>. Les nouvelles « classes dangereuses » ne sont pas ouvrières et campées au centre de la ville<sup>16</sup>, mais un lointain écho de la « ceinture rouge » qui effrayait le Paris bourgeois depuis les années 1920<sup>17</sup>. À cela près que le péril redouté n'est plus celui d'une subversion révolutionnaire, mais d'une sécession ethno-raciale préfigurée par la « ghettoïsation » qui caractériserait les villes françaises depuis une quarantaine d'années<sup>18</sup>. Cette question d'une ethnicisation aggravée par les ségrégations aux périphéries des villes françaises est un sujet complexe encore peu étudié par les historiens. Jusque récemment en effet, l'histoire sociale – « parent pauvre de la recherche sur la ville contemporaine<sup>19</sup> » – a surtout envisagé les immigrants sur la période du XIX<sup>ème</sup> siècle aux années 1960-1970, durant

---

<sup>14</sup> M. Zancarini-Fournel, « Généalogie des rébellions urbaines en temps de crise (1971-1981) ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2004, n° 84. Sur les « émeutes » de 2005 : V. Sala Pala, « Novembre 2005 : sous les émeutes urbaines, la politique ». *French Politics, Culture and Society*. 2006, vol. 24, n° 3 ; A. Fourcaut, L. Vadelorge, « Les violences urbaines de novembre 2005 sous le regard des historiens ». *Histoire urbaine*. 2008, vol. 21.

<sup>15</sup> A. Fourcaut, « Peurs dans la ville, peurs de la ville ». *Histoire urbaine*. 2000, n° 2A. Faure, « Un faubourg, des banlieues, ou la déclinaison du rejet ». *Genèses*. 2003, n° 51 ; Y. Marec (dir.), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines, fin XVIII<sup>e</sup>-fin XX<sup>e</sup> siècle*. Grâne : Créaphis, 2005A. Baubérot, F. Bourillon (dir.), *Urbaphobie ou la détestation de la ville aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*. Pompignac : Éd. Bière, 2009.

<sup>16</sup> L. Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle...* Paris, Plon, 1958 ; M. Gribaudi, *Paris ville ouvrière : une histoire occultée (1789-1848)*, Paris, La Découverte, 2014.

<sup>17</sup> A. Fourcaut, *Bobigny, banlieue rouge*. Paris : Éd. ouvrières / Presses de la FNSP, 1986, chap. 2.

<sup>18</sup> Quelques jalons autour de ce thème de controverses sociologiques et de discours publics abondants : H. Vieillard-Baron, *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible*. Paris : Éd. de l'Aube, 1994 ; L. Wacquant, *Parias urbains: ghetto, banlieues, État*. Paris : La Découverte, 2006 ; D. Lapeyronnie, *Ghetto urbain : ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*. Paris : R. Laffont, 2008. Du côté des historiens, Annie Fourcaut et Loïc Vadelorge jugent que « les violences urbaines de 1990-1992 posent la question nouvelle des ghettos à forte teneur ethnique » [A. Fourcaut, L. Vadelorge, « Les violences urbaines de novembre 2005 sous le regard des historiens », *op. cit.*, p. 15]. L'enjeu était déjà posé par M. Roncayolo, « Questions ouvertes : mobilité, ségrégation, exclusion. La leçon des "crises" ». In : M. Roncayolo (dir.), *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*. Histoire de la France urbaine, 5 [1<sup>e</sup> ed. 1985]. Paris : Le Seuil, 2001, p. 798-801. Guy Burgel dépeint de son aveu même un « sombre tableau », versant dans une dramatisation contestable [G. Burgel, « La ville contemporaine de la Seconde Guerre mondiale à nos jours ». In : J.-L. Pinol (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine, t. II*. Paris : Éd. du Seuil, 2003, p. 749-751].

<sup>19</sup> A. Fourcaut, L. Vadelorge, « Où en est l'histoire urbaine du contemporain ? » *Histoire urbaine*. 2011, n° 32.

laquelle le fait majeur était *in fine* l'intégration des étrangers à la ville ouvrière<sup>20</sup>. Les politiques publiques qui ont encadré l'immigration et celles qui ont impulsé l'urbanisation accélérée de la France puis cherché à l'infléchir sont bien connues dans leurs dimensions nationales<sup>21</sup>. Les municipalités communistes font également l'objet de nombreux travaux. Mais au croisement de ces sujets, le manque de connaissances historiques sur le fonctionnement des organismes HLM est une limite importante qui conduit souvent à lire le passé à travers le présent.

C'est par une première recherche sur le relogement des habitants du bidonville du Franc-Moisin qu'a débuté notre travail sur l'histoire du logement des immigrants en banlieue : en voulant suivre le parcours de ces familles que nous avons pris connaissance des archives de l'office HLM que les Archives municipales de Saint-Denis s'approprièrent à rendre disponible<sup>22</sup>. Il reste de ce point de départ une attention particulière à la cité du Franc-Moisin. Cependant, enquêter sur l'office dionysien et sur l'accès de familles d'immigrants aux cités municipales a élargi le questionnement. Étudier *de l'intérieur* l'histoire d'un office HLM nous a en effet conduit à envisager l'histoire des relations entre les institutions urbaines et la société d'une ancienne banlieue industrielle en pleine mutation<sup>23</sup>. En se demandant comment les institutions dionysiennes ont envisagé le logement des immigrants et quelles relations elles ont établies avec ces habitants et locataires, il est apparu intéressant de poser le problème sous l'angle de l'entrée en pratique d'une *citoyenneté urbaine* qui permettrait l'exercice de droits sociaux, tels que l'accès au logement, sans distinction nationale ou ethno-raciale<sup>24</sup>. Cela demande quelques mises au point, car cette notion renvoie au premier abord à des usages politiques et à des débats actuels dont la pertinence dans le cadre d'une recherche historique n'est pas immédiate.

## Un creuset dionysien ?

Commençons tout d'abord par situer la question de façon plus circonstanciée sur le terrain dionysien. Dans la seconde moitié des années 1990, un discours a émergé valorisant la

---

<sup>20</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, « L'habitat immigré à Paris aux XIXe et XXe siècles : mondes à part ? » *Le Mouvement social*, 1998, n° 182.

<sup>21</sup> Outre les références déjà citées : P. Weil, *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. Paris : Gallimard, 1995 ; V. Viet, *La France immigrée : construction d'une politique, 1914-1997*. Paris : Fayard, 1998 ; A. Spire, *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France, 1945-1975*. Paris : B. Grasset, 2005 ; T. Tellier, *Le temps des HLM 1945-1975 : la saga urbaine des Trente Glorieuses*. Paris : Autrement, 2007. Tellier, *Humaniser le béton. L'invention de la politique de la ville en France (1969-1981)*. À paraître.

<sup>22</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud dans l'histoire d'une ville et « ses » immigrés (de la fin des années 1950 à la fin des années 1970)*. Mémoire de maîtrise, Histoire. Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2002.

<sup>23</sup> D'un point de vue général, sur ce type d'histoire sociale des institutions : J. Revel, « L'institution et le social ». In : B. Lepetit (dir.), *Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*. Paris : Albin Michel, 1995.

<sup>24</sup> Sur l'épithète ethno-raciale, cf. *infra* Encadré I-1.

singularité de Saint-Denis comme « ville-monde », creuset de longue durée d'une identité gageant une régénération territoriale et civique réussie après la désindustrialisation<sup>25</sup>. Aux stratégies communistes locales refusant d'adapter leurs pratiques aux mutations économiques, sociales et démographiques s'opposerait un modèle « dynamique »<sup>26</sup>, entre symbole d'une équipe de football « black, blanc, beur » championne du monde à Saint-Denis en 1998 et altermondialisme affirmé<sup>27</sup>. Cette image prend la suite d'une série de discours célébrant la singularité dionysienne au miroir de l'histoire nationale. « Centre de la Gaule<sup>28</sup> », lieu de sépulture royale depuis les Carolingiens, foyer d'élaboration de l'historiographie monarchique et de l'art gothique, espace commerçant médiéval prisé du capitalisme industriel qui, depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, en fit – métallurgie et chimie en tête – le « Manchester français<sup>29</sup> », Saint-Denis peut en effet apparaître comme un territoire exceptionnel<sup>30</sup>. Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, la commune est à la fois la plus peuplée de Seine-banlieue et celle où l'on trouve le plus d'ouvriers<sup>31</sup>. En 1939, leur présence s'est encore renforcée : 374 bâtiments industriels sont répartis dans la ville et 60 % des 26 000 ouvriers dionysiens sont salariés d'entreprises de plus de 500 personnes<sup>32</sup>. Cela fait de Saint-Denis un exemple obligé de toute histoire de la France ouvrière<sup>33</sup>, et un terrain souvent arpenté par les chercheurs.

Depuis la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les migrations ont marqué son histoire. Dès 1891, 59 % des résidents dionysiens sont natifs de province et 6,5 % sont étrangers, contre 56 % et 5,5 % pour l'ensemble de la Seine-banlieue. Les Bretons, arrivés massivement à partir de la seconde moitié des années 1880, représentent une singularité dans l'espace dionysien<sup>34</sup>. Ils sont

<sup>25</sup> S. Anfrie, « De la "ville rouge" à la "ville monde" ». *Socio-anthropologie*. 2005, n° 16.

<sup>26</sup> P. Subra, « Les municipalités communistes face au défi de la désindustrialisation de la petite couronne parisienne ». *Bulletin de l'Association de géographes français*. 2011, vol. 88, n° 2.

<sup>27</sup> Saint-Denis a accueilli avec Paris (La Villette) le second Forum social européen, en 2003.

<sup>28</sup> A. Lombard-Jourdan, « *Montjoie et saint Denis !* » : *le centre de la Gaule aux origines de Paris et de Saint-Denis*. Paris : Presses du CNRS, 1989.

<sup>29</sup> L'appellation est courante dans la presse des années 1890-1900 [J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge : socialisme et communisme en banlieue ouvrière : 1890-1939*. Paris : Hachette, 1980, p. 15]. En 1902, Saint-Denis compte 18 usines métallurgiques (plus de 5 000 ouvriers), 31 usines chimiques (plus de 3 000 ouvriers) et 36 autres manufactures (plus de 5 000 autres ouvriers). Cf. N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, *op. cit.*, p. 31-47 ; *Des cheminées dans la Plaine : cent ans d'industrie à Saint-Denis autour de Christofle 1830-1930*, Musée d'art et d'histoire de Saint-Denis. Grâne : Créaphis, 1998.

<sup>30</sup> M. Wyss, N. Meyer-Rodrigues, *Atlas historique de Saint-Denis : des origines au XVIII<sup>e</sup> siècle*. Paris : Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 1996R. Bourderon (dir.), *Histoire de Saint-Denis*. Toulouse : Privat, 1997.

<sup>31</sup> En 1891, Saint-Denis compte 51 000 habitants ; 56,1 % des actifs y sont employés dans l'industrie [J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, *op. cit.*, chap. 1.]

<sup>32</sup> Boulogne-Billancourt l'a alors dépassé comme premier centre d'emploi ouvrier [*Ibid.*, chap. 10].

<sup>33</sup> La synthèse de G. Noiriel mentionne le cas de Saint-Denis à huit reprises [G. Noiriel, *Les ouvriers dans la société française : XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*. Paris : Éd. du Seuil, 1986.], celle de X. Vigna à dix reprises [X. Vigna, *Histoire des ouvriers en France au XX<sup>e</sup> siècle*. Paris : Perrin, 2012]. Seule Boulogne-Billancourt tient la comparaison.

<sup>34</sup> J.-P. Brunet, « L'immigration provinciale à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. L'exemple de Saint-Denis », In J.-P. Brunet (dir.), *Immigration, vie politique et populisme en banlieue parisienne (fin XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*. Paris, L'Harmattan, 1995.

5,7 % de la population communale contre 2 % en Seine-banlieue et, suivant la description de Jean-Paul Brunet, ils se distinguent tout particulièrement dans la ville :

La plupart des groupes provinciaux semblent se fondre dans le *creuset* dionysien sans perdre leur personnalité ni leur force intrinsèque. Ils créent des associations amicales ou des sociétés de secours mutuels, mais s'adaptent à la vie de la cité et ne cherchent pas à se regrouper dans certains quartiers. Les Bretons constituent l'exception : ils colonisent littéralement certaines rues de Saint-Denis. [...] Hormis les Italiens et les Allemands, qui polarisent les effets d'une xénophobie toujours en éveil, les étrangers posaient moins de problèmes d'intégration que les Bretons<sup>35</sup>.

Cette difficulté est dépassée dans les années 1930, moment d'un « puissant mouvement d'intégration<sup>36</sup> » pour les immigrants provinciaux de Saint-Denis. Une génération plus tard, les habitants de la « Petite Espagne » formée au cours de la Première Guerre mondiale à la Plaine-Saint-Denis<sup>37</sup>, partagent pour une part l'expérience<sup>38</sup> des Bretons ici ou des Italiens ailleurs<sup>38</sup>. Initiée durant l'entre-deux-guerres, l'immigration algérienne s'affirme après 1945 à Saint-Denis comme à l'échelle nationale<sup>39</sup>. En 1954, les étrangers et les « Français musulmans d'Algérie » représentent 9,5 % de la population communale, soit autant que l'ensemble des étrangers en 1936. La ville atteint près de 100 000 habitants en 1968, avant d'entrer en déclin pour plus de vingt ans. La migration la plus dynamique est alors celle des Portugais. Les étrangers passent de 19,4 % en 1968 à 25 % en 1975, ce qui place Saint-Denis parmi les communes de banlieue parisienne comportant la population étrangère la plus nombreuse<sup>40</sup>. En 1990, la population communale réduite à 90 000 habitants se compose de 28,5 % d'étrangers.

Les formes de l'industrialisation et de l'urbanisation dionysiennes expliquent l'importance des immigrations successives. Le marché local de l'emploi est très vite marqué par la progression des postes d'ouvriers peu qualifiés. En 1936, la population active locale se compose de 60 % d'ouvriers, dont un quart de manœuvres<sup>41</sup>. Les ouvriers représentent toujours 60 % de la population active en 1954 et 59 % en 1962, mais sous l'effet de la taylorisation

---

<sup>35</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, op. cit., p. 26. Le terme « creuset » est souligné par J.-P. Brunet.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 207. Cf. aussi : G. Noiriel, *Le creuset français : histoire de l'immigration : XIXe-XXe siècles*. [1992]. Paris : Éd. du Seuil, 1988, p. 252-257.

<sup>37</sup> N. Lillo, *La Petite Espagne de la Plaine-Saint-Denis, 1900-1980*. Paris : Autrement, 2004.

<sup>38</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *Les Italiens dans l'Est parisien : une histoire d'intégration, 1880-1960*. Rome : École française de Rome, 2000.

<sup>39</sup> Sur l'immigration initialement surtout kabyle dans les communes industrialisées d'Aubervilliers et Saint-Denis : N. Elkarati, *La constitution de la population algérienne du département de Seine-Saint-Denis (1921-1999). Étude de géographie historique*. Thèse de doctorat. France : Université de Paris-Nord, 2004. Plus généralement : B. Stora, *Ils venaient d'Algérie. L'immigration algérienne en France : 1912-1992*. Paris : Fayard, 1992. ; et la mise au point historiographique récente de : M. Cohen, *Des familles invisibles...*, op. cit., p. 5-11.

<sup>40</sup> Cf. Annexe n° 1-2. En 1968, on dénombre 8,9 % d'étrangers en Île-de-France. En 1975, 28 % de la population active recensée à Saint-Denis est étrangère. La croissance de la population étrangère a atténué à Saint-Denis le recul de la population ouvrière par rapport à des villes comparables [B. Bastien, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire*. Thèse, Histoire. Université Paris 7, 1984, p. 276].

<sup>41</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, op. cit., p. 208.

poussée de la grande industrie dominante, la part des emplois non qualifiés atteint 60 % au début des années 1960<sup>42</sup>. Au chapitre du logement, les immigrants<sup>43</sup> qui occupent fréquemment ces postes trouvent à se loger dans l'un des plus importants parcs d'habitations vétustes du département<sup>44</sup>. Comme à Saint-Ouen ou Aubervilliers, on y trouve depuis longtemps une forte proportion de logements surpeuplés (57 % en 1926)<sup>45</sup>. Après la Libération, la municipalité communiste n'a de cesse de dénoncer l'« anarchie capitaliste » qui a fait de Saint-Denis la « capitale des taudis »<sup>46</sup>. En 1975, encore 41 % des Français et 75 % des étrangers vivent dans des logements surpeuplés<sup>47</sup>. Au fil du XX<sup>ème</sup> siècle, lorsque ce parc de logement ne suffit plus, le lotissement de terrains encore disponibles à des formes d'urbanisation spontanées a constitué une solution tout aussi précaire. Sous la forme d'habitat ancien dégradé ou de baraques auto-construites, le logement insalubre reste à Saint-Denis une réalité tenace jusqu'à aujourd'hui<sup>48</sup>.

Plusieurs thèses inscrivent l'histoire des immigrants à Saint-Denis dans la tradition d'un creuset ayant permis leur intégration entre sociabilités ouvrières, conditions de vie partagées et affirmation de l'identité politique communiste<sup>49</sup>. Natacha Lillo présente une analyse fouillée des trajectoires sociales d'Espagnols et de leurs descendants à partir du début du siècle. Engagements communs pour la cause républicaine espagnole et stabilisation forcée par la crise des années 1930 ont été les facteurs d'une intégration « réussie<sup>50</sup> ». Hélène Fraye-Ouanas et Sylviane Viscogliosi cherchent à dégager un « modèle dionysien d'intégration » et s'interrogent sur son devenir à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle à partir d'entretiens, mais étudient les archives municipales uniquement jusqu'à la fin de la guerre d'indépendance algérienne<sup>51</sup>.

---

<sup>42</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*. Paris : L'Harmattan, 1997, p. 30.

<sup>43</sup> Sur notre usage des termes immigrant et *immigré*, cf. *infra* Encadré I-1.

<sup>44</sup> En 1938, les valeurs locatives constatées d'après les sources fiscales situent Saint-Denis au 73<sup>e</sup> rang des 80 communes du département (deux fois moins qu'à Asnières ou Boulogne) [J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, *op. cit.*, p. 205].

<sup>45</sup> Au recensement de 1954, deux tiers des immeubles et 83 % des logements ont été bâtis avant 1914, deux tiers des habitations ont moins de trois pièces ou n'ont pas de WC particuliers, et 37 % des immeubles sont surpeuplés [B. Bastien, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire*, *op. cit.*, p. 104 et 117-122]. Le tableau est aggravé à la Plaine, au centre-ville et à proximité de la gare [cf. Annexe n° I-1-A].

<sup>46</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 43-44.

<sup>47</sup> AM SD, 261 W 22, *Éléments pour une politique de l'habitat. Un bilan*, Bureau du Plan, octobre 1978.

<sup>48</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière ». *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire*. (Dossier : La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique, 1970-1984), Hors-série, été 2015 ; O. Legros, « Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen). » *EspacesTemps.net*. 2010 ; M. Costil, *Saint-Denis face au défi de l'habitat insalubre, enjeux et politiques publiques*. Thèse de doctorat en Géographie. Saint-Denis : Université Paris 8, 2016.

<sup>49</sup> Sur le rôle de l'immigration dans l'implantation communiste : G. Noirielle, « Communisme, traditions politiques et immigration. Éléments pour une recherche ». In : *Etat, nation et immigration : vers une histoire du pouvoir*. Paris : Belin, 2001. Sur celui des conditions de vie urbaine partagées : M.-C. Blanc-Chaléard, « L'habitat immigré à Paris aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles », *op. cit.*

<sup>50</sup> N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, *op. cit.*, p. 807-815.

<sup>51</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis de 1945 à 1962* :

Melissa K. Byrnes maintient elle aussi l'idée d'un creuset en comparant Saint-Denis à la municipalité gaulliste d'Asnières-sur-Seine, tout en admettant les limites à l'intégration que représentent les politiques de logement et de rénovation urbaine<sup>52</sup>. Ces thèses rassemblent des données riches mais donnent un statut secondaire aux pratiques de l'administration municipale, et semblent attribuer par défaut les « problèmes d'intégration » constatés à partir des années 1970 à la crise économique ou à une « ghettoïsation » qui dépassent les acteurs locaux.

Or, depuis les années 1990, des travaux de sociologues soulignent le rôle des politiques municipales. Alors que les élus emmenés par le communiste « fondateur » Patrick Braouezec réaffirment le principe d'un droit à la ville « pour tous<sup>53</sup> », plusieurs études montrent les contradictions entre l'image revendiquée de « ville-monde » et les discriminations engendrées par la politique locale de « mixité sociale ». L'enquête de Marie-Hélène Bacqué et Sylvie Fol sur le peuplement du quartier rénové à proximité de la Basilique Saint-Denis montre que malgré plus de 70 % de logements sociaux, les ouvriers ne représentent que 9 % des ménages contre 37 % dans la commune en 1990<sup>54</sup>. La valorisation d'un voisinage populaire et *immigré*, n'empêche pas l'entre-soi des classes moyennes, l'évitement scolaire, voire des conflits<sup>55</sup>. Au même moment, l'engagement municipal dans la politique de la ville débouche sur la destruction d'une barre de la cité du Franc-Moisin<sup>56</sup>. La dévalorisation du quartier, on l'a vu, est perçue comme un stigmate de son passé et comme un effet de la concentration d'immigrants pauvres. La thèse de Noémie Houard, qui inclut le cas dionysien dans une étude plus large des politiques de logement, décrit la persistance de critères ethniques et le poids des enjeux d'habitat insalubre associés dans l'attribution des logements sociaux jusque dans les années 2000<sup>57</sup>.

---

*immigration et intégration*. Thèse de doctorat. Université de Paris X-Nanterre, 2006. Outre une quarantaine de récits de vie, elles étudient état civil et RGP, pour comparer les étrangers entre eux à partir de résultats agrégés.

<sup>52</sup> M. K. Byrnes, *French like us? Municipal policies and North African migrants in the Parisian banlieues, 1945–1975*. PhD. Georgetown University, 2008.

<sup>53</sup> En juin 1991, Patrick Braouezec devient le troisième maire de la ville depuis la Libération. Enseignant à Saint-Denis depuis le début des années 1970, secrétaire de section communiste, il est élu au conseil municipal et président du groupe communiste en son sein depuis 1983. Cf. P. Braouezec, *Drôle de coco*. Paris : A. Michel, 1999. P. Braouezec, A. Bertho, M. Rafatdjou, « Changer le peuple ou changer la vie ? Face au consensus autour de l'objectif de "mixité sociale", une refondation du communisme municipal », *L'Humanité*, 23 octobre 2000 ; P. Braouezec, « Saint-Denis : offrir à tous un parcours résidentiel dans la ville ». *Fondations*. 2001, n° 13.

<sup>54</sup> Sur les 1 513 logements des 9 îlots construits dans le cadre de la ZAC Basilique on dénombre 73 % de logements locatifs sociaux, 15 % de logements locatifs intermédiaires et 12 % de logements en accession à la propriété. Avec 25 % d'étrangers et 29 % d'immigrants la « diversité » est respectée, mais ces locataires sont le plus souvent recrutés parmi les couches moyennes [M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 112- 120].

<sup>55</sup> Des logiques qui s'observent encore : L. Raad, « Pratiques et représentations des couches moyennes en banlieue rouge : stratégies résidentielles et ancrage territorial ». *Espaces et sociétés*. 2012, vol. 148- 149, n° 1.

<sup>56</sup> B. Bréville, « *Inner city* » *montréalais et banlieue parisienne, politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine : la politique de la ville à Hochelaga-Maisonneuve (Canada) et Saint-Denis (France), années 1960-début des années 2000*. Thèse de doctorat en Histoire. Université Paris 1 / UQAM, 2011.

<sup>57</sup> N. Houard, *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*. Paris : L'Harmattan, 2009.

Le modèle valorisé d'une ville ouverte au monde grâce à une histoire d'intégration favorisée par les engagements municipaux et par une politique de mixité comporterait donc son envers : la polarisation sociale du territoire ouvrier hérité et le maintien à distance des *immigrés* source de l'image négative des « quartiers ». La « ville-monde » apparaît ainsi comme un mythe de substitution à celui de la « ville rouge », quand désindustrialisation et déclin communiste ne permettaient plus de mobiliser la société dionysienne en se fondant sur une identité ouvrière<sup>58</sup>. Mais déjà, avant cela, l'extension urbaine avait modifié le statut de territoires ouvriers anciennement industrialisés comme celui de Saint-Denis. À partir des années 1950, sous l'effet de politiques de déconcentration industrielle, c'est surtout vers une grande banlieue sans tradition d'encadrement communiste et syndical, que s'était déployée la construction de « cités dortoirs »<sup>59</sup>. Tandis qu'à l'échelle nationale l'industrie aux champs rendait déjà anachronique l'idée de ville ouvrière<sup>60</sup>, en banlieue parisienne les liens entre lieux de résidence et de travail constitutifs du territoire dionysien se distendaient toujours plus<sup>61</sup>.

Ces singularités dionysiennes, atténuées ou persistantes, imaginées ou réelles, forment un terrain intéressant pour renouveler le questionnement sur l'intégration sociale et politique des immigrants. Le modèle du creuset dionysien repose en effet sur des formes de sociabilité et de vie urbaine qui s'effacent durant la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Une telle mutation met à nu les fragilités d'une intégration fondée sur l'adhésion militante ou sur l'identification au mouvement ouvrier et au parti communiste. Il convient dès lors de se demander pourquoi le développement d'une politique locale inédite dans le domaine du logement ne semble pas avoir permis de faire du « droit à la ville » le support d'une intégration locale tout aussi forte que par le passé. Celle-ci, affirmée à la fin du siècle par les élus dionysiens, ne serait plus appuyée seulement sur l'espoir d'une promotion collective portée par le parti communiste, mais aussi sur l'accès à des droits sociaux et politiques garantis par les institutions municipales, aux Français comme aux étrangers, aux « autochtones » comme aux immigrants, aux groupes majoritaires comme à ceux identifiés comme des minorités ethno-raciales<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers ». *Revue française de sociologie*. 2001, vol. 42, n° 2.

<sup>59</sup> A. Fourcât, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? » *Histoire urbaine*. 2006, n° 17. Pour l'étude de cas de « banlieue dortoir » mettant en jeu le peuplement *immigré*, cf. H. Vieillard-Baron, « Chanteloup-les-Vignes : le risque du ghetto ». *Esprit*. 1987, vol. 132 ; H. Vieillard-Baron, « Sarcelles aujourd'hui : de la cité-dortoir aux communautés ? » *Espace, populations, sociétés*. 1996, vol. 2-3.

<sup>60</sup> X. Vigna, *Histoire des ouvriers en France au XXe siècle*, op. cit., p. 199.

<sup>61</sup> *Les crises de la banlieue au XIXe et XXe siècles : emploi et résidence, Villes en parallèle*, n° 10-11, 1986 ; S. Magri, C. Topalov, « Pratiques ouvrières et changements structurels dans l'espace des grandes villes du premier XXe siècle. Quelques hypothèses de recherche. » In : S. Magri, C. Topalov (dir.), *Villes ouvrières : 1900-1950*. Paris : Editions L'Harmattan, 1989. À Saint-Denis, l'évolution se fait dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. En 1931, 68 % des actifs résidant dans la commune y travaillaient également. En 1962, ils ne sont déjà plus que 52 %.

<sup>62</sup> Dans une perspective comparable, la municipalité dionysienne a organisé en 2006, une consultation sur le droit

### Encadré I-1 : De l'immigration à la minorisation ethno-raciale, clarifier le vocabulaire

Le terme *immigré*, par les usages ambigus dont il fait l'objet, n'apparaît plus en mesure de décrire de façon satisfaisante les logiques d'intégration sociale des immigrants, d'un côté, et de minorisation ethno-raciale, de l'autre. La définition statistique de l'*immigré* retenue par l'INSEE ou le Haut Conseil à l'intégration désigne une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France pour une durée d'au moins un an. Cette définition fondée sur l'organisation du monde actuel ne rend pas compte de celle qui existait avec les empires coloniaux. Par ailleurs, de très nombreux usages du mot *immigré* ne désignent pas cette population statistique, mais une figure de l'altérité englobant avec les immigrants, surtout postcoloniaux, leurs descendants. À Saint-Denis, où des enjeux importants sont liés à l'immigration portugaise durant les années 1960 et 1970, ceux-ci sont alors qualifiés d'*immigrés* au même titre que les immigrants algériens qui n'étaient pourtant pas nés étrangers à l'étranger. Dans les années 1980 ou 1990, l'office HLM municipal dénombre des étrangers qu'il désigne comme *immigrés*, en ajoutant parfois leurs enfants nés en France. Pour rendre compte de ces ambiguïtés, nous écrivons le terme *immigré* en italique.

Nous utilisons le terme **immigrant**, comme Gérard Noiriel le propose pour désigner les migrants étrangers et coloniaux<sup>63</sup>. Malgré la force de l'État-nation, il demeure au XX<sup>ème</sup> siècle des migrations réglées par d'autres dispositifs que la nationalité. Cela justifie d'élargir la définition du terme immigrant à tout individu s'installant dans un monde social *étranger* à celui qu'il a quitté, du fait de *frontières* qui peuvent être internes à un État dont le territoire n'est pas homogène sur le plan juridico-institutionnel. À notre période, l'intégration nationale est suffisamment achevée pour que les migrations de la province vers l'agglomération parisienne ne soient pas vécues comme la traversée d'une *frontière* intérieure. En revanche, nous incluons parmi les immigrants les personnes qui ont migré après la départementalisation des territoires d'Outre-mer. Non parce qu'ils seraient irréductiblement *étrangers*, mais parce qu'ils ont été socialisés dans des espaces où persistent après 1946 des relations sociales et raciales différenciées et des *frontières* institutionnelles avec la métropole<sup>64</sup>. Pour qualifier les immigrants dans nos analyses quantifiées, nous retenons donc l'indicateur de la naissance hors de France métropolitaine.

On peut définir comme minorité tout « groupe spécifiquement dominé par un acte de pouvoir [...] instituant la différence comme infériorité<sup>65</sup> ». En France, les groupes minorisés ne peuvent former des minorités au sens de groupes positivement reconnus auxquels s'appliqueraient des droits spécifiques, comme les Afro-américains aux États-Unis<sup>66</sup>. Toutefois, les rapports sociaux qui empêchent l'accès à certains droits ou positions sociales, notamment autour du logement, ont bien des effets de **minorisation ethno-raciale**<sup>67</sup>. À la suite de Mirna Safi, nous retenons l'épithète ethno-raciale comme qualificatif générique, car il tient compte à la fois de l'absence de séparation entre les logiques ethnique et raciale, et de différences conceptuelles ou de degrés entre elles<sup>68</sup>.

À partir de la littérature américaine, Mirna Safi retient quatre axes sur lesquels race et ethnicité peuvent être distingués selon : 1) le type de différences attribuées à l'ascendance (biologique pour la race / culturelle pour l'ethnicité) ; 2) l'identification du groupe de l'extérieur ou de l'intérieur

---

de vote des étrangers extra-communautaires aux élections locales. Elle a également organisé plus récemment un week-end de conférences et de débats commémorant les émeutes de 2005, intitulé « Ma banlieue n'est pas un problème, elle est la solution ». Ces rencontres se sont tenues du 23 au 25 octobre 2015, simultanément au festival hip-hop et cultures urbaines de Saint-Denis.

<sup>63</sup> G. Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France, XIXe-XXe siècle : discours publics, humiliations privées*. Paris : Fayard, 2007, p. 16.

<sup>64</sup> Comme en témoigne la violence des conflits sociaux de 1959 en Martinique et de 1967 en Guadeloupe [M. Zancarini-Fournel, C. Delacroix, *La France du temps présent : 1945-2005*. Paris : Belin, 2010, p. 540-544.], ou l'application de la loi sur les allocations familiales [A. Gautier, « Les politiques familiales et démographiques dans les départements français d'Outre-mer depuis 1946 ». *Cahiers des Sciences Humaines*. 1988, vol. 24, n° 3].

<sup>65</sup> R. Knuesel, B. Voutat, « La question des minorités. Une perspective de sociologie politique ». *Politix*. 1997, vol. 10, n° 38, p. 145.

<sup>66</sup> V. Amiraux, P. Simon, « There are no Minorities Here. Cultures of Scholarship and Public Debate on Immigrants and Integration in France ». *International journal of comparative sociology*. 2006, vol. 47, n° 3-4.

<sup>67</sup> V. De Rudder, F. Vourc'h, C. Poiret, *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve*. Paris : Presses universitaires de France, 2000V. Sala Pala, *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2013, chap. 1 et 2N. Jounin, E. Palomares, A. Rabaud, « Ethnicisations ordinaires, voix minoritaires ». *Sociétés contemporaines*. 2008, n° 70.

<sup>68</sup> M. Safi, *Les inégalités ethno-raciales*. Paris : La Découverte, 2013, p. 8-9.

(assignation pour la race ou appartenance pour l'ethnicité) ; 3) le degré de hiérarchisation des groupes ; 4) le degré de domination politique, en général plus fort en cas de racialisation.

Précisons que rien n'oblige à considérer des groupes minoritaires institués une fois pour toutes ou des dominations nécessairement étendues à l'ensemble de la vie sociale<sup>69</sup>. Les discriminations légales appliquées dans l'histoire aux femmes ou aux homosexuels, n'empêchent pas que les mêmes individus aient pu disposer de droits civils, politiques ou sociaux reconnus. À l'inverse, représentations et rapports sociaux institués peuvent perpétuer des phénomènes de minorisation malgré l'abolition de discriminations légales, comme le montrent les sociétés post-esclavagistes et postcoloniales, ou encore les inégalités salariales de genre.

## « Entre logeurs et logés<sup>70</sup> » : une enquête dans les archives locales

Notre terrain d'enquête principal est formé par les archives de l'office municipal d'habitation de Saint-Denis devenu le principal bailleur social local après 1945<sup>71</sup>. Nous menons l'étude de sa refondation à la Libération jusqu'au milieu des années 1990, borne où se tarit notre documentation, et moment d'inflexion des politiques locales et nationales entre systématisation de la politique de la ville et nouveaux développements de l'intercommunalité<sup>72</sup>. Les archives de tels organismes, publics mais autonomes sur le plan fonctionnel, demeurent peu étudiées, car elles sont très rarement conservées et rendues disponibles de manière ouverte et continue par des archives publiques locales<sup>73</sup>. Au-delà de leur rareté, quelle pertinence ont ces archives et les autres fonds locaux que nous avons consultés pour appréhender l'histoire apparemment contrariée de la « citoyenneté urbaine » dans la banlieue ouvrière du second XX<sup>ème</sup> siècle ?

Parmi les sources consultées, un premier ensemble est formé par celles permettant de replacer l'activité de l'office au sein des enjeux politiques et administratifs municipaux plus généraux. Les archives du cabinet du maire, du secrétariat général et des services en charge des questions urbaines et sociales représentent un volume assez riche : décisions du conseil et du

---

<sup>69</sup> Voir sur ce point la discussion de Pap Ndiaye par Philippe Rygiel : P. Ndiaye, « Pour une histoire des populations noires en France : préalables théoriques ». *Le Mouvement Social*. 2005, n° 213 ; P. Rygiel, « Histoire des populations noires ou histoire des rapports sociaux de race ». *Le Mouvement Social*. 2006, n° 215.

<sup>70</sup> M. Anselme, M. Peraldi, *Entre logeurs et logés*. Marseille : CERFISE, 1987.

<sup>71</sup> À la fin des années 1990, l'Office de Saint-Denis et la SEM *Le Logement dionysien* gèrent 61,5 % du parc de logement social de la commune [N. Houard, *Droit au logement et mixité, op. cit.*, p. 119].

<sup>72</sup> Les archives de l'Office de Saint-Denis ont été versées aux Archives municipales au début des années 2000 [Sophie Vivier, *Répertoire numérique détaillé de la série OPH, Fonds de l'Office public d'habitations de Saint-Denis*, 2001, 31 p]. Ce versement a très probablement été effectué après 2000, suite à la fusion de l'Office et de la SEM *Le Logement dionysien*, préalable à la constitution en 2006 d'un Office intercommunal, *Plaine Commune Habitat* Sur ces évolutions institutionnelles : N. Houard, *Droit au logement et mixité, op. cit.*, p. 126. Sur l'intercommunalité à partir des années 1990 : R. Le Saout, *L'intercommunalité : logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 1997 ; F. Desage, D. Guéranger, *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*. Bellecombe-en-Bauges : Éd. du Croquant, 2011.

<sup>73</sup> Il n'existe pas d'instrument de recherche qui offrirait un état des lieux des sources disponibles. En 2012, C. Carriou indiquait que les archives de l'Office de Paris avaient été récemment ouvertes au public, et qu'une partie de celles de l'Office de la Seine avaient été déposées au CAC de Fontainebleau, mais que « dans les cas les plus fréquents, elles restent inaccessibles au public » [C. Carriou, « Des statistiques imaginées, perdues, oubliées ? Les habitations à bon marché et leur dénombrement (1894-1939) ». *Genèses*. 2012, n° 87, p. 32.]

bureau municipal, correspondances entre élus et acteurs locaux ou extérieurs, rapports administratifs, plans, etc. Parce que ce premier fonds était suffisamment étoffé, nous n'avons pas réalisé de dépouillement des sources produites par le conseil municipal ou par le bureau, composé des adjoints et cadres administratifs effectuant le suivi rapproché des décisions. Pour la période 1944-1965, nous nous sommes néanmoins appuyés sur la base de données des titres des délibérations et vœux du conseil municipal constituée par les Archives municipales<sup>74</sup>. De la même façon, la mise en ligne progressive du bulletin municipal et de la presse locale nous a permis de compléter notre documentation sur la vie locale, sur les politiques de logement et d'urbanisme et sur les façons de présenter l'action municipale au public local. Outre des dépouillements ponctuels sur l'organisation du travail municipal, nous avons privilégié les sources relatives à l'immigration, au logement et à l'urbanisme. La contribution à une enquête sur la politique de résorption de l'habitat insalubre nous a permis de compléter nos recherches sur les bidonvilles de Saint-Denis en menant quelques entretiens avec des membres du personnel municipal et en approfondissant l'étude de sources relatives à la rénovation de l'îlot Basilique, enjeu principal de l'aménagement du centre-ville pour la municipalité depuis les lendemains de la Libération<sup>75</sup>. Là aussi, la richesse des archives municipales n'a pas permis d'envisager l'ensemble des fonds conservés. Nous en avons retenu les aspects les plus en lien avec l'activité de l'office et avec la question du peuplement local, notamment autour de l'enjeu du relogement des habitants.

Ces sources ordinaires de l'action municipale n'obligent en rien à une fermeture sur le local. Si un certain nombre de pistes pourraient être creusées à l'échelle nationale, une part non négligeable de nos sources est produite par les rapports entre la municipalité et l'État. Pour appréhender cet enjeu nous avons effectués des recherches complémentaires dans les fonds du département de la Seine conservés aux Archives de Paris et, sur un aspect central du sujet, nous avons analysé les archives de la commission départementale pour le logement des immigrés de Seine-Saint-Denis (CDLI 93). De 1975 à 1986, elles illustrent l'existence d'intérêts et de pratiques partagées entre services locaux de l'État, municipalités et institutions de logement social, qui contribuent à réorienter une politique nationale mal assurée dans ses objectifs<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> C.-M. Bauché, A. Leclès, N. Plumain [et al.], « Base de données des titres des délibérations et des vœux du Conseil municipal (1944-1965) ». Archives municipales de Saint-Denis, 2012.

<sup>75</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, T. Tellier (dir.), *La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique, 1970-1984*. Paris : Pour mémoire. Revue du comité d'histoire des ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du logement, de l'égalité des territoires, Hors-série, été 2015.

<sup>76</sup> Les sondages que nous avons réalisés dans les archives de la Commission nationale pour le logement des immigrés n'ont pas été assez approfondis. Cf. : V. Viet, *La France immigrée*, op. cit. ; M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, op. cit. ; M. Cohen, *Des familles invisibles...*, op. cit.

Par leur volume et leur importance dans l'orientation de nos recherches les archives de l'office d'habitation ont été centrales<sup>77</sup>. Là aussi des choix s'imposaient. Nous avons retenu en premier lieu la série des archives des séances du conseil d'administration de l'office, couvrant de manière continue l'ensemble de la période étudiée. Si cette source comporte parfois un caractère formel, son étude n'en donne pas moins une vision d'ensemble de l'activité du bailleur municipal<sup>78</sup>. C'est la raison pour laquelle, il n'a pas paru indispensable de dépouiller les archives du bureau du conseil d'administration, comme celles portant spécifiquement sur la gestion financière de l'office, sur son personnel, les relations avec les amicales de locataires, les baux commerciaux ou sur les contentieux, autant de domaines sur lesquels nous disposions déjà de nombreux éléments. En revanche, le fonds relatif à la gestion des attributions de logement, question assez peu évoquée en conseil d'administration, a été un aspect important de notre enquête. Il ne donne toutefois qu'une image partielle des pratiques. Les archives des commissions d'attribution sont conservées uniquement pour la période 1967-1989, et se composent en grande partie de listings au statut flou, entre listes de candidats présentés, retenus, effectivement logés ou ayant refusé le logement proposé.

Le fonds le plus original et volumineux est celui des dossiers de locataires<sup>79</sup>. À notre connaissance, en histoire, seule la thèse de Claire Berthet sur l'ensemble d'habitation à bon marché (HBM) des États-Unis, achevée en 1936 à Lyon, s'est déjà appuyée sur ce type de sources<sup>80</sup>. La logique de production de ces archives est très différente de celle des sources habituellement mobilisées par les monographies d'histoire sociale (état civil, fichiers nominatifs de recensement<sup>81</sup>, etc.). Classées par cité, elles regroupent par logement les dossiers de locataires qui s'y sont succédés. Produites pour les besoins de la gestion locative, elles

---

<sup>77</sup> L'ensemble représente 827 cartons d'archives et 87 mètres linéaires.

<sup>78</sup> Sur un usage possible de ce type de sources : D. Voldman, « Les modèles urbains d'Henri Sellier et leur mise en œuvre. À l'Office départemental d'HBM de la Seine ». *Histoire urbaine*. 2013, n° 37.

<sup>79</sup> Il s'agit d'un peu plus de 400 cartons d'archives, qui documentent les caractéristiques des locataires et leurs relations avec le bailleur, pour 4 700 à 4 800 logements des 7 800 construits par l'Office HLM municipal à la fin des années 1970, de façon variable selon les cités et leur histoire [cf. Annexe n° I-3-A].

<sup>80</sup> C. Berthet, *Contribution à une histoire du logement social en France au XXe siècle. Des bâtisseurs aux habitants : les HBM des États-Unis de Lyon*. Paris : Éd. L'Harmattan, 1997. L'enquête de M.-H. Bacqué et S. Fol déjà citée s'appuie également sur un fichier de 800 locataires, pour en décrire le peuplement [M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 114].

<sup>81</sup> Les communes ont été chargées d'établir des listes nominatives de recensement de façon obligatoire jusqu'en 1931. Certaines communes semblent avoir continué jusqu'en 1962. Cela semble être le cas à Saint-Denis. H. Fraye-Ouanas et S. Viscogliosi ont ainsi utilisé celles des années 1946, 1954, 1962 [H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 112-113-125]. Un échantillonnage des feuilles de ménages est parfois conservé par les archives départementales, mais leur ouverture à la consultation est récente [M. Cohen, *Des familles invisibles...*, op. cit., p. 23]. Nous n'avons pas poursuivi cette piste en raison du temps nécessaire à la saisie. Le Réseau Quételet met à disposition des données de l'INSEE pour les recensements à partir de 1968. Nous avons renoncé à en faire l'usage, considérant que l'échantillonnage des données ne garantissait pas de pouvoir mener une étude localisée.

pourraient être rapprochées des livres de comptes du gestionnaire de biens lyonnais étudié par Loïc Bonneval et François Robert<sup>82</sup>. Comme eux, il s'agissait pour nous d'étudier les modes d'occupation des logements de l'office dionysien, c'est-à-dire leur peuplement et la mobilité résidentielle d'une part, et les rapports de location d'autre part. Néanmoins, ces sources sont à la fois plus volumineuses et plus hétérogènes que des livres de compte.

Ces dossiers de locataires réunissent une documentation variée : questionnaires et enquêtes sociales établis pour instruire une demande de logement, documents attestant du début et de la fin de location, quittances de loyers, correspondances diverses, rapports de gardiens, parfois des documents d'identité, des justificatifs variés, voire des décisions de justice<sup>83</sup>. Seule une partie des documents se retrouve systématiquement ou presque dans tous les dossiers. Le contenu de ceux-ci évolue et la période couverte pour chaque cité n'est pas la même : en amont, du fait de l'échelonnement des mises en location dans le temps ; en aval, parce que le versement aux archives n'a pas concerné l'intégralité des dossiers<sup>84</sup>. Ceux des locataires encore en place lorsque l'archivage a été arrêté (durant la seconde moitié des années 1990) sont absents, ce qui explique pourquoi l'ensemble des logements n'est pas couvert, en particulier dans les cités plus récentes ou marquées par une plus grande stabilité des locataires. Pour les 69 boîtes d'archives concernant la cité du Franc-Moisin, 64 % des logements sont documentés par au moins un dossier. Pour cette cité, la plus importante gérée par l'office dionysien, on dénombre 1,5 dossiers de locataire par logement, soit une moyenne de 30 dossiers par boîtes d'archive<sup>85</sup>.

Afin d'acquérir une vue d'ensemble du peuplement de ce parc de logement, tout en laissant possible une analyse plus fine du contenu des dossiers et des configurations résidentielles, nous avons constitué plusieurs bases de données suivant une méthodologie présentée en annexe. Nous avons opéré un échantillonnage aléatoire qui nous a permis de rassembler un corpus de 1 223 dossiers, correspondant à 1 189 ménages, sur lesquels nous avons retenu des informations en nombre limité tout en prenant en note les écrits particulièrement intéressants<sup>86</sup>. Nous désignons cette base sous le nom d'*Échantillon OPH*. Dans une seconde base de données, nous avons rassemblé une information beaucoup plus

---

<sup>82</sup> L. Bonneval, F. Robert, « Peuplement du centre-ville et mobilité des locataires. Lyon, 1891-1968 ». *Le Mouvement Social*. 2012, n° 239.

<sup>83</sup> Pour une présentation et une analyse plus détaillée de la composition de ces dossiers, cf. Annexe n° I-3-A.

<sup>84</sup> Les dates finales données par l'instrument de recherche des Archives municipales vont de 1964 à 1999 selon les boîtes.

<sup>85</sup> Appliquée à l'ensemble du fonds d'archive cela représenterait un total de 12 000 dossiers, pour un parc qui a compté durant la période étudiée jusqu'à 9 000 logements ; 7 600 à 7 800 logements si l'on exclut les cités gérées pour le compte de la Société d'économie mixte (SEM) municipale *Le Logement dionysien* de la fin des années 1950 à la fin des années 1970, dont les dossiers sont conservés de façon très partielle.

<sup>86</sup> Cf. Annexe n° I-3-B.

dense : il s'agit du corpus quasi exhaustif des locataires ayant habité le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, de la construction à sa démolition (1971-1995)<sup>87</sup>. Ces données, que nous désignons comme la *Base FM b3*, permettent une approche microhistorique quantifiée dont une partie seulement des potentialités ont pu être exploitées dans cette thèse<sup>88</sup>.

Ces dossiers de locataires archivés sont ce qui reste d'un ensemble plus large de relations entre les locataires et l'institution : relations au guichet, relations quotidiennes avec les gardiens ou personnels d'entretien, relations économiques – périodiques pour le versement des loyers, plus spécifiques en cas de dettes –, etc. L'analyse de ces rapports de location est possible par une approche ethnographique des écritures administratives<sup>89</sup>. Mais l'historien ne les observe que de façon partielle : les dossiers donnent à voir une relation documentaire, dimension des rapports entre bailleur et locataires qui comporte ses enjeux propres. Pour l'institution HLM, il s'agit de connaître les locataires (enquêtes sociales, fiches de conversation), de les encadrer (formulaires, correspondances, prises de garanties juridiques et financières) et de contrôler leur usage des locaux (règlement, rapports de gardien). On observe en retour un travail inégalement poussé des locataires, entre l'absence totale de manifestation et la fourniture d'efforts nourris pour se conformer aux normes documentaires (conserver des traces de ses demandes antérieures, remplir convenablement les formulaires) ou orienter l'action de l'office en leur faveur (traces d'interventions au guichet ou auprès d'élus, demandes réitérées, pétition).

Par la force des choses, le volume représenté par les archives municipales et plus particulièrement par celles de l'office HLM nous a écarté de l'idéal de « micro-histoire totale<sup>90</sup> » des monographies communales des années 1970-1980, et nous a conduit à creuser la question des rapports locatifs, sous l'angle des relations directes « entre logeurs et logés<sup>91</sup> »,

---

<sup>87</sup> La proportion des logements documentés s'élève pour cet immeuble à 98,5 %. Cf. Annexe n° I-3-B. Une dernière base de données, en réalité la première sur laquelle nous avons testé nos outils, concerne la cité Henri Barbusse, cité la plus ancienne de 449 logements [cf. Chap. 2, 2.1.2]. Le classement de ces dossiers par ordre alphabétique et non par logement, ne permettait ni d'appliquer la même méthode d'échantillonnage, ni d'envisager une étude micro à l'échelle d'une cage d'escalier. Cet essai a seulement pu être exploité pour quelques données qualitatives.

<sup>88</sup> Sur ce type d'approche d'un espace résidentiel : P.-A. Rosental, « La rue mode d'emploi. Les univers sociaux d'une rue industrielle ». *Enquête, anthropologie, histoire, sociologie*. 1996, vol. 4 ; J. Hontebeyrie, *Le génie du lieu, ou comment des familles s'inscrivent dans l'espace urbain. Socio-histoire d'une rue (1860-1950)*. EHESS, 2005. Sur les usages des outils numérique en histoire : J.-P. Genet, « Histoire, Informatique, Mesure ». *Histoire & Mesure*. 1986. C. Lemerrier, C. Zalc, *Méthodes quantitatives pour l'historien*. La Découverte, 2008P. Rygiel, « L'enquête historique à l'ère numérique ». *Revue d'histoire moderne et contemporaine*. 2011, n° 58- 4 bis.

<sup>89</sup> É. Biland, A. Béliard, « Enquêter à partir de dossiers personnels. » *Genèses*. 2008, n° 70 ; E. Schijman, « L'usage des écritures ordinaires en sociologie. Lettres, dossiers et brouillons professionnels dans une cité HLM », [En ligne : <http://www.master-ett.ens.fr>], 2010 ; P. Artières, J.-F. Laé, *Archives personnelles : histoire, anthropologie et sociologie*. Paris : A. Colin, 2011, notamment le chapitre 3, « Faire son dossier » ; A. Pohn-Weidinger, *Écrire dans les plis du droit social : une sociologie du dossier*. Thèse de doctorat. Saint-Denis : Université Paris 8, 2014.

<sup>90</sup> A. Fourcaut, « Les historiens et la monographie, l'exemple de la banlieue parisienne ». *Politix*. 1989, n° 7, p. 33.

<sup>91</sup> M. Anselme, M. Peraldi, *Entre logeurs et logés, op. cit.* Ces auteurs ont publié sous ce titre plusieurs rapports de recherche pour la Plan Construction à partir d'une enquête dans la cité du Petit Séminaire à Marseille.

mais aussi comme « relation à distance<sup>92</sup> ». Autour et au-dessus des locataires, et sans que ces derniers n'aient forcément de rapports avec eux, interviennent divers acteurs et intermédiaires, publics et privés (différents services administratifs locaux et nationaux, travailleurs sociaux, entreprises, tribunaux, etc.). Susanna Magri a montré l'intérêt de penser ainsi les rapports de location en étudiant le rôle de l'institution judiciaire, et plus généralement en les inscrivant dans des configurations et dynamiques socio-historiques<sup>93</sup>.

## Faire l'histoire du logement social des immigrants en « banlieue rouge » après 1945

Un paradoxe central pour penser notre objet peut se formuler ainsi : « c'est au moment où il connaît une amélioration inédite que le logement des *immigrés* devient un problème de société<sup>94</sup> ». Ce moment est généralement lu au prisme d'une dichotomie opérée au milieu des années 1970, entre le temps de l'expansion et celui de la « crise ». L'idée d'une rupture n'est pas sans fondement. Elle renvoie à l'évolution des relations entre l'État et le marché<sup>95</sup>, et aux mutations du salariat qui posent une « nouvelle question sociale<sup>96</sup> » remettant en cause les financements institués de la protection sociale. La crise des grands ensembles et une sensibilité nouvelle au « cadre de vie » condamnent le modèle qui a assuré le rattrapage du retard d'urbanisation français<sup>97</sup>. La crise économique conduit enfin à la suspension de l'immigration des travailleurs comme des familles, et justifie après-coup l'instauration d'une politique de contrôle effectif des flux<sup>98</sup>. Cependant, à y regarder de plus près, ces inflexions de la trajectoire

---

<sup>92</sup> G. Noiriel, *Introduction à la socio-histoire*. Paris : La Découverte, 2006. Dans la démarche d'analyse institutionnelle du bureau d'études CERFISE, l'expression « entre logeurs et logés » ne renvoie pas uniquement pour eux à des rapports interpersonnels. Voir aussi M. Anselme, *Du bruit à la parole : la scène politique des cités*. La Tour d'Aigues : Éd. de l'Aube, 2000 ; et, A. Querrien, « Le CERFI, l'expérimentation sociale et l'État : témoignage d'une petite main ». In : P. Bezes, M. Chauvière, J. Chevallier [et al]. *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la V<sup>e</sup> République*. Paris : La Découverte, 2005.

<sup>93</sup> S. Magri, « Les propriétaires, les locataires, la loi. Jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 ». *Revue française de sociologie*. 1996, vol. 37, n° 3. D. Lepoutre a développé cette proposition à partir de la sociologie d'un immeuble parisien [D. Lepoutre, « Histoire d'un immeuble haussmannien. Catégories d'habitants et rapports d'habitation en milieu bourgeois ». *Revue française de sociologie*. 2010, Vol. 51, n° 2]. Pour une vue d'ensemble des (dés)équilibres de la relation locative en France, cf. D. Voldman, *Locataires et propriétaires : une histoire française, XVIII<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris : Payot, 2016.

<sup>94</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, « Les immigrants et le logement en France depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Une histoire paradoxale ». *Hommes et Migrations*. 2006, n° 1264, p. 20.

<sup>95</sup> M. Harloe, *The people's home ? Social rented housing in Europe and America*. Oxford : Blackwell, 1995. Et plus largement : L. Boltanski, È. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard, 1999.

<sup>96</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris : Fayard, 1995, chap. 8.

<sup>97</sup> En 1973, la circulaire Guichard entend ainsi interdire la construction de « grands ensembles » de logements sociaux [« Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites "grands ensembles" et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat »].

<sup>98</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *Histoire de l'immigration*. Paris : La Découverte, 2001, chap. 5 ; S. Laurens, « "1974" et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point ». *Politix*. 2008, vol. 82, n° 2.

de l'État social s'avèrent souvent préparées par des mutations à l'œuvre dès les années 1950-1960, donc indépendamment de la crise pétrolière de 1973 et de ses suites<sup>99</sup>. La réforme des politiques de logement de 1977, souvent vue comme une rupture libérale, s'inscrit ainsi dans l'histoire longue des interventions de l'État pour « construire un marché du logement<sup>100</sup> ».

Ces mutations discrètes sont encore mal connues en ce qui concerne le logement social des immigrants. Catherine Grémion situe au début des années 1980 le moment où « par une série de coïncidences temporelles est apparue en France la perception d'une spécificité de l'habitat émigré (*sic*) et de types particuliers d'immigration qui allaient mener à la réflexion actuelle sur le mixité sociale<sup>101</sup> ». L'idée d'une perception nouvelle de la question au début des années 1980 n'est pas sans fondement, mais elle est appuyée sur des arguments historiques erronés ou insuffisants : le rôle du décret du 29 avril 1976 supposé avoir ouvert la possibilité de regroupement familial pour les travailleurs *immigrés* postcoloniaux<sup>102</sup>, et les effets pervers de la réforme de 1977 qui, en créant l'aide personnalisée au logement (APL) a solvabilisé des familles nombreuses pauvres à un moment où s'opérait un « revirement de la politique du peuplement des HLM » pour combler les vides laissés par des familles françaises attirées par la promotion du modèle pavillonnaire<sup>103</sup>. Muriel Cohen a montré que le rétablissement de procédures d'immigration familiale après la suspension de 1974 a initié la reconnaissance quelque peu contrainte du droit international en la matière, mais qu'il n'inaugure en aucun cas une période faste de l'immigration familiale extra-européenne<sup>104</sup>. Nous verrons pour notre part que l'entrée en application très progressive de l'APL est loin d'avoir modifié les pratiques de

---

<sup>99</sup> S. Laurens, *Une politisation feutrée : les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*. Paris : Belin, 2009 ; T. Tellier, *Humaniser le béton, op. cit.* ; B. Gaïti, « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960. Retour sur les temporalités d'un "tournant néo-libéral" ». *Actes de la recherche en sciences sociales*. 2014, n° 201-202. Sur l'enjeu de la périodisation : R. Pawin, « Retour sur les "Trente Glorieuses" et la périodisation du second XX<sup>e</sup> siècle ». *Revue d'histoire moderne et contemporaine*. 2013, n° 60-1.

<sup>100</sup> H. Coing, C. Topalov, « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? » In : F. Ascher (dir.), *Le logement en question. L'habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité et ruptures*. La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube, 1995. Sur le logement aidé ciblant en majorité l'accession à la propriété des classes moyennes : S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France : l'immobilier au temps des Trente Glorieuses*. Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003.

<sup>101</sup> C. Grémion, « Mixité sociale et habitat des familles immigrées. Perspective historique ». *French Politics, Culture & Society*. 2004, vol. 22, n° 3, p. 76.

<sup>102</sup> C. Grémion, « L'impact du regroupement familial sur l'histoire urbaine en France ». *Fondations*. 2001, Dossier : *Mixité, mobilité, pour quelle cité ?*, n° 13.

<sup>103</sup> C. Grémion, « Mixité sociale et habitat des familles immigrées », *op. cit.*, p. 82- 84. L'auteure est par ailleurs une très bonne connaisseuse de l'histoire gouvernementale de la réforme de 1977 [C. Grémion, « Histoire d'une réforme : le logement en 1977 ». *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire*. 2012, n° 11]. Sur le passage de la stigmatisation à la promotion du modèle pavillonnaire dans les années 1960 : S. Magri, « Le pavillon stigmatisé. Grands ensembles et maisons individuelles dans la sociologie des années 1950 à 1970 ». *L'Année sociologique*. 2008, Vol. 58, n° 1 ; H. Steinmetz, « Les Chalandonnettes. La production par le haut d'une accession bas de gamme ». *Politix*. 2013, n° 101.

<sup>104</sup> M. Cohen, « Contradictions et exclusions dans la politique de regroupement familial en France (1945-1984) ». *Annales de démographie historique*. 2015, vol. 2, n° 128.

l'office HLM dionysien dès le début des années 1980. L'histoire a donc un rôle à jouer pour dépasser le réflexe du récit avant / après « crise », et retracer la genèse de politiques de « mixité sociale » faisant de la question du logement social des immigrants un problème central.

À vrai dire, plusieurs travaux identifient déjà la période des années 1950-1970 comme le moment de mutations décisives. Selon Marie-Claude Blanc-Chaléard, elles tiennent à la dimension inédite de l'intervention publique en matière urbaine à partir des années 1950, qui introduit une rupture entre habitat *immigré* et habitat ouvrier ou populaire<sup>105</sup>. Plusieurs travaux récents étayent cette hypothèse<sup>106</sup>. En conduisant tout ou partie de leurs enquêtes en archives sur des cas comparables au nôtre, Olivier Masclét et Françoise de Barros ont par ailleurs posé les jalons d'une socio-histoire des politiques municipales envers les immigrants et leurs descendants<sup>107</sup>. Ces travaux pionniers présentent certaines limites. À grands traits, ceux qui se concentrent sur l'échelle nationale ou abordent un secteur particulier du logement des *immigrés* tendent à donner une place secondaire aux problématiques municipales, tandis que ceux qui cherchent à s'inscrire sur le terrain local tendent à faire primer l'enjeu électoral. Alors que dans les années 1980 l'histoire urbaine s'est en partie constituée contre une focalisation sur les « bastions » du mouvement ouvrier<sup>108</sup>, l'intérêt pour ces derniers a en effet perduré dans l'analyse géopolitique du communisme municipal<sup>109</sup>. Au fur et à mesure de la déprise électorale du PCF, ils apparaissent comme des buttes-témoins du déclin communiste<sup>110</sup> ; prisme qui conduit à voir les politiques de logement comme l'élément central de stratégies de contrôle électoral et territorial. L'idée plus ou moins explicite de manipulation des populations, afin de disperser, exclure ou reléguer les *immigrés*, ou pour le moins celle d'un grand embarras vis-à-vis de ce public, est ainsi renforcée par la présomption qu'elle recoupe des stratégies électorales défavorables aux groupes minoritaires et/ou ne disposant pas du droit de vote<sup>111</sup>. L'ouvrage de

---

<sup>105</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, « Les immigrés et le logement en France depuis le XIXe siècle », *op. cit.*

<sup>106</sup> Outre les travaux de M.-C. Blanc-Chaléard et M. Cohen déjà cités, cf. M. Bernardot, *Loger les immigrés. La Sonacotra : 1956-2006*. Éd. du Croquant, 2008 ; C. Hmed, *Loger les étrangers « isolés » en France : socio-histoire d'une institution d'État : la Sonacotra (1956-2006)*. Thèse de doctorat en Science politique. Université Paris 1, 2006 ; E. Elongbil Ewane, *Loger les Algérien-ne-s à Lyon et les Turc-que-s à Berlin-Ouest. De l'accueil des populations migrantes à la gestion des territoires urbains - 1950-1970*. Thèse de doctorat en Histoire. Université Lyon 2, 2014.

<sup>107</sup> O. Masclét, *Rénovation urbaine et immigration : une intégration sous contrôle. Enquête sociologique dans une ville de la banlieue parisienne*. Thèse de doctorat en Sociologie. EHESS, 2001 ; F. de Barros, *L'État au prisme des municipalités : une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1919-1984)*. Thèse de doctorat en Science politique. Paris : Université Paris 1, 2004.

<sup>108</sup> A. Fourcaut, « De la classe au territoire ou du social à l'urbain ». *Le Mouvement Social*. 2002, n° 200.

<sup>109</sup> R. Guglielmo, B. Moulin, « Les grands ensembles et la politique ». *Hérodote*. 1986, n° 43 ; S. Ronai, *Comment conserver une municipalité communiste. Observations de terrain*. Communisme, 1989 ; P. Subra, « Les municipalités communistes face au défi de la désindustrialisation de la petite couronne parisienne », *op. cit.*

<sup>110</sup> B. Pudal, « La beauté de la mort communiste ». *Revue française de science politique*. 2002, vol. 5, n° 52.

<sup>111</sup> O. Masclét, « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine ». *Genèses*. 2001, n° 45. Sur le cas d'Ivry-sur-Seine, cf. D. Gouard, *La banlieue rouge : ceux qui restent et ce qui change*. Lormont :

Raymond Pronier sur les municipalités communistes insistait lui sur l'idéologie du PCF qui aurait empêché toute politique d'immigration originale<sup>112</sup>. Souvent, la question est donc présentée comme un facteur de déstabilisation des municipalités communistes.

Il est vrai que les élus PCF ont pu porter certains espoirs électoraux dans l'aménagement d'ensembles HLM et qu'ils en ont fait un argument de campagne<sup>113</sup>. Toutefois, le rapprochement entre discours, courbes démographiques et résultats électoraux n'offre que des explications partielles. Le vote en faveur du PCF répond à des dynamiques plus générales qui ne se mettent pas subitement à agir lorsque l'équation « grand ensemble = vote communiste » ne fonctionne plus<sup>114</sup>. En amont, après avoir souligné l'ancienneté des divisions sociales de l'espace parisien, Catherine Rhein réfute d'ailleurs l'idée d'une influence majeure de l'orientation politique des municipalités de banlieue sur leur peuplement et propose de modifier le triptyque « municipalité communiste / logements sociaux / ouvriers » pour souligner que la séquence a plutôt été « communes ouvrières-industrielles / municipalités communistes / logements sociaux »<sup>115</sup>. En aval, le déclin ultérieur de l'autorité locale communiste pourrait laisser croire à tort qu'elle était sans faille durant les années 1950-1970. Or, comme nous le verrons en observant les rapports de l'office dionysien avec ses locataires, insatisfaction et mécontentement peuvent très bien coïncider avec le maintien d'un soutien politique. Aussi n'aborderons nous pas en premier lieu l'immigration comme facteur de déstabilisation d'une structure politique établie. Il ne s'agit ni de porter un regard irénique sur les institutions HLM, ni de nier la dimension politique de la gestion municipale, mais plutôt d'envisager cette dernière comme une réalité problématique y compris à l'apogée du communisme municipal, et de souligner les dissonances existant entre façade politique et coulisses gestionnaires<sup>116</sup>.

En demandant d'aborder le passé comme si l'on ne connaissait pas la suite, la démarche historique invite à dépasser les dichotomies chronologiques entre expansion et « crise », ou apogée et déclin communiste, pour se concentrer sur les pratiques dans leurs contextes. Notre hypothèse est que la participation des élus municipaux au déploiement de l'État social et les

---

Le Bord de l'eau, 2013, p. 50- 61. F. De Barros échappe à une lecture stéréotypée, par des comparaisons entre municipalités communistes et socialistes et par une réflexion nuancée sur les relations clientélares, vues aussi comme une contrainte pour les élus [F. de Barros, *L'État au prisme des municipalités*, op. cit].

<sup>112</sup> R. Pronier, *Les municipalités communistes*. Paris : Balland, 1983.

<sup>113</sup> J. Ralite, « Le travail de masse d'une cellule d'HLM ». *Cahiers du Communisme*. avril 1957. In : C. Dupuy, « "Un logement pour vivre mieux". Enjeux communistes du logement social dans une ville de la banlieue parisienne, Gennevilliers (années 50-années 70) ». *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*. 2006, n° 98, p. 35- 36.

<sup>114</sup> R. Martelli, *L'archipel communiste : une histoire électorale du PCF*. Paris : Éd. sociales, 2008.

<sup>115</sup> C. Rhein, « La division sociale de l'espace parisien et son évolution (1954-1975) ». In : J. Brun, C. Rhein (dir.), *La ségrégation dans la ville : concepts et mesures*. Paris : L'Harmattan, 1994, p. 253.

<sup>116</sup> B. Pudal, *Un monde défait : les communistes français de 1956 à nos jours*. Bellecombe-en-Bauges : Éd. du Croquant, 2009, chap. 7 ; E. Bellanger, « Le "communisme municipal" ou le réformisme officieux en banlieue rouge ». In : E. Bellanger, J. Mischi (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*. Paris : Armand Colin, 2013.

tensions qui traversent l'activité d'un organisme de logement social dès les années 1950-1970 sont davantage au cœur des problèmes posés par l'exercice d'une citoyenneté urbaine accessible aux *immigrés* que les questions partisans propres au PCF.

## Étudier une municipalité sociale

Un autre enjeu central est celui du statut accordé aux municipalités dans l'État social qui s'est formé au cours du XX<sup>ème</sup> siècle. Les rapports entre État et municipalités sont en effet une entrée indispensable tant pour comprendre le déploiement dans l'espace des politiques urbaines que pour envisager la question du logement social des immigrants.

De la paroisse, l'institution communale issue de la Révolution française a hérité de la fonction ancienne d'encadrement et d'assistance des populations, suivant les principes de la « protection rapprochée » envers les indigents qui domine en Europe occidentale de la période médiévale à l'ère industrielle<sup>117</sup>. Le XIX<sup>ème</sup> siècle est, en France, celui de la politisation locale, depuis l'implantation républicaine « au village<sup>118</sup> » jusqu'à la revendication communaliste ouvrière<sup>119</sup>. L'industrialisation fait de la ville un lieu de fixation particulièrement aigüe de la question sociale et tend à singulariser la municipalité urbaine. Cependant, la III<sup>ème</sup> République qui consacre l'autorité électorale du maire avec la « charte » municipale de 1884, refuse de rompre avec l'uniformité territoriale du découpage communal<sup>120</sup>. Le poids politique durable des maires ruraux n'empêche pas le développement de municipalismes urbains d'orientations diverses, entre prise en charge publique et mobilisation de l'entreprise privée, se voulant tous des agents actifs de modernisation grâce au développement d'administrations et d'outils d'intervention neufs<sup>121</sup>. Dans le département de la Seine, la contrainte de l'échelle municipale est ainsi dépassée par des coopérations entre communes et avec la Préfecture<sup>122</sup>. Dans ce cadre, socialisme puis communisme municipal cultivent leurs spécificités politiques tout en se montrant d'un grand pragmatisme<sup>123</sup>.

---

<sup>117</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit., chap. 1 ; J.-G. Petit, Y. Marec, *Le social dans la ville en France et en Europe, 1750-1914*. Paris : Editions de l'Atelier, 1996.

<sup>118</sup> M. Agulhon, *La république au village : les populations du Var, de la Révolution à la Seconde République*. Paris, Plon, 1970.

<sup>119</sup> J. Rougerie, *La Commune de 1871*. 5e éd. mise à jour. Paris : Presses universitaires de France, 2013, chap. 5.

<sup>120</sup> M. Agulhon, L. Girard, J.-L. Robert[et al.] (dir.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*. Publications de la Sorbonne. Paris, 1986 ; L. Fougère, J.-P. Machelon, F. Monnier (dir.), *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*. Paris : PUF, 2002 ; E. Bellanger, « Le maire au XX<sup>e</sup> siècle, ou l'ascension d'une figure « sympathique » et « intouchable » de la République ». *Pouvoirs*. 2014, n° 148.

<sup>121</sup> S. Magri, J. L. Pinol, « Municipalismes ». *Genèses*. 1993, n° 10.

<sup>122</sup> E. Bellanger, *Administrer la « banlieue municipale » des années 1880 aux années 1950. Activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue*. Thèse de doctorat Histoire. Université Paris 8, 2004.

<sup>123</sup> R. Lefebvre, *Le socialisme saisi par l'institution municipale des années 1880 aux années 1980 : jeux d'échelles*.

Dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, Saint-Denis était en France l'une des communes accordant aux dépenses sociales le plus d'importance<sup>124</sup>. Cet engagement est appuyé sur la fiscalité locale et l'endettement, notamment via l'émission de bons finançant les actions d'assistance facultative, les activités du bureau de bienfaisance, celles de l'hôpital-hospice ou encore d'un orphelinat<sup>125</sup>. Ce type d'intervention pouvait se réclamer d'une légitimité républicaine enracinée depuis la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1793 qui avait affirmé la « dette sacrée » de la nation envers les « citoyens malheureux » (art. 21), ou l'œuvre sociale des premières décennies de la III<sup>ème</sup> République<sup>126</sup>. Si cette compétence était partagée entre départements et communes, les municipalités urbaines ont bénéficié jusqu'aux années 1930 de l'intervention accrue de l'État en matière d'assistance et de santé, car elles en tiraient des ressources nouvelles<sup>127</sup>. De même, depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle, la législation en matière de logement et d'aménagement, accompagnée par l'émergence des métiers de l'urbanisme<sup>128</sup>, a entretenu l'élan des réformateurs municipaux. Les municipalités urbaines entreprennent alors d'affirmer leur légitimité d'administration moderne en développant savoirs, compétences et réseaux transnationaux<sup>129</sup>. Au-delà de l'évolution des secteurs d'intervention, la question posée alors par les acteurs locaux est celle de la nature même de l'institution municipale urbaine et de son articulation avec l'État. Selon Renaud Payre, entre les deux guerres mondiales émerge ainsi

---

Thèse de doctorat en Science politique. Université Lille 2, 2001 ; A. Chamouard, « La mairie socialiste, matrice du réformisme (1900-1939) ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2007, vol. 96, n° 4 ; E. Bellanger, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine ». In : J. Girault (dir.), *Des communistes en France : années 1920-années 1960*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2002.

<sup>124</sup> J.-P. Brunet, *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge : 1890-1939*. Paris : Éditions Cujas, 1981. Les dépenses sociales atteignent plus du tiers du budget municipal à partir de 1914 [J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge, op. cit.*, p. 172]. Pour comparaison : G. Pollet, « Administration municipale et assistance publique à Lyon sous la Troisième République. La constitution d'un modèle urbain de protection sociale ? » In : B. Dumons. , G. Pollet. *Administrer la ville en Europe : XIXe-XXe siècles*. L'Harmattan. , 2003.

<sup>125</sup> J.-P. Brunet, *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge, op. cit.* Et plus largement : J.-L. Pinol, « Villes "riches", villes "pauvres". Les finances municipales de l'entre-deux-guerres ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 1999, n° 64.

<sup>126</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, op. cit.*, chap. 4 ; D. Renard, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française ». *Genèses*. 1995, vol. 18, n° 1 ; C. Bec, *L'assistance en démocratie : les politiques assistantielles dans la France des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*. Paris : Belin, 1998.

<sup>127</sup> Y. Marec, *Bienfaisance communale et protection sociale à Rouen, 1796-1927 : expériences locales et liaisons nationales*. Paris : La Documentation française / Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 2001. Paquy, *Santé publique et pouvoirs locaux : le département de l'Isère et la loi du 15 février 1902*. Thèse de doctorat en Histoire. Université Lyon 2, 2001 ; F. de Barros, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux ». *Politix*. 2001, vol. 14, n° 53. Pour une synthèse récente mettant en valeur l'apport du prisme local, à partir du cas lyonnais : A. Brodiez-Dolino, *Combattre la pauvreté : vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*. Paris : CNRS, 2013.

<sup>128</sup> V. Claude, *Faire la ville : les métiers de l'urbanisme au XX<sup>e</sup> siècle*. Marseille : Éd. Parenthèses, 2006.

<sup>129</sup> E. Bellanger, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) ». *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*. 2005, vol. 12 ; P.-Y. Saunier, « La toile municipale aux 19<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles : un panorama transnational vu d'Europe ». *Revue d'histoire urbaine/Urban history review*. 2006, vol. 2, XXIV ; R. Payre, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*. Paris : Editions du CNRS, 2007.

chez ces réformateurs le projet d'une « municipalité providence », ordre politique dans lequel la légitimité électorale des édiles serait adossée à une légitimité administrative se voulant plus moderne que celle de l'État<sup>130</sup>. L'enjeu est déjà celui des « libertés communales » dont le PCF se fera le défenseur à différentes reprises durant la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, dans sa lutte avec le pouvoir gaulliste, puis en soutenant une politique de décentralisation<sup>131</sup>.

Il peut être intéressant de faire passer la notion de « municipalité providence » du champ du municipalisme militant vers celui des concepts historiques, afin de problématiser le statut des institutions locales et l'histoire de leurs pratiques. Car entre le modèle imaginé et les réalisations, entre la revendication d'autonomie institutionnelle et la réalité de rapports avec l'État mêlant conflits et collaborations, elle ouvre sur toute une palette de possibles en tension. En reprenant à notre compte les critiques de Robert Castel sur le manque de neutralité de la notion d'« État providence » et sa préférence pour la formule « État social »<sup>132</sup>, nous proposons d'appeler « municipalité sociale » ce projet qui cherche à faire émerger un ordre politique différent et une voie de modernisation alternative à celle portée par l'État, en s'appuyant sur le développement d'administrations communales modernes offrant des réponses diversifiées à la question sociale. Notons d'emblée qu'une certaine « aversion de la République contre la ville<sup>133</sup> » a empêché une pleine institutionnalisation de telles municipalités. Si les élus locaux se renforcent dans les institutions parlementaires au cours du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>134</sup>, l'image d'archaïsme demeure attachée à l'échelon communal. Cela d'autant qu'après 1945, l'intervention étatique fait l'objet d'un consensus inédit autour de l'État planificateur, redistributeur et protecteur. Bien que tardivement acquis, le privilège donné à l'assurance sociale tend ainsi à reléguer au rang d'archaïsme la bienfaisance communale<sup>135</sup>. Encore plus

---

<sup>130</sup> R. Payre, *Une science communale ?*, op. cit., p. 287-288.

<sup>131</sup> T. Tellier, « Le Parti communiste et la décentralisation ou comment appréhender le pouvoir local ? (1971-1983) ». In : E. Bellanger, J. Mischi (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*. Paris : Armand Colin, 2013.

<sup>132</sup> R. Castel fait valoir contre la notion d'« État providence » qu'elle véhicule des jugements de valeur hostiles à une intervention publique, qui n'est ni le prolongement de la « protection rapprochée » réservée aux indigents, ni une relation de face à face entre bienfaiteurs et bénéficiaires passifs. Au niveau municipal, la probabilité de relations de face à face est plus grande, mais la formation d'administrations crée des relations plus distantes [R. Lefebvre, « La proximité à distance. Typologie des interactions élus-citoyens ». In : C. Le Bart, R. Lefebvre (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2005]. « Pour toutes ces raisons, l'expression d'"État providence" véhicule davantage d'obscurités qu'elle n'apporte de lumières. Elle préjuge des modes d'action de l'État dans le domaine social, qui restent à analyser, et de la nature de ses effets qui, ainsi préconçus, ne sauraient manquer d'être pervers. On lui préférera donc systématiquement l'expression "État social", neutre au départ et dont on s'efforcera de dégager le contenu à travers l'ensemble des interventions qu'il déploie » [R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit., p. 454].

<sup>133</sup> R. Payre, *Une science communale ?*, op. cit., p. 287.

<sup>134</sup> P. Le Lidec, *Les maires dans la République : l'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*. Thèse de doctorat en Science politique. Université Paris 1, 2001.

<sup>135</sup> M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet [et al.], *Se protéger, être protégé : une histoire des assurances sociales en France*. Rennes, France : Presses universitaires de Rennes, 2006.

tardive, l'impulsion vigoureuse donnée à la construction d'habitations et à l'équipement urbain à partir de la première moitié des années 1950, tend à agir de même sur des municipalités souvent dépassées initialement par des projets pensés à une autre échelle<sup>136</sup>.

Durant la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, c'est l'ambiguïté des rapports entre État et municipalités qui domine. Sans être reconnue à la hauteur de ses ambitions, la municipalité sociale bénéficie de l'urbanisation accélérée qui fait du logement, à la fois le premier bien d'échange clientélaire entre élus locaux et populations, et la principale interface de leurs relations avec l'État<sup>137</sup>. En région parisienne la situation est complexifiée par la réforme administrative de 1964, qui recompose les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise<sup>138</sup>. La Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne apparaissent comme des concessions qui renforcent les pouvoirs locaux communistes. Mais, loin de disparaître dans ce nouveau cadre, les ambiguïtés du rapport entre l'État et les élus locaux se recomposent suivant des modalités variables d'un nouveau département à l'autre<sup>139</sup>. Suivant d'autres logiques, elles demeurent à la fin du siècle. Les pouvoirs accrus accordés aux collectivités locales par les lois de décentralisation depuis 1982-1983 s'articulent, en effet, à une volonté de réforme de l'État et de modernisation de l'action publique dont le point de mire principal est la maîtrise des dépenses sociales en réponse à la « crise de l'État-providence<sup>140</sup> ». Le projet de municipalité sociale alors quelque peu oublié est remis en cause non plus sur le versant de la reconnaissance institutionnelle, mais dans le contenu même des réponses possibles à la question sociale. Sur le plan des échelles d'intervention aussi l'ambivalence est forte : d'un côté le quartier et l'intercommunalité sont valorisés pour affronter respectivement les problèmes sociaux et la compétition économique entre villes ; de l'autre, les pouvoirs importants reconnus aux maires leur assurent souvent de garder la mainmise sur les politiques de logement et d'action sociale<sup>141</sup>.

---

<sup>136</sup> L. Vadelorge, « L'Etat face aux communes dans la politique d'aménagement de la région parisienne de la Libération à la décentralisation ». In : E. Bellanger (dir.), *Villes de banlieues : personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*. Grâne : Créaphis, 2008.

<sup>137</sup> F. de Barros, « Élus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingts : mise au jour de deux "répertoires d'actions clientélares" ». *Sciences de la Société*. 2007, n° 71 ; E. Bellanger, « Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1920-1960) ». *Histoire urbaine*. 2008, n° 23.

<sup>138</sup> J.-C. Cavard, « Structures administratives et tentatives de planification (1859-1965) ». In : A. Fourcaut (dir.), *Un siècle de banlieue parisienne, 1859-1964 : guide de recherche*. Paris : L'Harmattan, 1988 ; E. Bellanger, « Démembrer le Grand Paris pour mieux imposer le district de la région de Paris (1959-1964) ». *Espoir*. 2010, n° 160. Cf. Annexe cartographique n° 1, Carte 2.

<sup>139</sup> E. Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3 : de la Seine et de la Seine-et-Oise à la Seine-Saint-Denis, une histoire de l'État au XXe siècle*. Paris : Préfecture de Seine-Saint-Denis (La Documentation française), 2005.

<sup>140</sup> P. Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*. Paris : Le Seuil, 1981. Sur la dénonciation des « municipalités providences » et les privatisations de services municipaux à la suite des succès de la droite aux élections municipales de 1983, cf. R. Payre, *Une science communale ?*, op. cit., p. 288-291.

<sup>141</sup> J. Ion, A. Micoud, « La commune entre l'État et le quartier. Quelques notes sur l'évolution des types de

Au fil du XX<sup>ème</sup> siècle, les compromis instables établis entre État et pouvoirs locaux ont fortement influé sur les modes d'intervention municipaux, ce qui confirme l'utilité de ne pas observer les rapports entre municipalités communistes et sociétés locales au seul prisme d'une doctrine partisane ou de stratégies électorales intangibles. En mettant au centre du questionnement ces tensions entre communes et État, on se donne également le moyen de comprendre l'importance singulière prise par la question de l'immigration étrangère et coloniale dans les politiques municipales. Depuis les années 1880, l'élaboration d'une politique étatique de l'immigration tend à reléguer au second plan le pouvoir de domiciliation anciennement délégué aux communes, qui leur conférait un rôle dans le contrôle des migrations<sup>142</sup>. Cela contribue à reporter de façon inédite la coopération conflictuelle entre État et municipalités sur la question du logement des immigrants<sup>143</sup>. Ainsi le *problème immigré* des acteurs municipaux n'est jamais uniquement le résultat de « dysfonctionnements sociaux ». Il est aussi un effet des rapports de pouvoir entre État et communes, et des rapports entre municipalités d'une même agglomération. Cette configuration donne un sens tout particulier à l'action d'un office HLM dans une banlieue ouvrière historiquement marquée par les migrations, puisqu'un tel organisme représente un des tout premiers terrains sur lequel concurrences et complémentarités entre État et municipalité peuvent influencer. Il apparaît, dans le même temps, comme un espace privilégié des rapports entre la municipalité sociale et ses citoyens-administrés.

## Un office public d'habitation en banlieue ouvrière

Les débuts de la législation et des institutions de logement social en France sont assez parallèles à ceux des politiques sociales en général, de l'émergence de la question ouvrière dans

---

légitimation de la pratique politique municipale ». *Espaces et sociétés*. 1980, n° 34- 35. Sur l'intercommunalité : F. Desage, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires ». *Géographie, économie, société*. 2012, n° 14 ; T. Frinault, R. Le Saout, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale ». *Revue française des affaires sociales*. 2012, n° 4. À Saint-Denis, comme souvent ailleurs, malgré la formation d'une communauté d'agglomération et d'un Office intercommunal au cours des années 2000, l'attribution des logements reste une compétence principalement communale [N. Houard, *Droit au logement et mixité, op. cit.*, p. 126].

<sup>142</sup> P.-A. Rosental, « Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 2011, vol. 66, n° 2. Plus largement sur l'histoire de la formation d'une politique nationale d'immigration : P. Weil, *La France et ses étrangers, op. cit.* ; V. Viet, *La France immigrée, op. cit.* Et sur les rapports entre renforcement de l'État-nation et l'histoire sociale de l'immigration : G. Noiriél, *État, nation et immigration : vers une histoire du pouvoir*. Paris : Belin, 2001 ; P. Rygiel (dir.), *Le bon grain et l'ivraie : l'État-nation et les populations immigrées (fin XIX<sup>e</sup>-début XX<sup>e</sup> siècle)*. Paris : Éditions ENS Rue d'Ulm, 2004.

<sup>143</sup> F. de Barros, *L'État au prisme des municipalités, op. cit.* ; A. Gotman (dir.), *Villes et hospitalité : les municipalités et leurs étrangers*. Paris : Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2004.

les années 1830-1850<sup>144</sup>, à l'influence de la troisième voie solidariste entre libéralisme et socialisme au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>145</sup>. On y trouve les mêmes résistances à l'intervention des pouvoirs publics, qui expliquent que prévalent d'abord les acteurs privés, dans la lignée du logement philanthropique, mais avec la prise de conscience progressive d'un besoin de régulations et d'incitations publiques<sup>146</sup>. L'office public n'est donc ni le seul, ni le principal type de propriétaire de logement social. Les différents organismes réunis dans des fédérations et dans l'Union nationale des organismes d'HBM – HLM depuis la loi du 21 juillet 1950 – composent ainsi un paysage diversifié : offices publics, sociétés anonymes et sociétés coopératives, mais aussi sociétés de crédit immobilier et plus tard sociétés d'économie mixte liées aux collectivités. Leur taille varie beaucoup, de la coopérative en charge de quelques logements à une société nationale telle que la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC), créée en 1954 pour impulser la construction de grands ensembles typiques de l'époque<sup>147</sup>. Le paysage est diversifié et la frontière du logement social est floue, car les financements publics sont loin de se destiner uniquement à des bailleurs dépositaires d'une « propriété collective disponible, sous certaines conditions réglementaires, pour un usage privé<sup>148</sup> ». Avec le logement patronal, la différence tient moins au statut privé du propriétaire qu'au statut précaire des baux liés au contrat de travail<sup>149</sup>. En 1894, les premiers organismes désignés pour bénéficier des dispositifs fiscaux et financiers de la loi Siegfried sont des sociétés privées qui se destinent surtout à construire des « maisons à bon marché » pour de futurs petits propriétaires, donc pour un usage privé pérenne de logements bâtis avec le soutien public<sup>150</sup>.

À partir de 1918, un partage tend à s'opérer entre ces sociétés, construisant plutôt des maisons individuelles pour les vendre, et les offices, créés en 1912 par la loi Bonnevey,

---

<sup>144</sup> Cf. R.-H. Guerrand, *Les origines du logement social en France : 1850-1914*. [1<sup>ère</sup> éd. 1966/1987]. Paris : Editions de la Villette, 2010.

<sup>145</sup> Le solidarisme est attaché à Léon Bourgeois, parlementaire radical de 1888 à 1923 [L. Bourgeois, *Solidarité*. Paris : A. Colin, 1896]. Voir à ce sujet R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*, p. 444- 449.

<sup>146</sup> S. Magri, « La réforme du logement populaire : la société française des habitations à bon marché, 1889-1914 ». In : C. Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*. Paris : Ed. de l'EHESS, 1999 ; H. Frouard, *Du coron au HLM : patronat et logement social, 1894-1953*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2008.

<sup>147</sup> P. Landauer, « La SCIC, premier promoteur français des grands ensembles (1953-1958) ». *Histoire urbaine*. 2008, n° 23 ; G. Le Goullon, « Les banquiers-bâisseurs. La Caisse des dépôts et consignations à Villiers-Le-Bel, 1950-1965 ». *Histoire urbaine*. 2008, n° 23.

<sup>148</sup> R. Castel note le « parallélisme entre les assurances sociales et le logement social comme deux grandes formes de mises à disposition du "peuple" d'une propriété sociale » [R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*, note 1, p. 499.]

<sup>149</sup> H. Frouard, « Cités ouvrières et précarité d'occupation : l'attitude ambiguë des pouvoirs publics (France, 1914-1939) ». In : V. Laflamme, C. Levy-Vroelant. *Le logement précaire en Europe : Aux marges du palais*. Editions L'Harmattan, 2007.

<sup>150</sup> Les organismes prêteurs désignés par la loi sont les établissements charitables (bureaux de bienfaisance, hospices,...), la Caisse des dépôts et consignations (dépositaire des réserves des Caisses d'épargne), et les Caisses d'épargne [R.-H. Guerrand, *Les origines du logement social en France*, *op. cit.*, p. 223- 224].

bâtisseurs d'immeubles collectifs en location<sup>151</sup>. Mais, cette répartition des rôles n'est pas intangible. Les sociétés d'HLM seront dans les « Trente Glorieuses » les maîtres d'œuvre de grands ensembles et certains offices s'essaieront à l'accession à la propriété. Tous ont donc expérimenté la location qui devient la formule dominante de mise à disposition du logement social, avec toutes les nécessités que cela suppose de se prémunir contre les « indésirables » ne payant pas le loyer ou n'occupant pas les lieux « en bon père de famille »<sup>152</sup>. Un office municipal n'est cependant pas tout à fait un propriétaire d'HLM comme un autre. Certes, en 1912, la loi Bonnevey a cherché à écarter le clientélisme en instituant la possibilité pour les communes et départements de créer des offices d'habitation autonomes du politique<sup>153</sup>. Mais ce dernier peut cheminer par d'autres voies et, quelles que soient les pratiques des offices, ces propriétaires parapublics sont toujours davantage soumis que les autres à l'opinion publique locale. Par ailleurs, pour des élus héritiers d'un mouvement ouvrier vindicatif envers les propriétaires « vautours », la position peut s'avérer très inconfortable<sup>154</sup>.

À Saint-Denis, depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, le logement ouvrier est avant tout un marché privé fait d'immeubles de rapports de piètre qualité. Un exemple de logement patronal, souvent cité car il expérimente l'une des premières constructions en béton, est l'immeuble de 73 logements bâti par l'industriel François Coignet pour ses ouvriers en 1856<sup>155</sup>. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et durant toute la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les seuls acteurs locaux du logement social sont des sociétés anonymes ou coopératives. *La Ruche* est le premier ensemble d'HBM bâti en France à l'issue du premier concours lancé par les réformateurs sociaux de la Société française des HBM (SFHBM)<sup>156</sup>. Sa construction débute en 1892, avant même la loi Siegfried, et

---

<sup>151</sup> D. Voldman, « Les modèles urbains d'Henri Sellier et leur mise en œuvre », *op. cit.*, p. 104- 106. Voir aussi : T. Tellier, « L'habitat collectif septentrional au premier XXe siècle : une histoire en chantier ». *Revue du Nord*. 2008, vol. 374, n° 1, p. 16- 18. Entre 1894 et 1925, seule la moitié des HBM construits auraient finalement été destinés à l'accession à la propriété [H. Frouard, *Du coron au HLM*, *op. cit.*, p. 70].

<sup>152</sup> D. Voldman, *Locataires et propriétaires*, *op. cit.*, p. 171- 173.

<sup>153</sup> Lors du colloque organisé à Saint-Denis pour le centenaire de la loi Bonnevey, l'intervention de Maurice Carraz (ancien directeur de la Fédération des Offices publics) a souligné le souci d'équilibre entre municipalisme de gauche et libéralisme, qui a plaidé pour la formule de l'office, inspirée du modèle italien des instituts d'habitation populaire pour concilier service public et activité commerciale, avec l'autonomie de gestion comme moyen de soustraire les offices au clientélisme politique [C. Lévy-Vroelant, « Autour des cent ans des offices d'HLM ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2012, n° 116M. Carraz, « La loi Bonnevey : les bases de la modernité des offices de l'habitat ». *Cahiers du GRIDAUH*. 2014, n° 24].

<sup>154</sup> S. Magri, « Consensus ou résistance populaire au réformisme social dans le domaine du logement ? L'exemple du mouvement des locataires parisiens ». *Cahiers de la Recherche architecturale*. 1985, n° 15- 17 ; P. Kamoun, *V'la Cochon qui déménage : prélude au droit au logement*. Vauchrézien : I. Davy, 2000D. Voldman, *Locataires et propriétaires*, *op. cit.*, chap. 4.

<sup>155</sup> B. Pouvreau, « Logement ouvrier Coignet », *Atlas du Patrimoine de la Seine-Saint-Denis* [en ligne], <http://www.atlas-patrimoine93.fr> (version mise en ligne le 1/04/2005).

<sup>156</sup> B. Pouvreau, « Le Coin du feu à Saint-Denis (1894-1914). Une société coopérative d'HBM pionnière pour la Caisse des dépôts et consignations ». *Histoire urbaine*. 2008, n° 23.

s'achève en 1896<sup>157</sup>. La Société des habitations économiques de Saint-Denis qui le réalise rassemble des membres de la SFHBM et quelques patrons dionysiens. En 1905, lorsqu'elle étend son champ d'action au département, elle est propriétaire de 342 logements, dont 140 à Saint-Denis. Ce nombre est loin d'être négligeable si on le compare aux 1 360 HBM construits dans toute la France depuis 1894<sup>158</sup>. Malgré la préférence de la SFHBM pour l'habitat individuel et le rôle qu'elle joue dans la Société d'HBM dionysienne, on notera que celle-ci opte dès le départ pour de petits immeubles collectifs, en raison des contraintes de la construction dans une banlieue où les terrains sont prisés par l'industrie et où les ouvriers trouvent à se loger à bas prix dans des habitations très médiocres.

Au regard des besoins, ces premières réalisations sont toutefois très limitées. En 1912, la loi Bonnevey introduit une rupture importante en permettant aux collectivités locales d'engager des politiques de construction<sup>159</sup>. L'émergence de l'urbanisme et de l'architecture moderne, puis les mesures prises à la suite de la Première Guerre mondiale, confirment ce tournant<sup>160</sup>. En raison des limites du financement et des réticences envers l'intervention publique, tout cela peine cependant à devenir réalité, en dehors de quelques acteurs emblématiques comme l'office de Paris ou celui de la Seine, créé dès 1915, qui bâtit 17 000 logements jusqu'en 1939<sup>161</sup>. Il faut attendre 1928 pour que l'État apporte un véritable appui financier au logement social avec la loi Loucheur<sup>162</sup>. À l'échelle nationale, on dénombre 300 000 HBM construits entre 1894 et 1939, mais l'histoire de la difficile constitution de cette statistique souligne les limites de la

---

<sup>157</sup> Située à la Plaine Saint-Denis en bordure de voie ferrée et au milieu des usines, *La Ruche* est faite de petits immeubles collectifs et de pavillons. 243 personnes y habitent en 1900 [Archives municipales de Saint-Denis, « La Ruche, petite cité de logements à bon marché du 19e siècle – 1892-1912 ». [En ligne], <http://archives.ville-saint-denis.fr>, consulté le 8 mai 2016].

<sup>158</sup> R.-H. Guerrand, *Les origines du logement social en France*, op. cit., p. 228- 231 ; B. Pouvreau, « Le Coin du feu à Saint-Denis (1894-1914). Une société coopérative d'HBM pionnière pour la Caisse des dépôts et consignations », op. cit., p. 54]. En 1905, *Le Coin du Feu* compte 70 maisons individuelles [*ibid.*, p. 52].

<sup>159</sup> A. Fourcaut, « Le modèle historique des offices : la loi Bonnevey, une rupture dans l'histoire du logement social ». *Cahiers du GRIDAUH*. 2014, n° 24.

<sup>160</sup> Sur l'application de la loi Cornudet de 1919 prescrivant l'établissement de plans d'aménagement, cf. V. Claude, *Faire la ville*, op. cit., chap. 2. Plus largement : S. Magri, C. Topalov, « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925 : Etude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, Etats-Unis ». *Revue française de sociologie*. 1987, XXVIII, n° 3.

<sup>161</sup> Sur l'engagement mesuré de la Caisse des dépôts au début : H. Frouard, « La Caisse des dépôts et les HBM (1894-1921) ». *Histoire urbaine*. 2008, vol. 3, n° 23. Sur l'Office départemental de la Seine : K. Burlen (dir.), *La banlieue oasis : Henri Sellier et les cités-jardins 1900-1940*. Saint-Denis : Presses universitaires de Vincennes, 1987 ; D. Voldman, « Les modèles urbains d'Henri Sellier et leur mise en œuvre », op. cit.

<sup>162</sup> *Autour de l'année 1928. Le social et l'urbain, Vie sociale*, n° 3-4. , 1999. En banlieue parisienne, 32 communes ont créé un office d'HBM, mais seulement 23 ont des constructions à leur actif avant 1939. Les trois plus importants offices – Puteaux (SFIO), Montrouge (Socialiste indépendant), Ivry-sur-Seine (SFIC) – sont à la tête de près de la moitié de ces 6 836 logements [B. Pourtout, « La première loi de programmation de logements sociaux. La loi Loucheur et les offices publics d'HBM dans l'agglomération parisienne (1928-1939) ». In : E. Bellanger (dir.), *Villes de banlieues : personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*. Grâne : Créaphis, 2008, p. 115- 116].

régulation publique<sup>163</sup>. Comparativement à ce que l'on observe en Europe du Nord ou en Allemagne, la construction de logements sociaux reste donc très modeste<sup>164</sup>.

À Saint-Denis, le logement municipal est parvenu à représenter plus de la moitié des logements sociaux dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Mais aucun n'a été construit à l'initiative de la ville avant 1945. Dès novembre 1913, la seconde municipalité socialiste dionysienne avait engagé un emprunt destiné à l'édification de « maisons ouvrières à bon marché », mais le projet est compromis par l'entrée en guerre<sup>165</sup>. Ensuite il faut attendre mars 1931, lorsque le communiste Jacques Doriot devient maire de Saint-Denis, pour que la municipalité crée un office<sup>166</sup>. Cette décision s'explique davantage par des considérations politiques que par une détermination bâtiesseuse. Le seul ensemble d'HBM construit à Saint-Denis dans l'entre-deux-guerres se compose de 370 logements bâtis rue de la Ferme, de 1932 à 1934, par une Société d'Habitation à Bon Marché de Saint-Denis, appelée initialement « Fondation Ludovic Barthélémy » du nom d'une personnalité de la droite locale en lice contre Jacques Doriot depuis les législatives de 1928<sup>167</sup>. La création de l'office dionysien intervient alors que les crédits débloqués par la loi Loucheur commencent à se tarir dès le début de l'année 1933<sup>168</sup>. Avec l'exclusion de Jacques Doriot du parti communiste en 1934, puis sa dérive vers le fascisme<sup>169</sup>, l'office pâtit probablement aussi d'un défaut d'intégration dans le réseau d'acteurs du département de la Seine. Malgré des débuts sous des auspices prestigieux, le logement social a donc très peu gagné le territoire dionysien avant la période que nous étudions.

Après-guerre, le paysage du logement social change un peu, avec l'apparition de nouveaux acteurs et de nouveaux circuits de financements. La formation des premiers regroupements patronaux mutualisant leurs ressources pour la construction, sur le modèle du CIL<sup>170</sup> de Roubaix, puis la création en 1953 du 1 % patronal qui rend obligatoire l'investissement d'1 % des salaires dans la construction, des liens se créent entre le patronat et

---

<sup>163</sup> C. Carriou, « Des statistiques imaginées, perdues, oubliées ? », *op. cit.* Ces HBM sont construits par des sociétés de crédit immobilier et de secours mutuels (45 %), des offices publics (43 %) et des sociétés anonymes et coopératives (12 %) [*Ibid.*, p. 32].

<sup>164</sup> En Allemagne entre 1919 et 1932, près de 2,5 millions de logements sont construits, dont la moitié est financée par des ressources publiques. Aux Pays-Bas dans les années 1920, on construit 45 000 logements par an [J.-L. Pinol, F. Walter, « La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale ». In : J.-L. Pinol (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine, t. II*. Paris : Éd. du Seuil, 2003, p. 225-226.

<sup>165</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge, op. cit.*, p. 173.

<sup>166</sup> AM SD, 1 OPH 23, Extrait du registre des délibérations du Conseil municipal, 31 mai 1931.

<sup>167</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge, op. cit.*, chap. 16. cf. cité Henri Barbusse (Annexe cartographique n° 6).

<sup>168</sup> B. Pourtout, « La première loi de programmation de logements sociaux », *op. cit.*

<sup>169</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge, op. cit.*, chap. 16-17. J.-P. Brunet, *Jacques Doriot : du communisme au fascisme*. [Paris] : Balland, 1986 ; L. Kestel, *La conversion politique : Doriot, le PPF et la question du fascisme français*. Paris : Raisons d'agir, 2012.

<sup>170</sup> Comité interprofessionnel pour le logement.

les acteurs du logement social<sup>171</sup>. Les collecteurs du 1 % patronal sont des interlocuteurs importants et suscitent assez souvent la création d'organismes constructeurs. Émerge également un circuit de financement concurrent de celui des HLM : celui de la promotion privée aidée, qui, financée par le Crédit foncier à partir de 1950, et non par la Caisse des dépôts et Consignations (CDC), représente la plus grande part des logements construits en France entre 1946 et 1975 (44 %), devant les HLM (30 %)<sup>172</sup>. Les offices publics sont donc loin d'avoir été l'instrument privilégié des politiques de logement en France, contrairement à ce que « chanson de geste des grands hommes<sup>173</sup> » portée par les représentants des offices pourrait laisser croire. Une meilleure connaissance de l'histoire des politiques de logement permet aujourd'hui de les situer à leur juste place. Néanmoins, leur action de construction et d'aménagement urbain reste la mieux mise en lumière, en raison de la documentation disponible ou de l'intérêt accordé à l'architecture. Leur rôle éventuel dans l'émergence d'une *citoyenneté urbaine* paraît, lui, plus difficile à appréhender.

## De l'attribution des logements sociaux à la question de la « citoyenneté urbaine » des immigrants

Bien que le logement social ne soit pas le seul secteur immobilier à bénéficier de financements publics, le fait que la majorité des organismes HLM demeurent propriétaires d'un patrimoine constitué sur fonds publics les soumet davantage que toute autre politique de logement à la discussion publique. Cela s'est traduit par l'importance et la récurrence des débats et interrogations sur la définition des bénéficiaires et sur les conditions d'attribution des logements sociaux. En réponse, depuis les années 1980, les sciences sociales aussi ont accordé une place privilégiée à la question, qu'il s'agisse de décrire le (dys)fonctionnement du système ou les logiques de peuplement dans les quartiers de la politique de la ville<sup>174</sup>. Une analyse

---

<sup>171</sup> H. Frouard, « Aux origines du 1% logement : histoire d'un compromis républicain ». *Revue Française des Affaires sociales*. 2005, vol. 3. Sur le CIL de Roubaix : D. Cornuel, B. Duriez, *Le Mirage urbain : histoire du logement à Roubaix*. Paris : Éditions Anthropos, 1983.

<sup>172</sup> S. Effosse, « La construction immobilière en France, 1947-1977 : le logement social, un secteur prioritaire ? » *Histoire & sociétés. Revue européenne d'histoire sociale*. 2006, n° 20, p. 26.

<sup>173</sup> A. Tanter, J.-C. Toubon, « Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville ». In : G. Baudin, P. Genestier. *Banlieues à problèmes : la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*. Paris : la Documentation française, 2002, p. 47. Le mouvement HLM a longtemps été le premier commanditaire d'un récit historique jugé nécessaire pour (re)légitimer l'institution : M. Ruffat, D. Voldman, *Permanences et changements aux HLM : l'évolution historique des missions*. Union nationale des fédérations d'organismes HLM, 1997 ; R.-H. Guerrand, Yves Jégouzo, Michel Mouillart [et al.], *La modernité des HLM : quatre-vingt-dix ans d'engagement des offices pour un habitat solidaire*. Paris : La Découverte / Fédération nationale des offices d'HLM, 2003. Sans être une commande, une synthèse utile encore est publiée lors du centenaire de la SFHBM : J.-P. Flamand, *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*. Paris : La Découverte, 1989.

<sup>174</sup> J.-P. Lévy, « Ségrégation et filières d'attribution des logements sociaux locatifs. L'exemple de Gennevilliers ». *Espaces et sociétés*. 1984, La cohabitation pluri-ethnique, n° 45 ; C. Dourens, P. A. Vidal-Naquet, *L'attribution*

critique s'est ainsi développée sur les « politiques de peuplement » – expression utilisée dans le secteur HLM depuis les années 1980 pour désigner les modalités d'affectation des locataires<sup>175</sup> – montrant qu'elles sont souvent cantonnées à la recherche d'une mixité ethnico-raciale<sup>176</sup>, et participent ainsi à un « modèle français de discrimination »<sup>177</sup>. Dans cette perspective, Olivier Masclat a souligné le rôle de l'« héritage juridique intériorisé » de la loi Siegfried qui conduirait les organismes HLM « à réserver en priorité les logements sociaux aux Français modestes, premiers bénéficiaires des HLM pour lesquels les législateurs les ont initialement conçues<sup>178</sup> ». Plusieurs travaux montrent pourtant la grande indétermination des politiques de logement social durant toute la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle au moins<sup>179</sup>. En ce qui concerne les étrangers, question alors très secondaire, c'est probablement moins le droit que le défaut de solvabilité et le fort déséquilibre entre offre et demande, qui explique leur très faible nombre dans les HBM de l'entre-deux-guerres<sup>180</sup>.

Un changement important de terminologie est bien opéré au moment de loi Siegfried. On passe alors du logement « ouvrier » à celui des « citoyens modestes »<sup>181</sup>. Mais, comme Michèle Ruffat et Danièle Voldman l'ont observé, la question de la définition des bénéficiaires est celle qui a été la moins précisée au fil de l'histoire du logement social<sup>182</sup>. La loi Siegfried désigne

---

*des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*. Rapport pour le CGP et le ministère de l'Urbanisme et du Logement/Plan Construction, Aix-en-Provence : CERPE, 1986 ; S. Dupuy, *Le jardin secret des attributions*. rapport de recherche, MEDINA, Ministère de l'Équipement, 1988 ; H. Vieillard-Baron, « Attributions de logement et stratégies de peuplement ». *Villes en parallèle*. 1990, Peuplements en banlieue, n° 15-16 ; C. Bourgeois, *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*. Paris : L'Harmattan, 1996.

<sup>175</sup> S. Condon, « Les politiques de peuplement » : contribution du Conseil social au Congrès de l'UNFOHLM de 1992, 1992 ; A. Tanter, J.-C. Toubon, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation ». *Sociétés contemporaines*. 1999, n° 33-34. Le droit de l'urbanisme a intégré, depuis les années 1990, différents dispositifs visant à lutter contre la ségrégation urbaine [E. Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*. Paris : LGDJ, 1998]. Voir également : F. Desage, C. Morel Journal, V. Sala Pala (dir.), *Le peuplement comme politiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2014.

<sup>176</sup> T. Kirszbaum, « Rénovation urbaine, une mixité très peu sociale ». *Projet*. 2008, n° 307C. Lelévrier, « Au nom de la « mixité sociale ». Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine ». *Savoir/Agir*. 2013, n° 24 ; S. Fol, « La politique de la ville, un outil pour lutter contre la ségrégation ? » *L'Information géographique*. 2013, Vol. 77, n° 3.

<sup>177</sup> P. Simon (dir.), « Le modèle français de discrimination : un nouveau défi pour l'antiracisme ». *Mouvements*. 1999, vol. 4 ; P. Simon, T. Kirszbaum, *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*. Paris : Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, 2001 ; V. Sala Pala, *Discriminations ethniques, op. cit.*

<sup>178</sup> O. Masclat, « Du "bastion" au "ghetto". Le communisme municipal en butte à l'immigration ». *Actes de la recherche en sciences sociales*. 2005, n° 159, p. 15. Sur la loi Siegfried : R.-H. Guerrand, *Les origines du logement social en France, op. cit.*, p. 223-224. L'interprétation d'O. Masclat s'appuie indirectement sur un discours interne à l'« institution HLM » qui repose sur des bases juridiques fragiles.

<sup>179</sup> C. Carriou, « Les habitations à bon marché sont-elles des auberges espagnoles ? » In : D. Voldman (dir.), *Désirs de toit : le logement entre désir et contrainte depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle*. Grâne : Créaphis, 2010.

<sup>180</sup> Après 1927, la presse xénophobe n'en accuse pas moins l'Office de Paris de favoriser étrangers et naturalisés : D. Voldman, *Locataires et propriétaires, op. cit.*, p. 173-174.

<sup>181</sup> S. Magri, « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes". Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XX<sup>e</sup> siècle ». *Genèses*. 1991, n° 5.

<sup>182</sup> M. Ruffat, D. Voldman, *Permanences et changements aux HLM, op. cit.*, p. 14-15.

comme bénéficiaires les « personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment [les] ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire ». Les modifications ensuite apportées vont dans le sens d'un effacement de la référence aux ouvriers – la formule consacrée de la loi Strauss de 1906 au décret de 1954 désignant des « personnes peu fortunées et vivant principalement de leur salaire » – et d'un élargissement aux classes moyennes, notamment avec la loi Loucheur. La définition est donc large et tend à accompagner, comme l'État social dans son ensemble, la formation de la société salariale qui offre aux ouvriers une intégration relative dans la subordination<sup>183</sup>.

Avec la question de la définition du public et des procédures de désignation des bénéficiaires de logements sociaux, on retrouve le problème central pointé par Robert Castel qui consiste à assurer la mise à disposition d'une « propriété collective pour un usage privé » ; et donc, la question des moyens pour s'assurer que cette « propriété sociale » soit pérenne ou renouvelée et que son usage privé soit légitime<sup>184</sup>. Les solutions imaginées à ce problème se situent sur deux plans différents : celui des dispositifs pratiques et celui du politique. La première dimension renvoie à la procédure d'attribution. Nous décrirons ses évolutions à Saint-Denis, en soulignant que la définition abstraite et élargie du public des bénéficiaires a, dès le départ, fait primer pour les organismes HLM, les questions de gestion financière<sup>185</sup>. Dans une banlieue ouvrière caractérisée par l'importance de l'emploi peu qualifié, l'enjeu est particulièrement sensible. À la différence de l'assurance sociale, l'organisation du logement social n'autorise pas *a priori* de solidarité financière entre l'ensemble des locataires. Une préoccupation constante des organismes est donc leur solvabilité. Notons tout de même que cela n'interdit pas la recherche de solutions collectives, depuis les « mutuelles de locataires » promues par l'office de la Seine dans les années 1920<sup>186</sup>, jusqu'à l'allocation logement versée par les Caisses d'allocations familiales (CAF) depuis 1948 et refondue en 1977 dans une APL destinée à couvrir mieux et sur un spectre social plus large<sup>187</sup>, en passant par le soutien budgétaire des collectivités locales. Au-delà des procédures d'attribution, la question est donc de savoir dans quelle mesure un organisme HLM peut tolérer les impayés ou faire en sorte de les atténuer par ce type de solidarités complémentaires.

À partir des années 1950, nouveaux financements et politiques publiques nationales contribuent à changer les pratiques d'attribution. Le 1 % patronal est accordé en échange de

---

<sup>183</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*, p. 556-558 et p. 591-592.

<sup>184</sup> Dans les ministères, le logement aidé fait d'ailleurs l'objet de même type de discussion sur son ciblage plus ou moins « social » [S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France*, *op. cit.*].

<sup>185</sup> D. Voldman, *Locataires et propriétaires*, *op. cit.*, p. 169-175.

<sup>186</sup> D. Voldman, « Les modèles urbains d'Henri Sellier et leur mise en œuvre », *op. cit.*, p. 104.

<sup>187</sup> D. Cornuel, F. Calcoen, « Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement ». *Recherches et Prévisions*. 2001, vol. 64, n° 1.

réservations pour des salariés d'entreprises cotisantes. Les politiques de rénovation urbaine et de lutte contre l'insalubrité sont, elles aussi, assorties d'obligations de relogement. Cohabitent ainsi plusieurs sources de légitimité de l'usage privé de la « propriété sociale » : la légitimité salariale ; celle fondée sur le modèle de l'assistance publique pour les « mal-logés » ou les expulsés et, en particulier dans le cas des offices municipaux, celle fondée sur la reconnaissance d'une appartenance locale par le biais des pratiques anciennes de domiciliation et d'hospitalité municipale, qui maintiennent une distinction entre l'*étranger* – au double sens d'étranger et d'extra-communal – et le citoyen domicilié<sup>188</sup>. Ces justifications instituées de l'attribution des HLM ne coïncident pas, mais ne s'excluent pas nécessairement l'une l'autre. La reconnaissance de l'appartenance locale peut être opposée à des « mal-logés » extérieurs à la commune et, inversement, le principe d'assistance peut être refusé à des habitants de la commune, mais le fait de perdre son emploi ne signifie pas pour un bénéficiaire du 1 % patronal qu'il doive quitter son logement. Outre ces différentes logiques, la question du logement peut aussi être posée sous l'angle de l'accès à un droit humain fondamental.

L'étude d'un office HLM municipal pose donc tout particulièrement la question du lien entre désignation des bénéficiaires de logements sociaux et reconnaissance de ces locataires comme « citoyens-résidents » municipaux. Il est utile à ce propos de revenir à la question du nouvel ordre politique imaginé par les réformateurs municipaux de l'entre-deux-guerres. Leurs réflexions esquissaient en effet, selon Renaud Payre,

ce qui s'apparente à une citoyenneté citadine, une appartenance politique distincte de la citoyenneté nationale. Le citoyen-citadin se définirait comme le public de services administratifs, comme un acteur impliqué dans la vie économique et sociale de la collectivité. Il serait non seulement le résident, mais surtout le contribuable et l'allocataire de prestations mises en œuvre par les équipes municipales et financées par la collectivité. Les services publics et services administratifs maintiendraient, consolideraient et pérenniseraient une relation entre les édiles et les citoyens électeurs s'instaurant lors des élections municipales<sup>189</sup>.

L'emploi du conditionnel suggère qu'il s'agit d'une hypothèse, suivant laquelle les « citadins-citoyens » de ces municipalités urbaines transformées ne seraient plus uniquement une clientèle politique, mais aussi les titulaires de droits sociaux garantis par l'administration locale. La question des attributions de logements sociaux s'intégrerait en tout premier lieu dans un tel ordre politique et, de fait, le développement sans précédent de la construction HLM durant les années 1950-1970 crée les conditions historiques pour que la question de l'émergence d'une *citoyenneté urbaine* d'un nouveau type se pose. Celle-ci allierait le traditionnel « droit de cité » communal, fondé sur la résidence, aux nouveaux droits promus par le développement de l'État social et ses déclinaisons locales après 1945.

---

<sup>188</sup> A. Gotman (dir.), *Villes et hospitalité*, op. cit.

<sup>189</sup> R. Payre, *Une science communale ?...*, op. cit., p. 280. Cf. aussi : K. Burlen, *Citadin-citoyen : citoyenneté politique et citoyenneté sociale*. Paris : l'Harmattan, 2003.

Au regard de notre objet, la question est double. Elle est de savoir, d'une part, dans quelle mesure cet horizon théorique a pu prendre forme dans la France du second XX<sup>e</sup> siècle et, d'autre part, si une telle citoyenneté a pu agir dans le sens d'une intégration politique locale des immigrants étrangers ou (post)coloniaux, ou plutôt dans le sens de discriminations à leur égard. De fait, il paraît au premier abord assez improbable que la *citoyenneté urbaine* imaginée par certains réformateurs municipaux de l'entre-deux-guerres ait pu prendre corps dans le contexte français, où la centralisation étatique et la définition nationale de la citoyenneté semblent régner sans partage après l'affrontement entre Jacobins et Girondins, après la Commune de Paris, ou dans les années 1960 au temps du Plan triomphant et de l'aménagement du territoire dicté par l'État. Ce n'est que dans l'effervescence des « années 68 » que se développent réflexions théoriques et expériences locales autour du « droit à la ville » du philosophe marxiste Henri Lefebvre ou de la promotion de la démocratie locale<sup>190</sup>.

Ces engagements politiques soulèvent notamment la question du droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections locales. Ce fut une des propositions retenues par François Mitterrand en 1981 dans ses 110 propositions, mais l'on sait que seuls les ressortissants de l'Union européenne bénéficient de ce droit depuis la fin des années 1990<sup>191</sup>. Des propositions voisines sont régulièrement formulées pour pallier les défaillances de la participation électorale au centre de la définition légitime de la citoyenneté nationale, non seulement pour les étrangers mais plus largement dans les classes populaires et parmi les minorités ethno- raciales. Cet horizon est porté aujourd'hui par certains, tels Jacques Donzelot, comme une perspective de réforme, dans le cadre de la politique de la ville<sup>192</sup>. Plus largement, il fait l'objet de réflexions dans plusieurs disciplines abordant souvent la question de l'affaiblissement des États-nations, ou de leur renouveau politique par le local, en lien avec les

---

<sup>190</sup> H. Lefebvre, *Le Droit à la ville*. Paris : Éditions Anthropos, 1968. Sur la démocratie locale : L. Blondiaux (dir.), *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*. Paris : Presses universitaires de France, 1999. Et, pour une évocation de l'engagement associatif dans ce sens : O. Vilain, « Des Gam aux Motivé-es : cinquante ans d'associations de démocratie locale ». *Territoires*. 2009, n° 500.

<sup>191</sup> Sur la citoyenneté européenne et le droit de vote des étrangers aux élections locales : C. Wihtol de Wenden, *La citoyenneté européenne*. Paris : Les Presses de Sciences Po, 1997 ; R. Leveau, C. Wihtol de Wenden, K. Mohsen-Finan, *De la citoyenneté locale*. Paris : IFRI, 2003.

<sup>192</sup> J. Donzelot, *Vers une citoyenneté urbaine ? La ville et l'égalité des chances*. Paris : Éd. Rue d'Ulm-Presses de l'ENS, 2009 ; J. Donzelot, *La France des cités. Le chantier de la citoyenneté urbaine*. Paris : Fayard, 2013. Jacques Donzelot voit dans la citoyenneté urbaine la dernière étape en date du processus pluriséculaire décrit dans l'ouvrage classique du sociologue britannique Thomas H. Marshall [T. H. Marshall, *Class, citizenship, and social development*. Chicago : University of Chicago Press, 1977]. Il pense la notion par opposition avec les formes de citoyenneté (civile, politique, sociale) instituées depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, en reprenant à son compte l'idée classique suivant laquelle depuis l'émergence de la ville industrielle, les vieilles définitions juridiques de la ville et les conceptions civiques qui leur étaient associées se sont trouvées dépassées, face aux inadaptations révélées par la « nouvelle question urbaine » [J.-L. Pinol, F. Walter, « La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale », *op. cit.*, p. 16- 18 ; J. Donzelot, M.-C. Jaillot, *La nouvelle question urbaine*. Paris : PUCA, 2000].

questions migratoires, les problématiques transnationales des « villes globales » et l'étude de mouvements revendicatifs de minorités ethno-raciales<sup>193</sup>.

Nous adoptons toutefois un point de vue critique sur la notion de *citoyenneté urbaine* ainsi définie. Il paraît en effet de mise étant donné les limites rencontrées jusqu'à aujourd'hui par les tentatives de renouvellement démocratique par la participation locale, et notamment leurs difficultés à inclure les pauvres et *immigrés* déjà les plus éloignés des institutions<sup>194</sup>. À l'image de différentes enquêtes de terrain développées au carrefour des sciences politiques, de l'anthropologie et de la sociologie urbaine<sup>195</sup>, notre approche ne consiste donc pas à aborder la *citoyenneté urbaine* comme un idéal abstrait déjà là ou à venir, mais plutôt à observer comme un problème historique le déploiement et les limites de ces « pratiques de citoyenneté<sup>196</sup> » dans la société urbaine de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Problème, car on perçoit bien toutes les sources possibles de contradictions entre revendications de droits d'usage et contraintes de la gestion d'un office HLM. Problème, également, car l'institution et la pratique de nouveaux droits ou d'une plus grande égalité de traitement dépend fortement dans le cas du logement social des rapports entre collectivités locales et acteurs étatiques en charge de l'urbain.

En ce sens, il est intéressant de noter que, dès notre période, plusieurs logiques interfèrent déjà avec la définition classique de la citoyenneté nationale et sa déclinaison par les collectivités locales en France. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le développement des migrations internationales pose en effet la question des droits sociaux applicables aux immigrants à l'échelle internationale<sup>197</sup>. Paul-André Rosental estime ainsi qu'en matière de protection sociale on

---

<sup>193</sup> D. Giband, C. Siino, « La citoyenneté urbaine pour penser les transformations de la ville ? » *Annales de géographie*. 2013, n° 694. Sur la dimension revendicative de minorités, voir par exemple : J. Holston, « Insurgent Citizenship in an era of global urban peripheries ». *City & Society*. 2009, vol. 21, n° 2.

<sup>194</sup> M.-H. Bacqué, Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions*. Gap Paris : Y. Michel Adels-Revue « Territoires », 2010M. Carrel, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Lyon : ENS éditions, 2013. Pour des travaux portant notamment sur Saint-Denis : H. Nez, J. Talpin, « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? » *Genèses*. 2010, n° 79 ; É. Roche, *Territoires institutionnels et vécus de la participation en Europe. La démocratie en question à travers trois expériences (Berlin, Reggio Emilia et Saint-Denis)*. Thèse de doctorat de géographie. Paris : EHESS, 2010. Pour un point de vue particulièrement critique sur les « gloses "citoyennistes" innombrables, plus consensuelles les unes que les autres », cf. J.-P. Garnier, « Du droit au logement au droit à la ville : de quel(s) droit(s) parle-t-on ? » *L'Homme et la société*. 2012, n° 182, p. 207.

<sup>195</sup> M. Carrel, *La citoyenneté urbaine du point de vue des gouvernés. Synthèse bibliographique*. Plan Urbanisme Construction Architecture, 2007. Voir aussi : C. Neveu, « Comment faire l'anthropologie d'un objet « trop lourd » ? Approche anthropologique de la citoyenneté en France ». *Anthropologie et sociétés*. 2009, vol. 33, n° 2.

<sup>196</sup> En introduction d'un dossier du *Mouvement social*, Madeleine Rebérioux plaide pour la prise en compte des « pratiques de citoyenneté » non sanctionnées par le droit, pour étudier l'histoire de la citoyenneté des femmes [M. Rebérioux, « La montée en première ligne de la citoyenneté ». *Le Mouvement Social*. 1995, n° 171 ; P. Rosanvallon, « Citoyenneté politique et citoyenneté sociale au XIX<sup>e</sup> siècle ». *Le Mouvement Social*. 1995, n° 171].

<sup>197</sup> P. Rygiel, *Une impossible tâche ? L'Institut de droit international et la régulation des migrations internationales (1870-1920)*. Habilitation à diriger des recherches en Histoire. Université Paris 1, 2011, p. 104- 107.

observe au cours du XX<sup>e</sup> siècle un « double mouvement apparemment contraire de tyrannie croissante du national *et* d'assimilation des étrangers aux nationaux<sup>198</sup> ». L'élaboration de ce type de droits sociaux de portée mondiale, comprenant l'accès au logement et aux services urbains, est prise en charge par le Bureau International du Travail en son temps, et plus récemment par l'agence de l'ONU en charge de l'habitat<sup>199</sup>. Cela n'est pas sans lien avec notre objet car c'est d'abord en vertu de conventions internationales que le droit des immigrants au logement social a pu commencer à être légitimé<sup>200</sup>. Une autre logique déstabilisant quelque peu le cadre national établi, propre à l'histoire de la décolonisation française, est celle de la « citoyenneté paradoxale » accordée aux « Français musulmans d'Algérie » (FMA) migrant en métropole<sup>201</sup>. L'intérêt de la notion de « citoyenneté paradoxale » est de problématiser le hiatus entre l'égalité formelle entre citoyens affirmée comme un horizon du discours politique ou du droit, et la réalité des pratiques sociales qui, dans le cas des Algériens en métropole avant et pendant la guerre d'indépendance, sont fortement structurées par la volonté politique de prolonger le projet colonial. Leur citoyenneté se traduit ainsi, dans les faits, par un encadrement policier et une action sociale de type tutélaire-autoritaire<sup>202</sup>. Nous verrons qu'à Saint-Denis la question se pose, notamment autour du logement de ces immigrants particuliers.

Ces interférences avec les formes de citoyenneté les mieux établies nous semblent une piste intéressante à suivre pour décrire un certain nombre de problèmes pratiques qui se sont posés aux acteurs municipaux dionysiens, dès lors qu'il y avait parmi les demandeurs locaux d'HLM une part importante d'étrangers ou de « citoyens paradoxaux » – les FMA en leur temps, et au-delà, si l'on élargi l'usage de la notion, les minorités d'immigrants et de leurs descendants discriminés. Ces réalités historiques questionnent en effet les modalités traditionnelles d'encadrement municipal des populations et du lien politique local. Si l'on part du principe qu'à Saint-Denis la politique municipale de logement social était pensée initialement en priorité au bénéfice de « citoyens-résidents » de la commune, attribuer des logements à des immigrants étrangers ou coloniaux ne représente pas une évidence. L'hospitalité municipale était un mode

---

<sup>198</sup> P.-A. Rosental, « Migrations, souveraineté, droits sociaux », *op. cit.*, p. 342.

<sup>199</sup> P.-A. Rosental, « Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 2006, 61/1. Logement et services urbains sont plus particulièrement l'objet du programme des Nations Unies ONU-Habitat depuis 2002, à la suite des conférences internationales « Habitat 1 » de Vancouver en 1976, et « Habitat II » d'Istanbul en 1996.

<sup>200</sup> Selon la thèse du directeur de l'Office HLM de Paris entre 1954 et 1969, les étrangers n'auraient pas été admis à bénéficier de la législation HBM sauf dans le cas d'accords internationaux bilatéraux avec Italie, Pologne et Belgique [J. Lemoine, *Les offices publics d'habitation à bon marché*, thèse de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris, 1948, cité par M. Ruffat, D. Voldman, *Permanences et changements aux HLM*, *op. cit.*, note 125, p. 56.]

<sup>201</sup> A. Spire, « Semblables et pourtant différents. La citoyenneté paradoxale des "Français musulmans d'Algérie" en métropole ». *Genèses*. 2003, n° 53. La notion de « citoyenneté paradoxale » est empruntée à J. W. Scott, *La citoyenneté paradoxale : les féministes françaises et les droits de l'homme*. Paris : Albin Michel, 1998.

<sup>202</sup> E. Blanchard, *Encadrer des « citoyens diminués » : la police des Algériens en région parisienne (1944-1962)*. Thèse de doctorat. Université de Bourgogne, 2008.

de régulation ancien de l'intégration socio-politique des étrangers par la résidence, mais il supposait un long cursus pour que l'étranger passe du statut minimal de protégé temporaire de la commune à celui d'égal du citoyen municipal. Que ce soit lors de circonstances qui voient cette logique de l'hospitalité graduelle et conditionnée débordée, parce que des immigrants installés de longue date ont pu être reconnus comme citoyens municipaux, ou parce qu'à la fin de notre période la question se pose dans le cadre de la politique de la ville, il nous est donc paru intéressant de chercher à repérer les traces de ce qui s'apparenterait à des pratiques de *citoyenneté urbaine*.

Nos sources ne permettent qu'une approche partielle de la question. Elles l'abordent par le biais de l'accès à un droit en particulier, en le replaçant dans la cadre de l'action municipale dans son ensemble, mais sans pouvoir envisager les dimensions les plus proches de la citoyenneté active passant par la contestation ou la participation aux décisions<sup>203</sup>. Cela aurait demandé une autre enquête notamment sur les formes de représentation des locataires et sur leurs revendications, que nous n'observerons que ponctuellement au hasard de leurs dossiers<sup>204</sup>. Retracer l'histoire du logement social des immigrants et des bricolages infra-juridiques locaux, comme nous le faisons, peut néanmoins être vu comme une contribution à l'histoire des hiérarchies instituées parmi les citoyens, par le biais de discriminations légales ou légitimées socialement. Le passé donne de multiples exemples de ce caractère juridiquement stratifié de la « citoyenneté moderne », en fonction du genre<sup>205</sup>, de la race<sup>206</sup>, du statut colonial des territoires ou des personnes<sup>207</sup>, ou encore de la morale civique<sup>208</sup>.

Si la *citoyenneté urbaine* forme un horizon improbable en France, car à peine formulé et reposant sur des institutions éclatées, il nous semble donc qu'elle peut avoir une vertu heuristique comme angle de problématisation historique. Cette démarche nous a permis de clarifier la place du droit et des différentes formes d'encadrement des populations dans

---

<sup>203</sup> P.-A. Rosental montre que l'on peut analyser le travail du droit et de la citoyenneté en l'absence d'un mouvement social, dans son étude sur une cité-jardin strasbourgeoise à visée eugéniste fondée en 1924, lorsqu'il aborde après 1945 les contentieux liés à la guerre et la municipalisation de la cité [P.-A. Rosental, *Destins de l'eugénisme*. Paris : Ed. du Seuil, 2016, chap. 14 et 15, dans une partie intitulée « Cobayes ou citoyens ? »].

<sup>204</sup> Voir : Sébastien Jolis, *La confédération nationale du logement. La participation des habitants dans la ville ? (1944-1985)*, thèse en cours, A. Fourcaut (dir.). Dans une approche plus large de la revendication ouvrière d'un droit d'usage de l'espace urbain [M. Perrot, « Les ouvriers, l'habitat et la ville au XIX<sup>e</sup> siècle ». In : *La question du logement et le mouvement ouvrier français*. Paris : Éditions de la Villette, 1981, notamment p. 38].

<sup>205</sup> Un aperçu de l'historiographie abondante pour la période révolutionnaire et ses suites est donné par : V. Martin, « La citoyenneté revisitée : bilans et perspectives historiographiques ». *La Révolution française. Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française*. 2015, n° 9.

<sup>206</sup> C. Thibaud, « Race et citoyenneté dans les Amériques (1770-1910) ». *Le Mouvement Social*. 2015, n° 252.

<sup>207</sup> E. Saada, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale ». *Genèses*. 2003, n° 53 ; Y. Urban, « La longue genèse de la citoyenneté dans le second Empire colonial 1798-1898 ». *La Révolution française. Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française*. 2015, n° 9.

<sup>208</sup> A. Simonin, *Le déshonneur dans la République : une histoire de l'indignité 1791-1958*. Paris : Grasset, 2008.

l'histoire dionysienne du logement social des immigrants. Elle conduit en effet à porter attention aux tensions pratiques qui existent, selon le spécialiste britannique de *citizenship studies* Egin F. Isin, entre les *droits de la ville* – que l'on peut apparenter au traditionnel droit de cité et aux modes d'encadrement municipaux qui l'accompagnent – et les *droits à la ville* – plus proches de droits humains universels et plus évanescents dans la pratique<sup>209</sup>. Un peu à l'image de ce que nous avons proposé pour la notion de municipalité sociale qui permet d'aborder les tensions entre État et communes urbaines pour la prise en charge sociale des populations, la problématique de la *citoyenneté urbaine* permet d'être attentif à la tension constante entre le ciblage technique des bénéficiaires de la protection sociale et la logique universalisante des droits qui, du point de vue des gouvernants, comporte toujours le risque d'une politisation de la question sociale<sup>210</sup>. Prêter ainsi attention aux ressources que peuvent apporter à des immigrants le droit ou l'affirmation politique d'une égalité citoyenne, malgré la force des inégalités de fait et des discriminations, et malgré le scepticisme que peut inspirer l'idéal d'une *citoyenneté urbaine*, aide selon nous à comprendre comment l'office HLM et plus largement les institutions municipales de Saint-Denis ont pu intégrer dans le champ de la solidarité locale de nombreux immigrants, tout en contribuant dans le même mouvement à une stigmatisation durable de minorités *immigrées*.

## Un récit en trois temps

Nous avons conçu la périodisation des résultats de cette enquête à partir des archives et de l'histoire de l'office HLM de Saint-Denis, centrales dans la recherche comme dans les questionnements exposés jusqu'à présent. Partant des grandes inflexions de l'activité de l'office, le récit sera rythmé en trois parties.

---

<sup>209</sup> E. F. Isin, « Introduction : Cities and citizenship in a global age ». *Citizenship Studies*. 1999, vol. 3, n° 2 ; E. F. Isin, « City, Democracy and Citizenship : Historical Images, Contemporary Practices ». In : E. F. Isin, B. S. Turner (dir.), *Handbook of citizenship studies*. London : Sage, 2002 ; E. F. Isin, « La ville comme lieu du social ». *Rue Descartes*. 2009, n° 63. L'auteur définit ainsi deux régimes de distribution des pouvoirs et des droits, dont il repère des manifestations depuis l'Antiquité et qu'il désigne par les deux expressions de *droits de la ville* et de *droits à la ville*. Dans le premier cas, il désigne des droits découlant de l'autonomie légale et politique des villes, acquise dans des rapports conflictuels avec l'État, comme une corporation offrant des droits et des services à ses membres. Les attributs associés à ces *droits de la ville* fondés sur l'appartenance locale du citoyen seraient la loyauté, la vertu, le civisme, la discipline et la subsidiarité des pouvoirs. La municipalité sociale serait ainsi un développement contemporain du corporatisme urbain traditionnel. On pourrait repérer des *droits à la ville* dès lors qu'ils sont reconnus à des groupes sociaux sans être attachés à une ville particulière, tels les marchands itinérants ou les universitaires dans les villes médiévales. Les droits humains internationaux élaborés au cours du XX<sup>e</sup> siècle semblent se rapprocher de ce type de droits. L'auteur précise que ces deux types de droits « renferment des tensions ou des conflits insolubles » [E. F. Isin, « La ville comme lieu du social », *op. cit.*, p. 56].

<sup>210</sup> C'est la perspective intéressante brossée par le spécialiste des protections sociales en Amérique latine Bruno Lautier : B. Lautier, « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique Latine ». *Revue Tiers Monde*. 2013, n° 214. Voir aussi : G. Procacci, *Gouverner la misère : la question sociale en France (1789-1848)*. Paris : Le Seuil, 1993 ; G. Procacci, « Exclut ou citoyens ? Les pauvres devant les sciences sociales ». *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*. 1996, vol. 37, n° 2.

Une première période débute en 1944, lorsque la municipalité cherche à remettre en marche l'organisme fondé en 1931. C'est le temps de la reconstruction et le lancement de l'office doit répondre aux grandes ambitions issues de la Résistance. Les acteurs municipaux dionysiens s'efforcent alors de s'appuyer sur l'héritage des réformateurs municipaux de l'entre-deux-guerres pour légitimer leur action. En matière de construction de logement sociaux, comme pour leur gestion, c'est le temps de l'apprentissage souvent laborieux. Au regard de ces enjeux, l'immigration qui est pourtant une réalité sociale présente dès les lendemains de la Libération apparaît aux acteurs locaux comme une question secondaire. Des choix et des contraintes déterminants par la suite pour la question de l'ouverture ou de la fermeture aux immigrants se mettent pourtant en place durant cette période.

Cette première partie s'achève dans la seconde moitié des 1960, qui apparaît à de nombreux titres comme une période de transition. Au moment du dernier mandat d'Auguste Gillot – maire depuis la Libération –, à un moment où l'office s'apprête à intensifier son activité, tandis que l'immigration acquiert une place de plus en plus importante, à travers la question des bidonvilles. Entre 1965 et 1974 s'étend ainsi une courte période durant laquelle s'opèrent de nombreux changements décisifs, depuis les politiques urbaines nationales jusqu'au renouvellement des acteurs locaux, en passant par l'entrée en application de la réforme administrative qui donne naissance au département de Seine-Saint-Denis. C'est aussi la période durant laquelle émerge la question du peuplement *immigré* comme problème public face auquel élus municipaux et Préfecture vont chercher à élaborer les premières réponses. Enfin, cette seconde période est celle pour laquelle les dossiers de locataires que nous avons analysés sont les plus consistants. Ils permettent de donner une image assez précise des évolutions du peuplement à l'échelle d'un parc HLM qui atteint désormais autour de 9 000 logements.

La troisième période que nous faisons débiter en 1975 correspond à celles des grandes révisions gestionnaires pour l'office dionysien, à l'image de ce qu'on observe dans le secteur HLM de façon plus générale. Jusqu'au milieu des années 1990, en plusieurs étapes, l'enjeu central pour ses responsables a été d'adopter la position adéquate face à une grave crise budgétaire, à l'heure où le retard accumulé face à la dégradation matérielle des cités devient critique, et alors que la situation économique des locataires et des habitants de Saint-Denis se dégrade sous l'effet d'une désindustrialisation désormais aiguë et de l'entrée dans une ère de chômage de masse. C'est alors que les élus municipaux font de nouveau appel au registre du « droit à la ville » et qu'ils trouvent dans la politique de la ville un nouveau projet mobilisateur pour l'administration municipale. Cependant, les archives de la gestion administrative du bailleur municipal et les dossiers de locataires, qui se resserrent pour la fin de la période sur le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, montrent les nombreuses contradictions auxquelles doit

faire face cet idéal réaffirmé. Ces contradictions apparaissent centrales dans l'émergence d'un nouvel enjeu qui n'est plus seulement celui de l'hospitalité envers des immigrants étrangers, ni celui de leur inscription territoriale vue sous l'angle du peuplement, mais celui de la citoyenneté d'habitants minorisés sous l'effet de discriminations ethno-raciales.



Première partie

**Des HLM pour tous ?  
De la municipalité sociale idéale à l'exercice d'une  
citoyenneté sélective (1944-1968)**

---

« TOUS LES MAL LOGÉS PEUVENT ET DOIVENT ETRE RELOGÉS », déclare un adjoint au maire de Saint-Denis dans un article du bulletin municipal publié début 1953<sup>1</sup>. Donner corps à cette revendication supposait la constitution d'un parc immobilier public offrant au plus grand nombre la possibilité de faire valoir ce droit du citoyen citoyen. L'office public d'habitation de Saint-Denis, fermement tenu en main par l'équipe municipale, était conçu comme le fer de lance de cette politique ambitieuse. Alors qu'à la Libération il n'existait que sur le papier, l'organisme parvient à gérer plus de 5 000 logements sociaux à la fin des années 1960. Leur construction a profondément changé le paysage urbain de la partie nord de la commune. Et, l'organisme dionysien est devenu l'un des offices municipaux les plus importants de la banlieue parisienne<sup>2</sup>. Avec ses cités aux noms de héros communistes de la Résistance, la « ville rouge » a plus que jamais l'allure d'un bastion du PCF, dont la solidité paraît confirmée par la longévité électorale du communisme local<sup>3</sup>.

L'image rétrospective d'un communisme municipal triomphant tend cependant à gommer les difficultés de l'entreprise. La remise sur pied de l'office prend en effet du temps : en raison de l'attentisme initial de l'État, l'organisme n'entre de plain-pied dans l'âge de la construction de masse qu'à la fin des années 1950. Nous suivrons cette première phase en nous arrêtant au cours du dernier mandat d'Auguste Gillot, le maire de Saint-Denis depuis la Libération, car dans la seconde moitié des années 1960 ont lieu des changements importants qui change le cadre de l'action municipale en matière de logement. C'est alors, seulement, tandis que le département de la Seine laisse place à celui de la Seine-Saint-Denis, qu'on observera véritablement une forte poussée de la construction HLM.

Durant les vingt premières années de notre récit, l'enjeu essentiel n'est pas tant le récit des succès municipaux, mais plutôt la compréhension des effets sociaux des politiques conduites. De la Libération aux années 1960, la société dionysienne est en effet profondément marquée par le développement, parallèle à celui de l'État social, d'une municipalité sociale et de son administration qui entend transformer l'espace local et les conditions de logement de façon radicale. L'identification des ayants droit de cette action sociale multiforme vient ainsi s'articuler aux identités forgées dans les sociabilités ouvrières et par les engagements syndicaux et politiques. Cette dimension des rapports sociaux, en progrès depuis le début du siècle, prend une place encore accrue dans le quotidien de cette société ouvrière.

On sait cependant peu de choses sur les pratiques des offices municipaux de banlieue dans cette période, et sur leur capacité à réaliser les promesses du préambule de la Constitution de

---

<sup>1</sup> AM SD, 13 C 2, P. Didiot (maire-adjoint), « Angoisse des familles : le logement », *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°18, janvier 1953, p. 4-5. Les majuscules sont reproduites telles que dans la source.

<sup>2</sup> E. Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3*, op. cit., p. 68-69.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 89.

1946, régulièrement mobilisé à Saint-Denis pour défendre la politique locale de logement. L'idée généralement retenue au sujet des étrangers est que durant cette période, ils étaient exclus de fait, voire de droit, du bénéfice d'un logement social. Toutefois, on ne sait pas vraiment si des discriminations légales ou informelles s'exercent en permanence et comment elles opèrent en pratique. Pour la période, nous ne disposons d'aucune source sur la part des demandes d'HLM formulées par des immigrants étrangers et coloniaux ; donnée essentielle pour mesurer des pratiques discriminatoires au-delà de discours et dispositions juridiques encore vagues. On s'en remet donc à l'image d'une immigration de travail à dominante d'hommes célibataires non concernés par la législation HLM. Et, de fait, c'est seulement après 1968 qu'un accès significatif des étrangers aux HLM commence à être enregistré statistiquement à l'échelle de la région parisienne<sup>4</sup>. Pourtant, dès l'après Seconde Guerre mondiale, l'immigration familiale est déjà importante<sup>5</sup>, et à Saint-Denis, la question se pose aussi pour des familles d'immigrants arrivées avant-guerre.

À la suite de Patrick Weil, Vincent Viet a pointé les difficultés posées à l'analyse des politiques du logement des *immigrés*, par l'évolution chaotique des structures administratives qui en ont eu la charge au niveau national et par des hésitations récurrentes entre traitement différencié ou politique de droit commun<sup>6</sup>. Une conséquence de cette situation est la difficulté à cerner la part prise par les municipalités et les organismes HLM locaux, en particulier avant les années 1970. On sait qu'après 1945, alors que les municipalités perdent l'essentiel de leurs fonctions dans l'attribution des titres de séjour<sup>7</sup> ou des secours aux chômeurs<sup>8</sup>, une « double commande étatique et municipale » demeure souvent en matière sociale<sup>9</sup>. On mesure toutefois assez mal l'attitude des acteurs municipaux envers les familles d'immigrants dans le cadre ordinaire de la gestion du logement social, car elle est surtout saisie par le biais des politiques spécifiques, résorption des bidonvilles ou traitement des îlots insalubres<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> M. Pinçon, *Les immigrés et les HLM : le rôle du secteur HLM dans le logement de la population immigrée en Ile-de-France, 1975*. Centre de sociologie urbaine, 1981.

<sup>5</sup> M. Cohen, « Contradictions et exclusions dans la politique de regroupement familial en France (1945-1984) », *op. cit.*

<sup>6</sup> P. Weil, « Le logement des travailleurs immigrés : détournements et impasses d'une politique ». In : P. A. Taguieff (dir.), *Face au racisme*. t. 2. Paris : La Découverte, 1991 ; V. Viet, « La politique du logement des immigrés (1945-1990) ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 1999, n° 64.

<sup>7</sup> A.-S. Bruno, P. Rygiel, A. Spire[et al.], « Jugés sur pièces. Le traitement des dossiers de séjour et de travail des étrangers en France (1917-1984) ». *Population*. 2006, vol. 61, n° 5- 6.

<sup>8</sup> F. de Barros, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *op. cit.*

<sup>9</sup> A. Gotman (dir.), *Villes et hospitalité*, *op. cit.*, p. 13- 14.

<sup>10</sup> F. de Barros, « Des "Français musulmans d'Algérie" aux "immigrés". L'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950-1970) ». *Actes de la recherche en sciences sociales*. 2005, n° 159 ; M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*

En définitive, il n'est pas évident que les déclarations de la municipalité dionysienne en faveur d'un droit au logement social pour « tous les mal-logés » aient exclu mécaniquement l'ensemble des immigrants étrangers et coloniaux. Des travaux menés à partir de la notion d'hospitalité ont bien montré qu'au-delà d'un enjeu moral, celle-ci relève de pratiques mêlant à l'accueil, des formes de réciprocité et des rapports asymétriques, qui ne consistent pas systématiquement à fermer ou ouvrir les « frontières de l'intégration<sup>11</sup> ». De ce point de vue, il n'y a pas de rupture entre inhospitalité et hospitalité publique, mais un continuum de pratiques visant à réguler un accès graduel aux droits du citoyen. Ces pratiques d'(in)hospitalité municipale, sensibles aux conjonctures, vont du rejet de populations jugées illégitimes sur le territoire communal à l'accès au bien rare que représentent longtemps les HLM municipaux, en passant par le droit à une assistance minimale.

Ainsi, à l'opposé d'une démarche considérant que le logement social serait une institution qui accroît nécessairement « l'"étrangeté" des étrangers<sup>12</sup> », nous considérons qu'il est possible de retracer les actions et les choix qui ont conduit à restreindre le champ d'action potentiellement ouvert de l'institution HLM dans les limites de frontières nationales ou ethno-raciales. Dans cette perspective, se focaliser sur le moment où l'accès des immigrants aux HLM devient un problème public n'apparaît pas satisfaisant. On suppose alors implicitement que la présence d'immigrants vient perturber une situation présumée stable. À l'inverse, nous considérons que l'on peut faire débiter l'histoire du logement social des *immigrés* avant même que leur accès accru aux HLM soit remarqué, et à la limite – si jamais cela est vraiment arrivé –, avant même qu'il n'y ait eu un seul immigrant dans ces logements.

À Saint-Denis cette histoire commence à la Libération, car les choix politiques et administratifs opérés alors conditionnent, au moins jusqu'au milieu des années 1960, les logiques dans lesquelles s'inscrit l'office dionysien. En effet, les difficultés rencontrées pour réaliser l'idéal affiché dans les conditions exceptionnelles de l'après-guerre déterminent largement le regard porté sur le(s) public(s) de la municipalité sociale (Chapitre 1). Par la suite, on ne peut comprendre la volonté de limiter l'accès des immigrants aux HLM dionysiens sans tenir compte des incertitudes permanentes de l'action municipale dans ce domaine. En matière de construction et de gestion des HLM, observer les pratiques locales conduit en effet à réviser nettement l'image d'un communisme municipal triomphant (Chapitre 2). L'étude de l'attribution des logements entre 1950 et 1968, montre de la même manière qu'une incertitude importante entoure la définition des ayants droit des HLM municipaux, qu'ils soient étrangers ou non (Chapitre 3).

---

<sup>11</sup> A. Gotman (dir.), *Villes et hospitalité*, op. cit., p. 1- 18.

<sup>12</sup> O. Masclat, « Du "bastion" au "ghetto". Le communisme municipal en butte à l'immigration », op. cit., p. 15.

# Chapitre 1

## Un modèle municipal en reconstruction. Le social et l'urbain à Saint-Denis dans les années 1940-1950

---

Dès la sortie de guerre, le parti communiste choisit de faire de Saint-Denis l'une des vitrines de son action. Au « patriotisme de clocher à base de classe<sup>13</sup> » institué en « banlieue rouge » depuis les années 1920, s'ajoute dans ce chef-lieu d'arrondissement où se déroulent habituellement les manifestations interdites à Paris<sup>14</sup>, la dimension de symbole national et la trajectoire singulière du PCF dans la commune. À la Libération, l'atmosphère de « révolution communale<sup>15</sup> » contribue à escamoter l'héritage de la municipalité socialiste des années 1910, puis communiste des années 1920. C'est le doriotisme qui apparaît alors comme le contre-modèle face auquel reconstruire l'administration municipale. Le nouvel édile, Auguste Gillot, avait eu à mener le combat politique pour maintenir l'influence locale du PCF depuis l'été 1934, après l'exclusion de Jacques Doriot et la sécession de la majorité des militants locaux<sup>16</sup>. Conseiller municipal depuis 1937, puis représentant du PCF au sein du Conseil national de la Résistance (CNR) à partir de juillet 1943, il est présenté pour devenir maire provisoire et désigné par acclamation lors de l'assemblée populaire tenue le 28 août 1944, une semaine après la libération de la ville<sup>17</sup>. L'évènement est placé sous l'emblème du programme du CNR, « substitut à la révolution » défendu de plus en plus fermement par le PCF après 1945<sup>18</sup>.

Comment légitimer sur des bases renouvelées et durables une municipalité et une politique communiste ? Comment faire de la commune un terrain d'application conséquent, si ce n'est autonome, du programme social ambitieux formulé par le CNR ? Telles sont les questions qui occupent alors les élus et administrateurs municipaux dionysiens. Du milieu des années 1940 à la fin des années 1950, ils s'inscrivent avec elles dans le temps de la reconstruction<sup>19</sup>. Reconstruction d'infrastructures et de logements, et réaménagement de la ville

---

<sup>13</sup> A. Fourcaut, *Bobigny, banlieue rouge*, op. cit., p. 196.

<sup>14</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, op. cit.

<sup>15</sup> P. Buton, J.-M. Guillon (dir.), *Les pouvoirs en France à la Libération*. Paris : Belin, 1994, p. 11.

<sup>16</sup> Sur Auguste Gillot et son action contre le PPF : J. Maitron, C. Penetier, « GILLOT Auguste, Lucien », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article73649> (version mise en ligne le 28 août 2009) ; J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, op. cit., chap. 16.

<sup>17</sup> R. Bourderon (dir.), *Histoire de Saint-Denis*, op. cit., p. 280.

<sup>18</sup> C. Andrieu, *Le programme commun de la Résistance : des idées dans la guerre*. Paris : Éd. de l'Érudit, 1984, p. 108. Auguste Gillot indique dans ses mémoires que l'assemblée du 28 août 1944 avait été organisée pour présenter le programme du CNR et mettre en place un « organisme de direction » [A. Gillot, *Un Forgeron dans la cité des rois : Longjumeau-St-Denis*. [Drancy] : Éd. des Halles de Paris, 1986, p. 219].

<sup>19</sup> D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique*. Paris-Montréal : L'Harmattan, 1997.

touchée par les bombardements alliés<sup>20</sup>. Mais aussi, reconstruction d'une municipalité sociale dont certains aspects étaient à l'œuvre depuis le début du siècle<sup>21</sup>. En pratique, la « révolution communale » qui met fin à la gestion du Parti populaire français (PPF) de Jacques Doriot, s'inscrit rapidement dans le sillage de cette première administration sociale municipale.

Ce chapitre décrit les conditions dans lesquelles s'élabore le projet municipal dionysien à partir de la Libération. À la suite des élus et administrateurs dont nous étudions l'action, nous envisageons ici le « social » comme champ de l'action publique au sens large, puisqu'il est au principe d'une administration censée prendre en charge un ensemble de politiques cherchant à organiser localement la vie collective, allant du logement à l'enfance, en passant par l'hygiène et la santé publique, l'assistance et le travail social, mais aussi la culture, la vie sportive ou les fêtes. Dans cet ensemble, les politiques urbaines et sociales occupent une place importante dans les projets des acteurs municipaux. Mais, dans le contexte de l'après-guerre et de la reconstruction, l'idéal d'une municipalité sociale élaboré par les réformateurs municipaux de l'entre-deux-guerres<sup>22</sup>, et porté avec la plus grande conviction en mémoire de la Résistance, doit faire face à la fois au poids de la situation sociale et matérielle héritée, et aux fortes contraintes économiques, politiques et institutionnelles du temps.

Nous examinons à partir de plusieurs travaux existants les développements de l'intervention communale à Saint-Denis afin d'éclairer l'évolution des relations entre la municipalité et ses citoyens-administrés, parmi lesquels on trouve dès les lendemains de la guerre un nombre importants d'immigrants étrangers et de « Français musulmans d'Algérie ». Rassembler ces éléments riches mais dispersés permet de dégager un modèle d'action municipale cohérent, mais déjà en partie anachronique après quelques années. C'est en effet ce que montre une mise en perspective de ces sources de seconde main effectuée à l'aide d'archives municipales complémentaires : les bulletins municipaux ont été relus en intégralité afin de dégager les projets et conceptions des acteurs locaux ; plusieurs cartons d'archives relatifs à l'organisation de l'administration municipale et à quelques aspects de son action sociale ont également été mobilisés pour comprendre les enjeux de la remise en fonction de l'office HLM et son articulation au projet municipal élaboré à la Libération.

Nous présentons d'abord les acteurs et réseaux mobilisés par la municipalité dès la Libération pour penser et réaliser les ambitions municipales, et le contexte politique local de leur intervention (1). Nous analysons ensuite les conceptions municipales du social et de l'urbain mobilisées, en les confrontant aux principales caractéristiques de la société dionysienne

---

<sup>20</sup> Saint-Denis a subi deux bombardements alliés en 1942 et 1943, puis sept en 1944, dont celui du nœud ferroviaire de la Chapelle, à la Plaine-Saint-Denis, qui causa plusieurs centaines de morts, le 21 avril 1944.

<sup>21</sup> J.-P. Brunet, *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge*, *op. cit.* Cf. Introduction.

<sup>22</sup> R. Payre, *Une science communale ?*, *op. cit.*

des années 1940-1950 (2). Nous observons enfin comment le modèle municipal posé en termes abstrait au lendemain de la guerre est mis à l'épreuve et altéré par d'importantes contraintes socio-politiques et institutionnelles jusqu'à la fin des années 1950 (3). Des modèles d'action retenus aux difficultés rencontrées pour instituer la municipalité sociale projetée, il s'avère que les registres de la mobilisation politique et syndicale, de même que ceux de la citoyenneté et des droits sociaux, se trouvent relégués au second plan, au profit de formes de relations tutélaires déclinées en fonction des différentes composantes de la société locale.

## **1. Saint-Denis à la Libération : vitrine de la modernité communiste, laboratoire de la réforme municipale**

Le contexte singulier d'éclatement des pouvoirs qu'a représenté la Libération<sup>23</sup>, est un moment propice à l'élaboration et à la mise en scène d'un nouvel ordre politique local. Le renversement de l'administration municipale doriote fait de Saint-Denis un symbole du combat antifasciste, et explique que le PCF veuille faire du chef-lieu de la banlieue nord une vitrine de la modernité communiste. Les acteurs mobilisés autour des élus dionysiens et les projets présentés dans l'immédiat après-guerre recueillent ainsi les expériences et conceptions du social élaborées à la jonction des milieux de la réforme urbaine et de l'édilité communiste.

### **1.1. De la « révolution communale » à la réorganisation de l'administration municipale**

À la Libération, les enjeux de l'administration municipale prennent un tour très politique<sup>24</sup>. Cela s'observe tout particulièrement à Saint-Denis, où la lutte menée par Auguste Gillot pour la reconquête de l'influence locale contre le PPF conduit à des mesures d'épuration administrative plus rigoureuses que dans les autres communes suburbaines du département de la Seine<sup>25</sup>. Ainsi, avec 131 agents sanctionnés sur 700, le cas dionysien tranche avec la stabilité des personnels municipaux généralement constatée. La résolution favorable à de telles mesures d'épuration, votée par l'assemblée populaire du 28 août 1944, est mise en exergue en première page du premier bulletin municipal publié depuis la Libération, pour signifier la légitimité de cette rupture politique<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> P. Buton, J.-M. Guillon (dir.), *Les pouvoirs en France à la Libération*, op. cit. G. Le Béguet, D. Peschanski (dir.), *Les élites locales dans la tourmente : du Front populaire aux années cinquante*. Paris : CNRS Éd., 2000.

<sup>24</sup> P. Buton, J.-M. Guillon (dir.), *Les pouvoirs en France à la Libération*, op. cit., p. 11.

<sup>25</sup> E. Bellanger, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », op. cit.

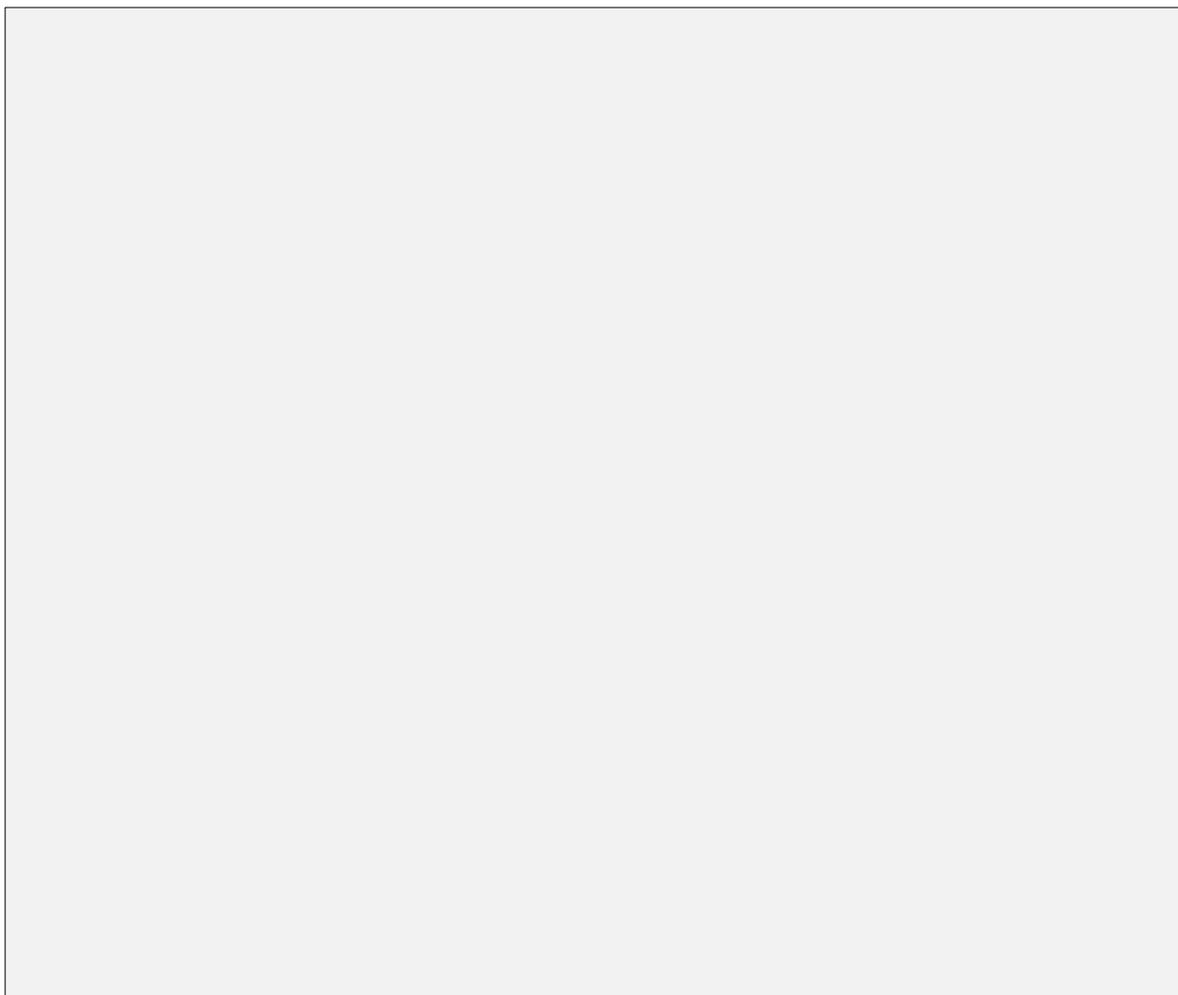
<sup>26</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°1, avril 1945.

### 1.1.1. « Saint-Denis renaît<sup>27</sup> » : hygiène politique et reconstruction

À la Libération, les discours accusateurs à l'encontre des « traîtres » doriotistes n'ont plus besoin de manier les éléments de propagande forgés en leur temps contre les exclus du PCF. Leur dérive collaborationniste suffit à les disqualifier définitivement. Le passé PPF de Saint-Denis est toutefois le thème central autour duquel les élus articulent mobilisation partisane et projets de réforme urbaine qui doivent conduire à la renaissance dionysienne.

« Héritage : des taudis... », « Héritage : écoles insalubres... », « Héritage : manque de voirie... », « Héritage : encore des taudis... ». Ce sont les légendes des photographies publiées dans le premier bulletin municipal d'avril 1945 (figure 1-1). Ces quelques images doivent symboliser à elles seules l'ampleur de la tâche à laquelle s'attelle la nouvelle municipalité. Elles symbolisent en même temps les méfaits de la municipalité doriotiste, dont il faut se prémunir durablement au même titre que la tuberculose.

**Figure 1-1 : Photographies illustrant le premier bulletin municipal paru après la Libération**



Source : AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°1, avril 1945.

<sup>27</sup> AM SD, *Saint-Denis renaît*, 1947, film (35') [<http://archives.ville-saint-denis.fr/focus/saint-denis-en/3539/n:994>].

La nouvelle municipalité entend faire œuvre d'hygiène publique au sens plein du terme : hygiène des habitations et de l'espace public, mais aussi hygiène politique. Dans le bulletin municipal précédent les élections d'octobre 1947, le récit de « la lutte contre la trahison » débute ainsi par ce constat : « depuis 12 années Saint-Denis perd des habitants ; la cause essentielle ? Personne n'a su appliquer une juste politique en matière de construction de logements ! »<sup>28</sup>. Plus loin, en introduisant le « grave problème du logement » : « Taudis, locaux surpeuplés, absence complète d'équipement social, voici résumé en quelques mots, l'héritage laissé à Saint-Denis par l'équipe PPF »<sup>29</sup>. Au cours de l'année 1947, le bureau municipal met à plusieurs reprises à son ordre du jour la question de la « réalisation d'un film sur Saint-Denis et ses taudis »<sup>30</sup>. Une séquence de près de six minutes du film électoral d'octobre 1947 déplore la « lamentable situation » héritée des « traîtres PPF » – statistiques sur l'équipement des logements à l'appui – ; avant de présenter les projets urbains de la municipalité, les programmes d'assainissement des cours d'eaux, la réfection des écoles, ainsi que les travaux de voirie et d'éclairage urbain qui viennent illuminer une carte communale animée<sup>31</sup>.

Au-delà du thème antifasciste, celui de la « renaissance française » qui irrigue la propagande communiste de la Libération est décliné à Saint-Denis à travers une exposition présentée salle de la Légion d'Honneur, ou en couverture du bulletin municipal de décembre 1945 : « Saint-Denis hier ville des rois, aujourd'hui ville industrielle aux îlots insalubres, sera demain cité moderne, parce que nous travaillons pour la renaissance de la France »<sup>32</sup>. L'élargissement du comité de la « Fête-exposition de la Renaissance française » dans un « Comité pour l'aménagement et la Reconstruction » est souhaité par le bureau municipal afin de « faire participer la population dionysienne toute entière à l'élaboration du nouveau plan d'aménagement »<sup>33</sup>. L'œuvre des élus locaux et celle des ministres communistes du gouvernement participent ainsi d'une entreprise de légitimation mutuelle. Pourtant, cette dimension bien connue du communisme d'après-guerre n'allait pas tout à fait de soi. En 1945, comme plus tard durant les années 1950, les responsables du parti étaient prompts à pointer le « crétinisme municipal » déviant de la ligne officielle<sup>34</sup>. Il existait en effet une défiance

---

<sup>28</sup> AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°7, octobre 1947, p. 3.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>30</sup> AM SD, 12 AC 5, Examen hebdomadaire par le bureau municipal des affaires à l'ordre du jour, 1947-1949.

<sup>31</sup> AM SD, *Saint-Denis renaît*, 1947, 35' [<http://archives.ville-saint-denis.fr/focus/saint-denis-en/3539/n:994>].

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> AM SD, 12 AC 4, Examen hebdomadaire par le bureau municipal des affaires à l'ordre du jour, séance du 3 janvier 1946, Secrétariat, affaire n°10.

<sup>34</sup> Discours tenu par Étienne Fajon lors de la conférence du 19 mai 1945 à Montreuil rassemblant de nombreux élus et représentants du Parti, au terme de la campagne municipale [E. Bellanger, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », *op. cit.*, p. 308]. Voir aussi : « Rapport sur "les municipalités au service des masses laborieuses" », *Les Cahiers du communisme*, n° spécial, 1956, p. 70-82

ancienne des cadres nationaux du PCF envers des élus locaux appuyant leur légitimité sur l'élection, des rapports clientélares avec leurs administrés ou tout autre support d'autorité que la légitimité partisane, telle l'expérience résistante<sup>35</sup>. Représentant du PCF au CNR, Auguste Gillot appartient au profil des élus locaux dont l'autonomie est portée en suspicion. En se démarquant de responsables exclus du parti dans les années 1950, il parvient toutefois à se maintenir au comité central du PCF de 1945 à 1964<sup>36</sup>. En 1945, la pression partisane est encore mesurée. Et, l'exposition de la « Renaissance française » est l'occasion de mettre en exergue l'action de Charles Tillon, fondateur et chef des Francs-tireurs et partisans (FTP), alors maire d'Aubervilliers et ministre aux Armements, qui sera dénoncé comme « grand seigneur » et évincé, entre 1951 et 1953, de la direction du parti et de sa mairie<sup>37</sup>.

Le contexte de l'immédiat après-guerre entraîne le discours des élus dionysiens au-delà des compétences dont disposaient réellement les municipalités. Dans l'esprit de la « bataille de la production », la municipalité entend en effet affirmer sa légitimité à intervenir dans l'ensemble des problèmes économiques et sociaux du moment. Sur le modèle de l'État interventionniste, elle prétend jouer le rôle d'un régulateur de la vie économique locale. Dès le premier bulletin municipal elle met en avant la réunion qu'elle a suscitée, début décembre 1944, entre industriels, agents de maîtrise et syndiqués afin d'engager la « reprise économique »<sup>38</sup>. Elle affirme, de même, son intérêt pour les questions d'orientation professionnelle, reliées à celles d'éducation<sup>39</sup>. Fin 1945, le bulletin municipal rend compte de la coopération avec l'Union syndicale du bâtiment, le Comité local des sinistrés et les comités de quartiers, qui a permis de se procurer des matières premières nécessaires à la remise en état des immeubles en proportion supérieure à ce que le ministère avait prévu<sup>40</sup>. L'éditorial d'Auguste Gillot au bulletin municipal de mai 1946 célèbre la remise au travail favorisée par l'action déterminée de la municipalité.

---

et 83-101, cité par C. Dupuy, « Un communisme municipal de banlieue : Gennevilliers, bastion rouge (années 1930-années 1960) ». In : J. Girault (dir.), *Des communistes en France : années 1920-années 1960*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2002.

<sup>35</sup> P. Boulland, « Autonomisation et contrôle des élus communistes en banlieue parisienne (1944-1965) ». In : E. Bellanger, J. Mischi (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*. Paris : Armand Colin, 2013.

<sup>36</sup> J. Maitron, C. Penner, « GILLOT Auguste, Lucien », *art. cit.*

<sup>37</sup> Dans les pages consacrées par le bulletin municipal à l'Exposition de la Renaissance Française, un texte d'H. Barron, maire adjoint de Saint-Denis, évoque l'action de Charles Tillon [AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, décembre 1945, p. 8]. La visite donnée par ce dernier à l'exposition est relatée par un passage dans le film *Saint-Denis renaît* produit à l'occasion des élections municipales d'octobre 1947. Sur l'exclusion de C. Tillon : P. Boulland, « Autonomisation et contrôle des élus communistes en banlieue parisienne (1944-1965) », *op. cit.*, p. 83-85.

<sup>38</sup> AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°1, avril 1945, p. 6.

<sup>39</sup> « Pour l'orientation professionnelle. Indiquons également que nous avons décidé le principe de la reprise, en vue de sa gestion par la commune, du centre d'orientation professionnelle autrefois administré par les industriels de la région de Saint-Denis » (AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°1, avril 1945, p. 4).

<sup>40</sup> AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, décembre 1945, p. 13.

Ce nouveau Bulletin annonce à nos administrés de nouvelles réalisations, lesquelles témoignent que la renaissance de Saint-Denis se poursuit. Les rivières coulent tranquilles dans leur lit sans créer d'inondations. Les goudronneurs parcourent les artères de notre cité, et les trottoirs se réfectionnent. Les paveurs prennent possession de nos boulevards et les remettent à neuf. Les maçons, les charpentiers, les serruriers, les peintres, s'attaquent aux logements, aux bâtiments municipaux, aux cantines scolaires, aux crèches ; les jardiniers aménagent les jardins, les squares. On répare, on transforme, on fait du neuf : on porte des coups à la tuberculose. Et, comme si une émulation animait la ville de Saint-Denis et tous ses habitants, nous voyons les commerçants entreprendre le ravalement de leurs boutiques. Nous félicitons et remercions toutes celles et tous ceux qui contribuent, par de tels efforts, à améliorer de leur mieux l'état général de Saint-Denis, veillent et travaillent à sa propreté. L'espoir renaît, la santé et la vie reviennent avec la confiance ; c'est la certitude d'en sortir par l'effort persévérant et la lutte contre l'ignorance<sup>41</sup>.

Le maire signale aussi la remise d'une distinction par le ministre communiste de la Production à une entreprise dionysienne, la Compagnie générale de Construction, et évoque la tenue d'une nouvelle « conférence de production » à l'Hôtel de Ville, poursuivant son travail de légitimation croisée des communistes locaux et gouvernementaux.

Premier scrutin depuis la révocation des ministres communistes du gouvernement Ramadier, les élections municipales d'octobre 1947 sont l'occasion d'affirmer encore la signification politique de l'action municipale communiste. Cela passe notamment par la réalisation de films, tel *À la conquête du bonheur*, qui présente un tour d'horizon national des réalisations municipales communistes insistant notamment sur les politiques du logement et de l'enfance<sup>42</sup>. Le film *Saint-Denis renaît*, produit au même moment confirme l'usage politique du passé local comme un moyen de mise en cohérence de l'action municipale avec les mots d'ordre du PCF<sup>43</sup>. Au début, le glorieux passé local et la mémoire des fusillés dionysiens sont évoqués sur un ton solennel durant plusieurs minutes<sup>44</sup> ; là où *Ivry ou 20 ans de gestion municipale communiste* (1945), identifié comme le modèle des films municipaux du PCF, se contente d'un rappel très rapide de la Seconde Guerre mondiale<sup>45</sup>. Saint-Denis apparaît comme « la grande cité industrielle », symbole des luttes révolutionnaires « pour tous les travailleurs de toutes les villes de France », comme la ville où résidait Pierre Degeyter, compositeur de « l'hymne des temps nouveaux »<sup>46</sup>. Elle est aussi présentée luttant dès le Moyen Âge « pour les libertés communales ». Et, au moment d'entamer le récit de la réorganisation administrative et

---

<sup>41</sup> AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°3, mai 1946, p. 2.

<sup>42</sup> T. Perron, « Voilà les cités laborieuses à la porte du bonheur. Le Parti communiste français et les films municipaux d'octobre 1947 ». In : J. Girault (dir.), *Des communistes en France : années 1920-années 1960*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2002.

<sup>43</sup> AM SD, *Saint-Denis renaît*, art. cit.

<sup>44</sup> S. Courtois, « Lutttes politiques et élaboration d'une histoire : le PCF historien du PCF dans la deuxième guerre mondiale ». *Communisme*. 1983, n° 4 ; M.-C. Lavabre, *Le fil rouge : sociologie de la mémoire communiste*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, p. 213 et suiv.

<sup>45</sup> T. Perron, « Voilà les cités laborieuses à la porte du bonheur », *op. cit.*

<sup>46</sup> AM SD, *Saint-Denis renaît*, art. cit. (Extraits du commentaire des six premières minutes).

de l'action municipale, le commentaire annonce que « Saint-Denis s'est donné à nouveau une municipalité digne de la grande ville<sup>47</sup> ». Une articulation habile est ainsi ménagée entre l'évocation des traditions militantes locales, la dénonciation des méfaits de la municipalité doriotiste et l'illustration d'une renaissance permise par l'action municipale communiste « efficace et rationnelle, solidaire et exemplaire<sup>48</sup> ».

### **1.1.2. L'« organisation rationnelle du mieux-être des administrés<sup>49</sup> » : les instruments d'une municipalité moderne**

Le bilan de « Sept mois d'activité municipale » présenté à la veille des élections municipales du printemps 1945 débute par la question de l'épuration de l'administration locale<sup>50</sup>. Mais, les termes employés pour en décrire la mise en œuvre introduisent un registre tout autre que celui de la lutte politique. On insiste sur la complexité de la tâche, sur la nécessité de ne pas commettre d'injustice et d'« assurer l'expédition du travail sans trouble, sans gêne pour la population dionysienne ». La réorganisation des services de la régie et des travaux et le réaménagement de leurs locaux, conduits dans la foulée, deviennent dans cette présentation les premiers résultats de la nouvelle gestion municipale. Moins d'un an après la Libération, l'atmosphère de « révolution communale » est déjà retombée. Outre une description par le menu des problèmes, des solutions apportées dans l'urgence et des projets à plus long terme, dans les domaines de l'assistance, de la santé et de l'hygiène, de l'enseignement et de l'enfance, des travaux ou encore de l'économie locale, le bulletin propose en quatrième de couverture un organigramme présentant le « schéma de réorganisation » des services municipaux. Après le déploiement tous azimuts de l'action municipale, ce schéma expose la seconde idée force développée en filigrane : la capacité de l'équipe municipale communiste de coordonner une organisation rationnelle et efficace, apte à anticiper les multiples défis à relever dans cette période de reconstruction<sup>51</sup>. Comme l'affirme Renaud Payre, « la compétence administrative des édiles [est devenue] une ressource politique et leur capacité à développer des services gérés rationnellement [est devenu] un élément clef des mises en scènes politiques municipales »<sup>52</sup>.

Le « schéma de réorganisation » des services municipaux dionysiens, comme certains aspects du texte qui le précède, évoque fortement le modèle du « taylorisme municipal<sup>53</sup> ». Sans

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, 5'54''.

<sup>48</sup> T. Perron, « Voilà les cités laborieuses à la porte du bonheur », *op. cit.*, p. 39.

<sup>49</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, décembre 1945, « Assistance sociale – Service social municipal », p. 14.

<sup>50</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n°1, avril 1945.

<sup>51</sup> Cf. Annexe n° 1-1.

<sup>52</sup> R. Payre, *Une science communale ?*, *op. cit.*, p. 279.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 278-279.

repandre explicitement l'analogie entre l'entreprise et la municipalité en vogue dans l'entre-deux-guerres, la nouvelle équipe municipale affirme chercher avec le réaménagement des locaux « un rendement maximum du travail » et viser, par exemple, « une organisation matérielle parfaite des écoles »<sup>54</sup>. Ainsi, au-delà du rôle de diffusion des mots d'ordre du parti, le « compte rendu de mandat à domicile<sup>55</sup> » que représente le bulletin municipal est aussi un gage de l'efficacité municipale. De même que le film ou l'exposition, il avait été l'objet d'un intense investissement de la part des réformateurs de l'entre-deux-guerres<sup>56</sup>. La régularité de ses parutions, comme les mises en pages et typographies innovantes, en font un gage de compétence administrative et l'outil d'une modernisation des relations avec la population<sup>57</sup>. La Ville recrute également, en 1946, le militant communiste Pierre Douzenel comme photographe, afin d'alimenter le bulletin municipal et le journal de la section PCF locale, le *Saint-Denis Républicain*<sup>58</sup>. Bien qu'à une échelle réduite, la logique est proche de celle qui conduit le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme à se doter d'un service photographique en juillet 1945<sup>59</sup>. Elle décline une pratique héritée des milieux réformateurs et socialistes municipaux du début du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>60</sup>.

De même que ces différentes manifestations d'une modernité communiste, le « schéma de réorganisation » de la municipalité de 1945 veut assurer aux citoyens dionysiens qu'ils sont désormais administrés de la manière la plus efficiente. Le maire y apparaît entouré du bureau municipal, figurant un pouvoir exécutif local distinct de l'assemblée élue, suivant le modèle du *city manager*. Le « service central » dirigé par le secrétaire général, personnage clé de toute l'administration municipale, est aussi mis en valeur, attestant d'une légitimité reposant non seulement sur l'élection, mais aussi sur un pouvoir administratif<sup>61</sup>. S'offre ensuite au regard des Dionysiens l'agencement rigoureux des services municipaux : le « service administratif »

<sup>54</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n°1, avril 1945, p. 2-3.

<sup>55</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, décembre 1945, p. 2 ; et n°7, octobre 1947, p. 2.

<sup>56</sup> R. Payre, *Une science communale ?*, op. cit., p. 249-252. Sur les expositions : *Ibid.*, p. 253-257.

<sup>57</sup> En mai 1946, l'éditorial d'Auguste Gillot commence ainsi : « La municipalité (...) élue il y a un an par tout près de 20 000 électrices et électeurs, est heureuse de publier ce troisième Bulletin municipal peu de temps après la parution, au mois de mars, d'un supplément au Bulletin municipal. Ainsi, c'est le quatrième document officiel publié en treize mois : premier résultat pour parvenir à l'édition trimestrielle que nous souhaitons tous » [AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°3, mai 1946, p. 2].

<sup>58</sup> C. Bérel, *Pierre Douzenel (1924-2004), photographe de la vie ouvrière dionysienne*. Mémoire de Master 2 Recherche, Histoire de l'art contemporain. Lille 3, 2008. Pierre Douzenel occupe ce poste jusqu'en 1987.

<sup>59</sup> D. Mouchel, « Une œuvre commune ». In : D. Voldman, D. Mouchel (dir.), *Photographies à l'œuvre : enquêtes et chantiers de la reconstruction, 1945-1958*. Cherbourg-Octeville - Paris : Le Point du jour - Jeu de Paume, 2011.

<sup>60</sup> C. Topalov, « Maurice Halbwachs, photographe des taudis parisiens (1908) ». *Genèses*. 1997, n° 28.

<sup>61</sup> E. Bellanger, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique ». *Revue française d'administration publique*. 2003, vol. 108, n° 4E. Bellanger, « Les secrétaires généraux des communes de la Seine-Banlieue. Contours d'une identité professionnelle (XIXe - XXe siècles) ». In : B. Dumons, G. Pollet. *Administrer la ville en Europe : XIXe-XXe siècles*. , 2003.

chargé de l'essentiel des tâches traditionnellement déléguées par l'État aux autorités locales, le « service du domaine » représentant la capacité d'action sur le territoire communal. L'office public d'habitation apparaît comme l'instrument clé qu'il pourra mobiliser pour reconstruire. Le bulletin municipal d'avril 1945, qui présente l'office comme l'outil permettant de « construire des maisons saines, spacieuses et aérées, destinées aux familles dionysiennes », indique que la Ville l'a doté de 10 millions de francs, et souligne :

Nous sommes loin de la politique rétrograde de la municipalité P.P.F., qui avait accordé généreusement 100 000 francs et qui, pendant près de dix ans n'a rien su faire de son Office d'Habitations à Bon Marché, car, soulignons-le, ce n'est pas nous qui créons l'office d'Habitations à Bon Marché ; il existe depuis plus de dix ans, mais jamais il n'a fonctionné<sup>62</sup>.

Au printemps 1945, l'État n'a pas encore approuvé la décision, prise dès décembre 1944 par le Conseil municipal, d'annuler la dissolution de l'organisme engagée par la municipalité précédente. L'arrêté préfectoral le reconstituant est pris le 16 octobre 1945<sup>63</sup>. Lors de la première réunion du conseil d'administration de l'office qu'il préside, Auguste Gillot assure que « la Municipalité actuelle portera tous ses efforts à la réalisation complète des projets de construction d'habitations propres, saines, supprimant les taudis et îlots insalubres pour faire de Saint-Denis une ville propre, saine et plus forte »<sup>64</sup>. Instrument technique de la reconstruction, l'office est aussi le poste avancé de l'entreprise d'hygiène politique visant à rompre avec l'avant-guerre dionysien.

Mais l'élément le plus important de ce projet de réorganisation administrative est un large « Service social », placé au cœur de l'organigramme présenté au public au printemps 1945. Sa création, qui doit être le fondement d'une véritable municipalité sociale, est la principale innovation institutionnelle annoncée en 1945. Ce service « doit comprendre l'ensemble des rouages administratifs au moyen desquels la municipalité poursuit l'organisation rationnelle du mieux-être de ses administrés<sup>65</sup> ». Sont rassemblés en son sein, non seulement les différents bureaux administratifs et institutions en charge de l'assistance sociale et de l'hygiène, mais aussi ceux en charge de l'enseignement, de l'enfance et des loisirs<sup>66</sup>. On étend ainsi la protection municipale du berceau au tombeau<sup>67</sup>. Il est intéressant de lire les justifications en faveur de ce Service social municipal élargi, données dans le rapport présenté devant le Conseil municipal par le maire en mars 1945. Caractéristiques de l'état d'esprit qui anime la municipalité, les arguments sont repris dans différents bulletins et documents municipaux les années suivantes.

---

<sup>62</sup> AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°1, avril 1945, p. 3.

<sup>63</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du Conseil d'administration de l'Office (CA OPH) du 6 novembre 1945.

<sup>64</sup> *Ibid.*, Procès-verbal de séance.

<sup>65</sup> AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, décembre 1945, p. 14

<sup>66</sup> Cf. Annexe n° 1-1.

<sup>67</sup> AM SD, 13 C 2, Supplément au bulletin municipal de Saint-Denis, mars 1946. Ce supplément publie une « Lettre de la Municipalité de Saint-Denis aux Députés » communistes, intitulée « Pour qu'il y ait moins de tombeaux et davantage de berceaux, il faut aider Saint-Denis ! ».

Nos contacts journaliers avec la population nous font souvent les témoins impuissants de la misère profonde des familles durement éprouvées par les salaires insuffisants, les charges de famille, les taudis, la maladie. Il faut donc, dans la plupart des cas, que ces familles puissent être, non seulement assistées, mais suivies pendant un certain temps en organisant autour d'elles tout un ensemble d'intervention des divers organismes publics ou privés, dont le but est de soulager les souffrances provenant de ces misères, tels secours d'assistance, dispensaire d'hygiène sociale, office d'habitations à bon marché, Caisse d'Assurances sociales, etc.

Ces constatations nous conduisent normalement à envisager la création d'un service public en liaison directe et permanente avec la municipalité, qui serait l'intermédiaire naturel entre celle-ci, les familles intéressées et les divers organismes publics ou privés devant intervenir. Ce service, c'est le "Service Social Municipal" dont l'ensemble des efforts doit viser, chaque fois que cela est possible, à soulager les souffrances provenant de la misère (assistance palliative), à replacer les individus et les familles dans des conditions normales d'existence (assistance curative), à prévenir les fléaux sociaux (assistance préventive), à améliorer les conditions sociales et à élever le niveau de l'existence (assistance constructive).

Nous vous proposons donc, à l'exemple de la plupart des grandes cités de la banlieue, notamment Vitry, Ivry, Suresnes, Gennevilliers, Gentilly et quelques autres, de créer à Saint-Denis le "Service Social Municipal" qui comprendrait, sous la responsabilité d'une assistante qualifiée par ses titres et une longue pratique, un corps d'Assistants Sociales polyvalentes assez nombreuses pour pouvoir diviser la localité en petits secteurs ; elles pourront être assistées par des secrétaires médico-sociales. [...]

D'ores et déjà, nous vous proposons de créer les postes nécessaires au bon fonctionnement du Service, étant entendu qu'ultérieurement, nous pourrions le développer de manière à ce que le plus grand nombre de familles puissent trouver l'aide, par l'application judicieuse et dans le sens le plus large, des lois d'assistance, secours, etc... dont elles peuvent avoir besoin ; une liaison très étroite sera établie avec les œuvres ou services privés déjà existants, lesquels doivent normalement être raccordés au "Service Social Municipal"<sup>68</sup>.

Nous reviendrons sur plusieurs points de ce rapport qui utilise le vocabulaire de l'assistance publique républicaine tout en dessinant un projet ambitieux qui dépasse le secours aux indigents. Rappelons qu'à cette date, les ordonnances relatives à la Sécurité sociale sont encore en cours d'élaboration. Avec un tel projet, il s'agit bien à la fois de conforter l'idée d'une modernité communiste et d'impulser une réforme profonde de l'institution municipale.

## 1.2. Acteurs et réseaux de la réforme urbaine en « banlieue rouge »

À la Libération, l'existence de ramifications du réseau de la réforme communale bien établies dans les milieux communistes permet aux édiles dionysiens de s'approprier rapidement le modèle de l'élus administrateur élaboré durant l'entre-deux-guerres<sup>69</sup>. Le projet de Service social municipal, cité ci-dessus, donne un aperçu de ce réseau d'acteurs à travers les expériences de plusieurs « grandes cités de la banlieue » données en modèles : « Vitry, Ivry, Suresnes, Gennevilliers, Gentilly et quelques autres<sup>70</sup> ». On reconnaît parmi elles certains des bastions

---

<sup>68</sup> AM SD, 25 AC 6, *Création d'un service social municipal* - Rapport devant le Conseil municipal, séance du 11 mars 1945 (rapporteur : A. Gillot).

<sup>69</sup> R. Payre, *Une science communale ?*, op. cit., chap. 5.

<sup>70</sup> *Ibid.* Les archives municipales attestent de contact avec d'autres communes, non citées ici, lors de l'élaboration de la réorganisation des services municipaux de Saint-Denis (Asnières, Boulogne et Montreuil) [AM SD, 25 AC 6].

électorales communistes les plus solides. Vitry et Ivry forment la circonscription électorale de Maurice Thorez. Ivry forme avec Gennevilliers et Bobigny le groupe des communes de banlieue parisienne où le PCF a recueilli depuis 1934 les résultats électoraux les plus conséquents<sup>71</sup>. Auguste Gillot y fut un temps rétribué comme employé municipal<sup>72</sup>. Surtout, la commune était dirigée depuis 1925 par Georges Marrane, maire, conseiller général, et président du Conseil général de la Seine en 1936-1937<sup>73</sup>. La municipalité ivryenne avait éprouvé une méthode permettant de consolider son administration en endossant autant que possible les assistances financées par l'État<sup>74</sup>. Durant l'entre-deux-guerres Georges Marrane a été un intermédiaire primordial favorisant l'engagement des communistes dans le champ de la réforme municipale<sup>75</sup>. Il est encore après 1945 un acteur important de la transmission de ces expériences. Le maire de Gennevilliers, Waldeck-L'Huillier qui avait quelques attaches militantes dionysiennes, prend ensuite le relais comme figure de référence en matière de problèmes municipaux au sein du PCF<sup>76</sup>. Ce réseau réformateur communiste s'incarne à Saint-Denis par l'intermédiaire de quelques acteurs clés, mobilisés dès l'immédiat après-guerre, qui établissent pour les vingt ans à venir les projets dionysiens en matière d'action sociale et d'urbanisme

### **1.2.1. Fernand Roussel : cheville ouvrière de la municipalité dionysienne depuis la Libération**

Il n'est guère surprenant que le maire de Saint-Denis cherche à inscrire sa ville parmi les références de l'édilité en « banlieue rouge ». Le plus original est sans doute la mention faite à Suresnes, autre « laboratoire urbain » reconnu de la banlieue parisienne, mais seule municipalité non communiste à être citée en exemple<sup>77</sup>. Cette mention tient au fait qu'à partir de la Libération, des acteurs directement liés depuis l'avant-guerre à l'action du maire de Suresnes, Henri Sellier, jouent un rôle important dans l'action de la municipalité dionysienne.

---

<sup>71</sup> J. Lojkine, N. Viet-Depaule, *Classe ouvrière, société locale et municipalités en Région parisienne. Eléments pour une analyse régionale et une approche monographique : le cas d'Ivry-sur-Seine*. Ministère de l'Urbanisme et du Logement, 1984C. Dupuy, « Un communisme municipal de banlieue : Gennevilliers, bastion rouge (années 1930-années 1960) », *op. cit.*

<sup>72</sup> E. Bellanger, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », *op. cit.*

<sup>73</sup> N. Viet-Depaule, « Georges Marrane, un communiste gestionnaire ». In : G. Le Béguec, D. Peschanski (dir.), *Les élites locales dans la tourmente : du Front populaire aux années cinquante*. Paris : CNRS Éd., 2000.

<sup>74</sup> F. de Barros, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *op. cit.*, notamment pp. 136-137.

<sup>75</sup> R. Payre, *Une science communale ?*, *op. cit.*, p. 164-171.

<sup>76</sup> Waldeck-L'Huillier, né à Saint-Denis, avait été un militant actif des Jeunesses communistes dionysiennes [J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, *op. cit.*, p. 275]. Secrétaire général de l'Amicale des élus républicains, il intervient régulièrement sur les questions municipales à la Chambre ou au Sénat [C. Dupuy, « Un communisme municipal de banlieue : Gennevilliers, bastion rouge (années 1930-années 1960) », *op. cit.*, p. 410-411].

<sup>77</sup> K. Burlen (dir.), *La banlieue oasis*, *op. cit.*. K. Burlen, *Citadin-citoyen*, *op. cit.*

Fernand Roussel est le premier. Secrétaire général de mairie de Saint-Denis de 1944 à 1964, il est non seulement un acteur clé de l'administration municipale, mais aussi un personnage dont le positionnement est stratégique, au point de contact entre le réseau des élus communistes de banlieue parisienne et celui des réformateurs municipaux<sup>78</sup>.

C'est en participant aux combats de la libération de Saint-Denis que Fernand Roussel y prend ses attaches. Lié à Ivry, par son grand-père qui en fut le premier maire guesdiste, il est militant communiste dès 1920. Il commence sa carrière d'administrateur municipal en 1922 comme employé à l'octroi de Vitry, puis en gravit les échelons en suivant les opportunités qui se présentent au-delà du réseau des municipalités communistes. Jusqu'en 1937, il est sous-chef des services d'hygiène de Suresnes, puis de Charenton. Il devient ensuite secrétaire général de mairie à Gentilly<sup>79</sup>. Après-guerre, il cumule avec sa fonction dionysienne celle de maire-adjoint de Suresnes. Sa femme, Madeleine Roussel, occupe un poste clé à Saint-Denis, puisqu'elle a la charge du Service social municipal de 1945 à 1962<sup>80</sup>. En l'absence de personnel d'encadrement propre à l'office d'habitation, Fernand Roussel et son adjoint avaient la charge de son secrétariat administratif<sup>81</sup>. Ce sont aussi eux qui mènent une action vigoureuse d'acquisitions foncières qui sera déterminante. Administrateur et militant, Fernand Roussel est un personnage au professionnalisme reconnu. Ayant, dès les années 1920, suivi des cours à la Faculté de droit et au Conservatoire national des Arts et Métiers, il est diplômé de l'École nationale d'administration municipale (ENAM), instituée au sein de l'Institut d'urbanisme de Paris, qui constitue un lieu majeur de professionnalisation des personnels municipaux<sup>82</sup>. La reconnaissance de ses compétences et de son expérience le conduit à présider en 1958 la section française du comité technique de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux<sup>83</sup>.

Cette inscription de Fernand Roussel dans les réseaux professionnels de la réforme urbaine et ses attaches avec la municipalité de Suresnes, établissent une filiation entre la

---

<sup>78</sup> M. Rault, N. Viet-Depaule, « ROUSSEL Fernand, Sylvain », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article129947> (version mise en ligne le 30 novembre 2010) ; E. Bellanger, *Administrer la « banlieue municipale » des années 1880 aux années 1950, op. cit.*, p. 1184-1186.

<sup>79</sup> Ce qui explique probablement la présence de Gentilly dans la liste des « grandes cités de la banlieue » citée par Auguste Gillot dans son rapport sur l'institution du Service social municipal.

<sup>80</sup> M<sup>lle</sup> Toursière est le nom qui apparaît d'abord comme chef du Service social. Il s'agit probablement du nom de jeune fille de Madeleine Roussel. La notice de Fernand Roussel dans le *Maitron* n'indique pas ce second mariage, mais mentionne la publication avec M. Toursière d'un article commun avant-guerre [F. Roussel, M. Toursière, « Du soleil toute l'année pour les enfants de la banlieue de Paris », *Le Mouvement sanitaire*, sd].

<sup>81</sup> Le projet d'un secrétariat inter-office avec l'OPHBM d'Ivry-sur-Seine avait été évoqué un temps, n'a pas été réalisé [AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 26 novembre 1948].

<sup>82</sup> E. Bellanger, « L'École nationale d'administration municipale. Des « sans-grade » devenus secrétaires généraux ». *Politix*. 2001, vol. 14, n° 53.

<sup>83</sup> P.-Y. Saunier, R. Payre, « Municipalités de tous pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) ». *Amministrazione*. 1998, vol. 30.

municipalité dionysienne d'après-guerre et la figure d'Henri Sellier. Socialiste pragmatique, homme de réseau, militant de l'urbanisme et de l'hygiène sociale, administrateur clé de l'office d'HBM de la Seine, ministre de la Santé publique du Front populaire, il a été décrit comme un « technicien de la vie collective<sup>84</sup> » qui a embrassé « progressivement des préoccupations touchant à l'ensemble de la vie de ses administrés<sup>85</sup> ». Suresnes est explicitement conçue comme un laboratoire permettant d'expérimenter des solutions à appliquer ensuite au traitement de la question sociale et des questions urbaines dans leur ensemble<sup>86</sup>. Le secrétaire général de la mairie de Suresnes, Louis Boulonnois, ancien instituteur, a théorisé la « doctrine de Suresnes<sup>87</sup> » à partir de la fin des années 1930<sup>88</sup>. Il s'agit d'un modèle d'intervention publique très intégré, fondé sur la recherche d'une organisation rationnelle, appliquant des principes pédagogiques à l'ensemble de la vie collective<sup>89</sup>. À Saint-Denis après la Libération, l'influence de ce modèle va jusqu'au mode de représentation retenu pour le « schéma de réorganisation » des services municipaux établi par Fernand Roussel<sup>90</sup>, qui reproduit celui de l'« Organisation du Service social de la ville de Suresnes »<sup>91</sup>.

### 1.2.2. Robert-Henri Hazemann : théoricien de la municipalité sociale

Robert-Henri Hazemann joue un rôle mineur dans l'action concrète de la municipalité dionysienne. Il figure néanmoins parmi les administrateurs de l'office HLM de Saint-Denis de 1946 à 1955, très probablement du fait de la relation ancienne que Fernand Roussel entretient avec lui<sup>92</sup>. Cependant, c'est un acteur important depuis l'entre-deux-guerres dans l'élaboration du modèle de municipalité sociale projeté à Saint-Denis à la Libération<sup>93</sup>. Robert-Henri Hazemann, qui se présente à la fin des années 1920 comme « médecin sociologue », traduit en

---

<sup>84</sup> Jules Moch, « Henri Sellier, homme d'Etat », in *Il y a cinquante ans... Henri Sellier... installait la première municipalité à direction socialiste à Suresnes, 1919-1969*, Saint-Ouen, imp. Maubert, 1970, p. 25-30.

<sup>85</sup> R.-H. Guerrand, C. Moissinac, *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*. Paris : La Découverte, 2005, p. 14.

<sup>86</sup> L. Coudroy de Lille, « Henri Sellier 1883-1943 ou la cause des villes. Retour sur un engagement en urbanisme ». *Histoire urbaine*. 2013, n° 37.

<sup>87</sup> K. Burlen, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes : techniques du social et services urbains ». In : Y. Cohen, R. Baudouï (dir.), *Les chantiers de la paix sociale : 1900-1940*. Paris : Editions de l'ENS, 1995, p. 267.

<sup>88</sup> L. Boulonnois, *La Municipalité en service social. L'Oeuvre municipale de M. Henri Sellier à Suresnes*. Nancy, Paris, Strasbourg : impr.-édit. Berger-Levrault, 1938. Voir aussi : L. Boulonnois, *Une conception nouvelle de l'autorité municipale : l'administration locale arbitrale et synthétique*. Pontoise : R. Lachevre, 1946. Boulonnois, *La réforme municipale (sur une étude de M. Jean Fabien)*. Pontoise : R. Lachèvre, 1945.

<sup>89</sup> K. Burlen, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes », *op. cit.*, p. 280-282.

<sup>90</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n°1, avril 1945.

<sup>91</sup> K. Burlen, *Citadin-citoyen*, *op. cit.*, p. 126.

<sup>92</sup> AM SD, 1 OPH 23 et 30, Séances du CA OPH du 19 décembre 1946 et du 21 avril 1956.

<sup>93</sup> C. Pannetier, N. Viet-Depaule, « HAZEMANN Robert-Henri, dit HACHERE », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article74510> (version mise en ligne le 6 octobre 2009) ; L. Murard, P. Zylberman, « Robert-Henri Hazemann, urbaniste social ». *Urbi. Art, histoire et ethnologie des villes*. 1986, X.

effet sur le terrain de l'administration municipale les principes de l'hygiène sociale. Il appartient à la génération de médecins « de choc » qui a investi les banlieues après la Première Guerre mondiale. Boursier de la fondation Rockefeller<sup>94</sup>, il illustre, dans l'histoire de l'hygiénisme, l'émergence d'une médecine préventive et planificatrice, préconisant « un programme complet portant sur le mode de vie des populations »<sup>95</sup>.

Durant cette période, il est aussi militant communiste puis compagnon de route du PCF en banlieue parisienne<sup>96</sup>. Il conduit à Vitry, dès 1924, une expérimentation précoce de l'organisation d'un service social municipal. C'est là que Fernand Roussel fait sa rencontre et devient pour un temps son secrétaire. Avant d'être appelé à Ivry pour y adapter son expérience, Robert-Henri Hazemann fait de Vitry « une vitrine de la lutte hygiéniste en banlieue rouge », en réorganisant le bureau d'hygiène de cette commune confrontée au problème des lotissements défectueux<sup>97</sup>. Les bureaux d'hygiène formaient déjà avant l'obligation de leur institution dans les grandes villes par la loi du 15 février 1902 un vecteur essentiel de l'expansion des interventions municipales en matière sociale<sup>98</sup>. À la différence des bureaux d'assistance légale organisés comme des guichets répondant à la demande d'ayants droit, ils projettent leur action dans le territoire municipal en vertu des plaintes qu'ils reçoivent et via leurs capacités d'enquête et de contrôle. Cette caractéristique explique probablement pourquoi le bureau d'hygiène réformé fait figure de prototype du service social municipal préconisé par Robert-Henri Hazemann<sup>99</sup>. De fait, à Saint-Denis en 1945, ce bureau est déjà en charge à la fois de la surveillance épidémiologique, de la désinfection, des campagnes de vaccinations publiques et scolaires, de l'hygiène de l'habitation (immeubles insalubres, lotissements), de l'hygiène industrielle, mais aussi de la protection de l'enfance (crèches, cantines, orphelinat)<sup>100</sup>.

---

<sup>94</sup> P. Bourdelais, « Les logiques du développement de l'hygiène publique ». In : P. Bourdelais (dir.), *Les hygiénistes : enjeux, modèles et pratiques, XVIIIe-XXe siècles.*, 2001, p. 15. L. Tournès, *Sciences de l'homme et politique les fondations philanthropiques américaines en France au XXe siècle.* Paris : Classiques Garnier, 2011.

<sup>95</sup> L. Murard, P. Zylberman, *L'hygiène dans la République : la santé publique en France ou l'utopie contrariée : 1870-1918.* [Paris] : Fayard, 1996, p. 66.

<sup>96</sup> Conseiller municipal communiste d'Athis-Mons de 1925 à 1927, il semble ensuite prendre progressivement une distance critique vis-à-vis du parti. Mais, bien qu'à la fin des années 1930 il soit désormais hors du PCF, il apparaît encore comme membre du conseil juridique de l'Union des syndicats CGT de la région parisienne.

<sup>97</sup> A. Fourcaut, *La banlieue en morceaux, op. cit.*, p. 250.

<sup>98</sup> Une discussion existe entre spécialistes, sur la tendance qui l'emporte entre inertie et innovation. L. Murard et P. Zylbermann portent un diagnostic négatif sur les bureaux d'hygiène municipaux et sur le rôle des communes, qui serait le symptôme d'une sous-administration historique de la santé en France. Les autres auteurs insistent sur la contribution des municipalités à des innovations durables et sur le maintien d'expériences locales autonomes : L. Murard, P. Zylberman, « Experts et notables. Les bureaux municipaux d'hygiène en France (1879-1914) ». *Genèses.* 1993, vol. 10, n° 1G. Pollet, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIXe et XXe siècles) ». *Lien social et Politiques.* 1995, n° 33L. Paquy, *Santé publique et pouvoirs locaux, op. cit.* P. Bourdelais, Y. Fijalkow, « French cities and the origins of medical and social policy: late 19 th-20 th century France ». In : Laurinda Abreu (dir.), *European Health and Social Welfare policies.*, 2004.

<sup>99</sup> R.-H. Hazemann, *Le Service social municipal.* Paris : Le Mouvement sanitaire, 1929, chap. 4.

<sup>100</sup> AM SD, 25 AC 6, État des cadres permanents du personnel municipal, 21 décembre 1945.

À la suite de la « Quinzaine Sociale Internationale » tenue à Paris en juillet 1928, Robert-Henri Hazemann publie un *vade-mecum* du service social municipal conçu à partir de ces expériences<sup>101</sup>. L'ouvrage s'adresse « à ceux qui ont le souci d'assurer le gouvernement des personnes dans la cité, maires, municipalités, membres de commissions administratives, des bureaux de bienfaisance ou d'assistance, directeurs de bureaux d'hygiène, secrétaires de mairies, assistantes sociales, etc...<sup>102</sup> ». Une part importante de son propos argumente en faveur d'une reconnaissance de l'autonomie municipale. Devançant les soupçons de clientélisme local, Robert-Henri Hazemann cite l'expérience des services municipaux d'état civil pour affirmer que le caractère fonctionnel et scientifique du service social municipal garantit la même impartialité<sup>103</sup>. Le caractère de proximité de la commune est désormais conçu comme un gage de modernisation de l'organisation de l'État et de réforme des pratiques du travail social. Robert Henri-Hazemann soutient par ailleurs « que longtemps encore la cellule familiale est la cellule sociale par excellence, que la commune est le corps social par excellence qui pourra panser ou éviter les blessures de ses composants<sup>104</sup> ». Il use ainsi d'un raisonnement qui remonte à l'institution de la commune comme structure de base de la nation par la Révolution<sup>105</sup>. On retrouve aussi dans ces arguments la perspective d'un corporatisme communal adoptée par Henri Sellier dans le contexte des années 1930, puis sous le régime de Vichy, dans le sillage technocratique et autoritaire d'un Marcel Déat<sup>106</sup>. La prétention qu'ont les édiles dionysiens d'organiser la vie économique et sociale locale, peut-être vue comme une variante de ce corporatisme à base territoriale, retraduite dans les catégories d'entendement communistes et euphémisée après le discrédit porté par le régime de Vichy sur l'idée corporatiste<sup>107</sup>.

Robert-Henri Hazemann est ainsi un des représentants de la « science communale<sup>108</sup> » que de nombreux réformateurs cherchent à faire émerger, tout en se distinguant par des centres d'intérêts éclectiques qui lui permettent de varier les échelles auxquelles il intervient. Prenant ses distances avec le PCF, il devient ainsi au cours des années 1930 un proche collaborateur d'Henri Sellier, dont il a été chef de cabinet au ministère de la Santé publique<sup>109</sup>. Dès cette

---

<sup>101</sup> R.-H. Hazemann, *Le Service social municipal*, op. cit.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>105</sup> Voir à titre d'exemples les discours cités par : G. Noirielle, « L'identification des citoyens. Naissance de l'état civil républicain ». *Genèses*. 1993, n° 13, p. 5-7.

<sup>106</sup> R. Payre, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 ». *Genèses*. 2000, n° 41, p. 144 et 149-151.

<sup>107</sup> A. Chatriot, « Un débat politique incertain : le corporatisme dans la France des années 1930 ». *Les Études Sociales*. 2013, n° 157-158.

<sup>108</sup> R. Payre, *Une science communale ?*, op. cit.

<sup>109</sup> R.-H. Guerrand, C. Moissinac, *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, op. cit., p. 96-98.

période, il enseigne l'« Hygiène de l'habitation », la « Technique sanitaire » ou le « Service social des villes » à l'Institut d'urbanisme de Paris<sup>110</sup>. « Statisticien, urbaniste, sociologue, démographe, travailleur social, haut fonctionnaire, enseignant, c'est un *expert tous azimuts*, un omnipraticien élargissant sans trêve la palette de ses compétences »<sup>111</sup>. Ses conceptions de l'hygiène publique et du service social puisent à des sources très éclectiques – des modèles américains du *city manager* et du *case work*, à l'économie politique marxiste –, l'essentiel étant dans la rigueur proclamée du raisonnement et de l'organisation<sup>112</sup>. Une proximité avec la pensée eugéniste a pu exister aussi chez lui<sup>113</sup>. Directeur de la Santé du département de la Seine depuis la Libération, puis inspecteur général de la santé et de la population à partir de 1955, il s'intéresse également à la « médecine psycho-somatique » et « psycho-sociale », et notamment aux travaux impulsés par Paul-Henry Chombart de Lauwe<sup>114</sup>. En 1957 et 1958, il prononce ainsi plusieurs conférences sur « les aspects psychologiques de l'habitat populaire »<sup>115</sup>.

Son influence à Saint-Denis ne s'arrête pas tout à fait à ces élaborations théoriques. Elle se prolonge indirectement par le biais de sa fille, Yvonne Hazemann, qui est recrutée à Saint-Denis après-guerre, comme secrétaire générale adjointe<sup>116</sup>. Elle y poursuit ensuite sa carrière municipale, aux postes de chef du Service social puis de directrice des affaires sociales, jusqu'aux années 1970<sup>117</sup>.

### **1.2.3. André Lurçat : une figure communiste de l'architecture moderne pour transformer Saint-Denis**

Pour conduire le réaménagement de la ville, la construction de logements et d'équipements, et parachever ainsi la vitrine communiste qu'ils cherchent à constituer, les élus

---

<sup>110</sup> L. Murard, P. Zylberman, « Robert-Henri Hazemann, urbaniste social », *op. cit.* Les auteurs, qui ont pu consulter les archives privées de R.-H. Hazemann, donnent les intitulés de ses enseignements.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. LXXXVI.

<sup>112</sup> Ainsi, tout en ayant à cœur de distinguer le « social » du socialisme [R.-H. Hazemann, *Le Service social municipal*, *op. cit.*, p. 18.], il appuie son raisonnement sur l'*Anti-Dürhing* de F. Engels [*Ibid.*, p. 186-187].

<sup>113</sup> L. Murard, P. Zylberman, « Robert-Henri Hazemann, urbaniste social », *op. cit.*, p. LXXXIV. La participation d'Henri Sellier, sous l'occupation allemande, au Mouvement national révolutionnaire dessine probablement une trajectoire parallèle [cf. R. Payre, « Une république des communes », *op. cit.*, p. 145]. Sur la trajectoire complexe des expériences eugéniste dans la France du XX<sup>ème</sup> siècle : P.-A. Rosental, *Destins de l'eugénisme*, *op. cit.*

<sup>114</sup> R.-H. Hazemann, *Les Aspects psychologiques de l'habitat populaire*. S. l., : Préfecture de la Seine - Service départemental de Coordination des Services Sociaux de la Seine, 1958. De nombreux parallèles avec le propos de ce texte apparaissent dans : P.-H. Chombart de Lauwe, « La libération des hommes par l'habitation ». In : *Famille et habitation. 1, Sciences humaines et conceptions de l'habitation*. Paris : CNRS, 1959.

<sup>115</sup> R.-H. Hazemann, *Aspects psychologiques de l'hygiène de l'habitation*. Paris, Palais de la découverte, 1957R.-H. Hazemann, *Les Aspects psychologiques de l'habitat populaire*, *op. cit.*R.-H. Hazemann, *La Notion de liberté dans l'habitation*. Paris : Cercle parisien de la Ligue française de l'enseignement, 1959.

<sup>116</sup> E. Bellanger, « Les secrétaires généraux des communes de la Seine-Banlieue. Contours d'une identité professionnelle (XIX<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècles) », *op. cit.*, p. 23-24.

<sup>117</sup> AM SD, 58 ACW 2, Personnel municipal : Yvonne Hazemann apparaît comme assistante sociale chef dans un arrêté municipal du 5 janvier 1966. En juin 1974, elle signe un courrier comme directeur des affaires sociales.

dionysiens s'attachent un des représentants de premier ordre de l'architecture moderne, André Lurçat, compagnon de route puis membre du PCF depuis 1942. Auguste Gillot et André Lurçat se seraient rencontrés dès août 1944 au siège du PCF<sup>118</sup>. D'après la biographie écrite par sa femme, le choix d'André Lurçat était une décision de la direction du parti<sup>119</sup>. Son rôle est rapidement avalisé par la Préfecture de la Seine qui le désigne à partir de mars 1945 pour la révision du plan d'urbanisme de Saint-Denis<sup>120</sup>.

André Lurçat avait entamé des études d'arts et d'architecture avant la Première Guerre mondiale<sup>121</sup>. Il se fait connaître au début des années 1920 et parvient à réaliser des maisons d'artistes de facture moderne, avec l'appui de son frère, le peintre Jean Lurçat. Il fait partie avec Le Corbusier des fondateurs des congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM). Il avait commencé à élaborer, à partir du milieu des années 1920, une pensée architecturale à visée sociale, appliquée au logement populaire. Sa proximité intellectuelle avec les architectes allemands et autrichiens sur ces thèmes le situe en opposition à Le Corbusier<sup>122</sup>. Dans ce jeu de miroir, André Lurçat défend toutefois des visées très proches : « l'organisation complète du monde en vue de faciliter la vie matérielle des sociétés et, par son bon fonctionnement, le bien-être et le bonheur des individus<sup>123</sup> ». Partant des besoins des masses, il affirme le principe suivant lequel « la collectivité doit prendre le pas sur les intérêts des individus » et envisage l'habitation comme un service public placé sous le contrôle de la commune ou de l'État<sup>124</sup>. La première réalisation remarquable d'André Lurçat en matière d'architecture publique est celle de l'école Karl-Marx construite en 1933 par la municipalité de Villejuif dirigée par Paul Vaillant-Couturier, qui désirait en faire un symbole de la politique municipale communiste<sup>125</sup>. Lors de son inauguration, qui a rassemblé 20 000 personnes, elle fut présentée par *L'Humanité* comme « la plus belle école de France »<sup>126</sup>. Son ancrage dans la sphère communiste est alors confirmé par un séjour de travail de plusieurs années en URSS.

À son retour en France, à la fin des années 1930, il enseigne à l'École des Arts Décoratifs, poursuit ses réflexions théoriques et travaille sur quelques plans de reconstruction. Du fait de

---

<sup>118</sup> J.-L. Cohen, *André Lurçat, 1894-1970 : autocritique d'un moderne*. Liège : Madraga, 1995, p. 262.

<sup>119</sup> P. Joly, R. Joly, *André Lurçat : l'architecte*. Paris : Picard, 1995, p. 153.

<sup>120</sup> J.-L. Cohen, *André Lurçat, 1894-1970, op. cit.*, p. 262.

<sup>121</sup> J.-L. Cohen, « LURÇAT André, Émile, Lucien », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article24492> (version mise en ligne le 11 février 2009).

<sup>122</sup> P. Joly, R. Joly, *André Lurçat, op. cit.*, p. 79 et suiv. ; J.-L. Cohen, « LURÇAT André, Émile, Lucien », *art. cit.*

<sup>123</sup> *Ibid.*, chap. 4, « La nouvelle architecture et ses ambitions sociales ». La citation provient de l'ouvrage *Projets et réalisations* publié par André Lurçat en 1929, à la suite des débats tenus lors du CIAM de Francfort, en 1928, sur le thème de « L'habitat pour le minimum vital » [*Ibid.*, p. 89].

<sup>124</sup> P. Joly, R. Joly, *André Lurçat, op. cit.*, p. 86.

<sup>125</sup> J.-L. Cohen, *André Lurçat, 1894-1970, op. cit.*, p. 145-160.

<sup>126</sup> J.-L. Cohen, « LURÇAT André, Émile, Lucien », *art. cit.*

la Seconde Guerre mondiale, qu'il traverse entre résistance et captivité, cette dernière activité prend ensuite une part grandissante. André Lurçat devient l'un des principaux animateurs du Front national des architectes, cadre dans lequel il contribue à penser les besoins de la reconstruction. En butte au traditionalisme, il démissionne dès 1947 du poste qu'il occupa à l'École des Beaux-Arts, pour s'occuper de la reconstruction de Maubeuge, et de l'aménagement de Saint-Denis qui lui offre pour la première fois un terrain d'action sur lequel appliquer ses conceptions du logement et de la ville ouvrière<sup>127</sup>. Parallèlement, il s'implique dans une intense activité de propagande destinée à faire connaître à l'étranger la reconstruction française. Dans ce cadre, il participe par exemple à l'accueil d'une délégation d'architectes est-allemands envoyée en France en mai 1956 pour observer les techniques de planification urbaine et de construction<sup>128</sup>. Outre Le Havre et une unité d'habitation de Le Corbusier, ils visitent Saint-Denis et Ivry-sur-Seine, confirmant que l'engagement d'André Lurçat comme architecte-urbaniste était un appui non négligeable pour situer la cité dionysienne parmi les « villes modèles » de l'urbanisme moderne.

Une inspiration complémentaire semble avoir été l'expérience personnelle d'André Lurçat comme résident de la cité-jardin de la Butte-Rouge à Chatenay-Malabry, dix années durant, dont il aurait tiré l'idéal d'une ville permettant le déploiement d'une vie simple et fraternelle, sans barrière de classe<sup>129</sup>. Ses études pour Saint-Denis le conduisent à penser des « cités-jardins verticales », c'est-à-dire à reformuler des idées devenues assez courantes depuis les projets élaborés après la Première Guerre mondiale pour organiser l'extension de l'agglomération parisienne. L'écho de ce début de siècle est très net à Saint-Denis après 1945. Le bulletin municipal précédant les élections municipales d'octobre 1947, présente ainsi les premières orientations proposées par André Lurçat pour le plan d'aménagement communal :

Le Conseil municipal, dans sa séance du 5 mars 1947, prenait acte de ces premiers projets qui réservent des parties du territoire exclusivement à l'industrie, d'autres à l'habitation, soit collective, soit individuelle, en même temps que sont indiqués les points du territoire qui seront dotés, dans l'avenir, des services publics indispensables à la population (crèches, écoles, terrains de jeux etc..). C'est un travail de longue haleine, dont les premiers jalons sont maintenant posés.

Le nouveau plan d'aménagement fera de Saint-Denis une ville « verte », dans la partie destinée à l'habitation<sup>130</sup>.

En établissant par le zonage une séparation entre industrie et habitat, André Lurçat propose un projet en accord avec la formation hygiéniste des cadres de l'administration municipale. Il

---

<sup>127</sup>J.-L. Cohen, *André Lurçat, 1894-1970, op. cit.*, p. 262-268P. Joly, R. Joly, *André Lurçat, op. cit.*, chap. IX, « Heurs et malheurs de la ville sociale ».

<sup>128</sup> J. Rowell, « L'habitat collectif en République démocratique allemande : ingénierie sociale ou contrainte économique? » *Revue du Nord*. 2009, vol. 91, n° 381, p. 616.

<sup>129</sup> P. Joly, R. Joly, *André Lurçat, op. cit.*, p. 183.

<sup>130</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°7, octobre 1947, p. 6.

retrouve, longtemps après leurs premières élaborations, les réflexions de ceux qui avaient voulu adapter le modèle de la *garden city* britannique à la réalité parisienne<sup>131</sup>. Ainsi, dans l'ensemble, les plans de réorganisation administrative et de réaménagement urbain élaborés et présentés au public dionysien dans l'immédiat après-guerre ne se caractérisent pas par leur aspect précurseur. Mais, grâce à la mobilisation de quelques acteurs porteurs d'une somme des réflexions et expériences de l'entre-deux-guerres, et grâce à la conjoncture historique dans laquelle il est formulé, le projet municipal – tout à la fois politique, administratif et urbain –, se singularise par l'impression qu'il donne d'une forte cohérence d'ensemble.

## 2. Les conceptions municipales du social

Saint-Denis est un bon observatoire des conceptions municipales du social fixées après-guerre. L'investissement partisan dont la commune fait l'objet, et l'engagement aux côtés des élus d'acteurs reconnus, notamment pour leur capacité à théoriser leurs pratiques, donnent à ces conceptions une clarté qu'on ne retrouve pas ailleurs. Malgré les efforts produits pour affirmer sa cohérence, le projet municipal s'appuie toutefois sur des justifications hétérogènes : mémoire des luttes révolutionnaire et antifasciste, programme économique et social de la Résistance, ligne partisane communiste et modèle d'une administration communale « taylorisée » mettant en œuvre des principes hygiénistes hérités de plusieurs générations de réformateurs sociaux. Il en découle plusieurs équivoques dans la définition des publics de la municipalité sociale. Le plus frappant est la mise à distance du travail. L'habitat moderne doit être aménagé à distance des usines. Les identités et les hiérarchies sociales liées au travail elles aussi sont voilées, jusqu'à éclipser les réalités ouvrières dans les sources produites par l'administration sociale et urbaine municipale. Peu surprenant dans le champ de la réforme sociale<sup>132</sup>, ce biais interpelle à l'heure d'un « âge d'or du communisme ouvrier<sup>133</sup> ». Cela d'autant qu'en 1954, comme en

---

<sup>131</sup> L'urbanisme qui émerge au début du siècle autour du Musée social et des socialistes de l'entourage d'Albert Thomas auquel Henri Sellier appartient, fait de l'aménagement des espaces verts le socle d'une réforme d'ensemble de la vie urbaine [J. R. Horne, *Le Musée social : aux origines de l'État providence*. Paris : Belin, 2004, chap. 6]. Malgré l'appellation cité-jardin, la formule de la communauté autosuffisante est abandonnée depuis longtemps [S. Magri, C. Topalov, « De la cité-jardin à la ville rationalisée », *op. cit.*], dans les projets d'aménagement des fortifications de Paris en « ceinture verte » [J.-L. Cohen, A. Lortie, *Des fortifs au périphère : Paris, les seuils de la ville*. Paris : Picard / Ed. du Pavillon de l'Arsenal, 1991, chap. 3.], comme dans les cités construites par l'Office d'HBM de la Seine durant l'entre-deux-guerres [S. Magri, C. Topalov, « De la cité-jardin à la ville rationalisée », *op. cit.* ; O. Nicoulaud, « De la cité-jardin à la cité moderne ». In : K. Burlen (dir.), *La banlieue oasis : Henri Sellier et les cités-jardins 1900-1940*. Saint-Denis : Presses universitaires de Vincennes, 1987].

<sup>132</sup> S. Magri, « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes" », *op. cit.*

<sup>133</sup> S. Courtois, M. Lazar, *Histoire du Parti communiste français*. [2e éd. mise à jour]. Paris : Presses universitaires de France, 2000, p. 296.

1936, 60 % de la population active dionysienne est ouvrière<sup>134</sup>. Avant-guerre, plus d'un tiers faisaient partie de l'aristocratie des ouvriers qualifiés de la métallurgie, et seulement un quart des ouvriers dionysiens étaient manœuvres<sup>135</sup>. Au milieu des années 1950, les structures industrielles dionysiennes, dominées par des secteurs de grande industrie gagnés lentement par la taylorisation (métallurgie, chimie), ont peu évolué. Mais des recompositions profondes se préparent et, peut-être à leur insu, les « élus ouvriers » les accompagnent.

## 2.1. Esprit résistant et bienfaisance militante : le social humanitaire de la sortie de guerre

Dans l'esprit des listes d'Union patriotique, républicaine et antifasciste constituées par le PCF pour les élections de 1945, le discours municipal s'efforce dans les premiers temps d'en appeler à la préservation de l'union acquise dans la Résistance. C'est un levier de légitimation important pour le nouveau pouvoir local qui permet d'atténuer les rigueurs de la sortie de guerre et de l'organisation administrative des secours<sup>136</sup>, en appelant à la chaleur d'une solidarité quotidienne. Dès la première réunion du conseil municipal suivant la libération de Saint-Denis, une subvention est allouée au Bureau de bienfaisance pour l'« aide aux enfants de fusillés »<sup>137</sup>. Le bulletin municipal d'avril 1945 illustre la capacité des élus à « parer au plus pressé » avec l'exemple des « chauffoirs pour les vieux » installés en plusieurs points de la ville. La commune affiche bien entendu son soutien aux « prisonniers, déportés, [et] démobilisés »<sup>138</sup>. Un service du ravitaillement est créé sous la responsabilité du premier adjoint, qui s'est rapproché des boulangers et entend soutenir les revendications des bouchers de la ville<sup>139</sup>. Ainsi, les premiers bulletins municipaux en appellent avec insistance à la collaboration de la population, à l'image de ce texte extrait des vœux du maire pour l'année 1946 :

Pour nous, il s'agit de vaincre les difficultés avec l'aide de nos populations ; d'exercer un travail collectif sous le contrôle du peuple ; d'agir au service de tout Saint-Denis. Voilà pourquoi nous sollicitons les suggestions et les critiques de nos administrés. Une bonne gestion municipale n'existe qu'avec la collaboration maximum des populations. C'est pourquoi nous voulons remercier ici toutes celles et ceux qui nous ont écrit pour nous signaler ce qui, à leur avis, n'allait pas dans les quartiers de Saint-Denis ou dans certains services municipaux. Merci également à toutes les organisations, sociétés locales et personnalités qui ont toujours répondu favorablement à nos appels. Merci aux comités de quartiers, expression de la liaison vivante de Saint-Denis avec la municipalité<sup>140</sup>.

---

<sup>134</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 30.

<sup>135</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, op. cit., p. 208.

<sup>136</sup> M.-C. Roussey-Albert, *Les politiques municipales d'assistance en France dans des villes en guerre (1938-1948)*. Thèse de doctorat. Paris, Université Panthéon-Sorbonne, 2008.

<sup>137</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°1, avril 1945, p. 2.

<sup>138</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°1, avril 1945, p. 6 ; AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, décembre 1945, p. 7.

<sup>139</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°1, avril 1945, p. 6.

<sup>140</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, décembre 1945, p. 2.

Ce thème de la collaboration « des populations » et des organisations militantes est régulièrement mis en scène par le biais du courrier des administrés. Celui-ci permet d'évoquer à la fois les progrès de l'administration locale, capable de traiter une masse de courrier croissante, et la relation positive établie par la municipalité avec les habitants<sup>141</sup>. On atteint parfois un unanimisme douteux. Ainsi, avec les courriers reproduits en quatrième de couverture de la parution précédant les élections d'octobre 1947, sous le titre « Notre récompense<sup>142</sup> », ou dans ce passage d'un courrier repris par le maire dans son éditorial de novembre 1946 :

Un vieux Dionysien nous écrivait ces jours-ci : "J'ai soixante-seize ans, jamais je n'ai vu faire tant de travaux en si peu de temps ; mes idées ne sont pas les vôtres, mais je rends hommage à vos réalisations". En la personne de ce vieux travailleur, nous remercions ici toutes celles et tous ceux qui nous écrivent pour nous faire connaître leur opinion sur notre gestion municipale<sup>143</sup>.

Cet effort constant de mise en scène de l'unanimité communale prolonge la stratégie d'« union à la base » du PCF, sortie renforcée de la Résistance. On cherche ainsi à décliner les formes de délibération fondées sur les principes du centralisme démocratique qui produisent l'unité au sein du parti<sup>144</sup>. On insiste notamment sur l'exigence d'« une liaison permanente avec toutes les couches sociales » pour surmonter les difficultés<sup>145</sup>. Les opportunités sont nombreuses de célébrer cette action transcendant les classes et catégories sociales : les fêtes de Noël ou de Pâques qui sont l'occasion de manifestations de solidarité avec les « vieux dionysiens » ou encore le départ des conscrits<sup>146</sup>. En août 1947, un numéro entier du bulletin municipal illustre la solidarité intergénérationnelle voulue par la commune en décrivant ses politiques en direction des enfants et des personnes âgées<sup>147</sup>. Se construit ainsi, par touches répétées, une homologie entre la solidarité naturelle des citoyens-administrés et celle de l'administration municipale.

Cet interventionnisme dénote un savoir-faire politique des élus dionysiens, forgé notamment par l'expérience militante du premier d'entre eux. Parmi ses responsabilités

---

<sup>141</sup> « Un seul chiffre donne une idée de cette activité : le courrier de 1946 comprend 55 246 pièces entrées en Mairie et réparties dans les différents services. Précisons qu'aucune lettre ne doit rester sans réponse à la Mairie de Saint-Denis [...]. Cette progression est le résultat de la confiance que nous font nos concitoyens, qui n'hésitent pas à nous écrire pour nous faire part de leurs doléances, ou pour nous demander notre appui en toutes circonstances de la vie. En conclusion, perfectionnement constant de l'appareil administratif municipal qui est au service de tous, et nous permet d'entreprendre les travaux à une cadence accélérée. » [AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°7, octobre 1947, p. 5].

<sup>142</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°7, oct. 1947 : il s'agit uniquement de remerciement « pour les bienfaits » municipaux (distribution de bois, journée pour les vieux, aide aux familles nombreuses). Une lettre indique : « Nous voudrions que toutes les villes de France possèdent un bon Maire comme vous ainsi que votre Municipalité qui s'entend bien avec nous et Merci encore pour le colis de bois qui nous rend bien service ».

<sup>143</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°4, novembre 1946, p. 3.

<sup>144</sup> J. Mischi, *Servir la classe ouvrière : sociabilités militantes au PCF*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 230-232.

<sup>145</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°1, avril 1945, p. 6.

<sup>146</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°4, novembre 1946, p. 10.

<sup>147</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°6, août 1947.

militantes, Auguste Gillot a en effet eu un rôle dans l'organisation de secours communiste : le Secours rouge international (SRI) dont il a été secrétaire de la section parisienne à partir de 1929, devenu ensuite le Secours populaire de France et des colonies, et qu'il a été chargé de réorganiser dans la clandestinité entre 1940 et mai 1942<sup>148</sup>. On sait que le mouvement a eu une certaine vigueur à Saint-Denis avant-guerre, notamment en solidarité avec les républicains espagnols. En 1930, le SRI aurait regroupé 600 personnes à Saint-Denis, contre 70 membres pour les sections du parti communiste ; puis 800 membres en 1934<sup>149</sup>. Ainsi, le répertoire d'action du Secours populaire imprègne tout un pan de l'action municipale, notamment celle du Bureau de bienfaisance<sup>150</sup>. À la veille des élections de 1945, le Conseil municipal a prévu un doublement de ses crédits et donne une liste des secours alloués, qui mêle aux catégories de la bienfaisance légale les publics des organisations communistes de secours :

« secours spécial aux assistés obligatoires non bénéficiaires de la Retraite aux Vieux Travailleurs », « secours aux familles nécessiteuses, aux mobilisés, aux prisonniers et à leurs familles », « secours exceptionnel aux orphelins, ascendants privés de ressources et personnes à charge des fusillés et combattants morts pour la libération de la Patrie », « secours de loyer aux vieux travailleurs salariés retraités », « secours aux prisonniers, transformés, requis, déportés, réfractaires, ex-internés administratifs libérés nécessiteux et à leurs familles »<sup>151</sup>

Au moment de rendre compte de leur mandat en octobre 1947, les élus dionysiens peuvent faire part des « efforts considérables accomplis par le Bureau de Bienfaisance, animé d'un nouvel esprit<sup>152</sup> », revivifié par cette culture militante et par son inscription dans une démarche réformatrice d'ensemble. « Malgré cette appellation qui date un peu », concède le bulletin municipal, les chiffres sont parlants : le niveau atteint avec le doublement des crédits opéré entre 1945 et 1946 est maintenu, puis élevé durant la décennie suivante<sup>153</sup>.

---

<sup>148</sup> J. Maitron, C. Pennetier, « GILLOT Auguste, Lucien », *art. cit.* ; J. Sanitas, *Pour que demain soit plus humain: le Secours populaire a 50 ans*. Editions L'Harmattan, 1995, p. 24. Sur la période de l'Occupation : A. Brodiez, *Le Secours populaire français, 1945-2000 : du communisme à l'humanitaire.*, 2006, p. 40.

<sup>149</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge, op. cit.*, chap. 15. ; N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge », op. cit.*, p. 447-451.

<sup>150</sup> L'activité du Bureau de bienfaisance est régulièrement rappelée dans les pages du bulletin municipal durant les années 1950 [par exemple : AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°26, janvier 1958, « La Municipalité vient en aide à ceux qui souffrent », p. 6-7]. Depuis 1934, l'organisation de secours communiste avait repris à son compte les actions de solidarité sociale, d'abord prises en charge par le Secours ouvrier international, en plus de son rôle de « brancardier de la révolution » [A. Brodiez, *Le Secours populaire français, 1945-2000, op. cit.*, chap. 1 et plus particulièrement : « Entre ouverture au social et actions partisans » (p. 36-37)].

<sup>151</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, décembre 1945, p. 5 : Compte rendu de la séance du conseil municipal du 11 mars 1945. La « défense des victimes du nazisme et du vichysme » assure également la dimension politique de l'activité du Secours populaire après 1945 [A. Brodiez, *Le Secours populaire français, 1945-2000...*, *op. cit.*, p. 45 et 51-53].

<sup>152</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°7, octobre 1947

<sup>153</sup> Le bulletin municipal donne les chiffres des dépenses annuelles de bienfaisance de 1944 à 1954. Elles atteignent près de 30 millions de francs en 1949, progressent, puis dépassent les 55 millions de francs en 1954 (soit 39 millions en francs de 1949) [AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°21, janvier 1955, p. 15].

La célébration de la solidarité locale à la Libération pose les fondements d'un renouvellement du « rôle social » de la municipalité et l'institue comme autorité légitime<sup>154</sup>. Cette volonté de mobilisation autour des urgences de la sortie de guerre renvoie aux analyses de Luc Boltanski donnant à l'expression et à la socialisation de la souffrance « un rôle central dans l'établissement du lien social et politique<sup>155</sup> ». En déployant ses secours, la municipalité cherche aussi à incorporer aux savoir-faire administratifs l'expérience militante communiste. Ainsi, les ressorts émotionnels individuels activés dans les formes militantes du secours coexistent avec des procédures bureaucratiques et des catégories du droit qui entretiennent une certaine distance avec les secourus. Les « familles nécessiteuses » et les « enfants malheureux » cohabitent avec les « assistés obligatoires » et avec les catégories liées aux trajectoires personnelles dans la guerre. C'est uniquement avec le groupe des « vieux travailleurs » que les identifications maniées par l'administration sociale municipale font indirectement référence à la condition majoritairement ouvrière de la population dionysienne.

## 2.2. Le regard partiel du social municipal sur la société ouvrière et *immigrée*

Le discours politique communiste retrouve rapidement avec la guerre froide une tonalité ouvriériste, mais celle-ci n'assure pas une adéquation sans faille du PCF au monde ouvrier<sup>156</sup>. Ce problème est une question ancienne des travaux sur l'implantation du parti communiste, mais elle est rarement posée à la lumière du développement des administrations communales. Or, le prisme de la « science communale » tend à éloigner les acteurs municipaux d'une approche socio-économique de la condition ouvrière en privilégiant une appréhension de la société locale par le biais de catégories socio-démographiques fondées sur les âges de la vie et les vulnérabilités sanitaires et sociales. Pour les étrangers, un autre biais vient redoubler cette première forme de mise à distance des appartenances sociales tissées dans le monde du travail. Dans leur cas, en effet, des cadres d'appréhension politiques ancrés dans le passé dominant le discours municipal. Essentiellement appuyé sur les combats antifascistes et internationalistes, celui-ci laisse dans l'ombre les solidarités susceptibles de s'élaborer au présent, par le biais des luttes syndicales par exemple<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup> Y. Cohen, R. Baudouï, « Gouverner le social, 1890-1945 ». In : Y. Cohen, R. Baudouï (dir.), *Les chantiers de la paix sociale : 1900-1940*. Paris : Editions de l'ENS, 1995. Voir aussi : J.-P. Frey, *Le rôle social du patronat : du paternalisme à l'urbanisme*. Paris : Éd. l'Harmattan, 1995.

<sup>155</sup> L. Boltanski, *La souffrance à distance : morale humanitaire, médias et politique*. 1993. Paris : Gallimard, 2007, p. 349.

<sup>156</sup> B. Pudal, *Un monde défait, op. cit.*, chap. 7X. Vigna, *Histoire des ouvriers en France au XXe siècle, op. cit.*, p. 229- 233.

<sup>157</sup> De par les sources sur lesquelles nous avons travaillé, c'est également une dimension peu éclairée par notre enquête. Sur les difficultés de la solidarité avec les « travailleurs immigrés » dans le champ syndical dans les années 1950-1960 : M. Tripier, *L'immigration dans la classe ouvrière en France*. Thèse de doctorat. France :

### 2.2.1. Familialisme et « science communale » au temps de la société salariale

Les conceptions sociales de la municipalité dionysienne s'inscrivent tout d'abord dans la continuité du tournant familialiste opéré par le PCF à partir de 1935<sup>158</sup>. Depuis les années 1930 et la fondation d'une politique familiale, cette « morale d'État » est instituée comme un rouage de la gestion bureaucratique des populations qui transcende les opinions et les milieux sociaux<sup>159</sup>. Désormais apolitique et scientifique, le familialisme connaît son âge d'or à la Libération et aux débuts de la IV<sup>ème</sup> République<sup>160</sup>. Le texte annonçant la formation d'un Service social municipal moderne à Saint-Denis, confirme que le public visé est d'abord saisi par le prisme familial<sup>161</sup>. Un tel service se justifie par la « misère profonde des familles » et entend organiser « autour d'elles » l'ensemble des interventions nécessaires, se faisant « l'intermédiaire naturel » entre la municipalité, les « familles intéressées » et les divers « organismes publics ou privés ». De même, le public visé lorsque se met en place la politique locale du logement est celui des « familles chassées d'immeubles menaçant ruine<sup>162</sup> », des « familles sinistrées » et des « familles de trois à quinze personnes qui vivent dans une ou dans deux pièces »<sup>163</sup>. Et, dès 1949, avant que l'office municipal ne gère ses premiers logements, une convention est passée avec la Caisse d'allocations familiales de la Seine pour réserver des logements à « des familles ayant un cas social »<sup>164</sup>.

Conformément à l'état d'esprit du moment et au modèle de service social hérité de l'entre-deux-guerres, la société dionysienne est appréhendée par les catégories de la démographie et de la santé publique<sup>165</sup>. Suivant le modèle élaboré par Robert-Henri Hazemann, la municipalité

---

Université de Nantes. UFR d'histoire et de sociologie, 1987L. Pitti, « Renault, la "forteresse ouvrière" à l'épreuve de la guerre d'Algérie ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2004, n° 3 ; L. Pitti, « La CGT et les Algériens en France métropolitaine durant les années 1950. Une décennie de tournants ». In : E. Bressol, M. Dreyfus, J. Hedde[et al.] (dir.), *La CGT dans les années 1950*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2005 ; X. Vigna, « Une émancipation des invisibles ? Les ouvriers immigrés dans les grèves de mai-juin 68 ». In : A. Boubeker, A. Hajjat. *Histoire politique des immigrations (post)coloniales : France, 1920-2008*. Paris : Editions Amsterdam, 2008 ; J. P. Dedieu, « L'internationalisme ouvrier à l'épreuve des migrations africaines en France ». *Critique internationale*. 2011, n° 1. Pour Saint-Denis, le témoignage de Jean Bellanger évoque la même réalité contrastée entre tension et solidarité militante dans les années 1970 : J. Bellanger, *Combat de métallos: les Cazeneuve de la Plaine Saint-Denis (1976-1979)*. Paris : Éd. de l'Atelier, 2013, p. 147- 149.

<sup>158</sup> C. Bard, J.-L. Robert, « The French Communist Party and Women 1920–1939: From 'Feminism' to Familialism ». In : H. Gruber, P. M. Graves (dir.), *Women and socialism, socialism and women : Europe between the two World Wars*. New York ; Oxford, Etats-Unis : Berghahn Books, 1998.

<sup>159</sup> A. Prost, « L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981 ». *Le Mouvement social*. 1984, n° 129.

<sup>160</sup> R. Lenoir, *Généalogie de la morale familiale*. [Paris], France : Seuil, 2003, chap. 5 et 6.

<sup>161</sup> AM SD, 25 AC 6, *Création d'un service social municipal, art. cit.*

<sup>162</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 28 octobre 1948, « Création d'un Comité de défense de l'habitation ».

<sup>163</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 26 novembre 1948, « Approbation de l'intervention d'A. Gillot au 33<sup>e</sup> Congrès des maires de France ».

<sup>164</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 27 octobre 1949.

<sup>165</sup> P.-A. Rosental, *L'intelligence démographique : sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*. Paris : Odile Jacob, 2003.

sociale se doit d'avoir recours à la « machine statistique », qui permet une planification impartiale<sup>166</sup>. Il préconise ainsi le calcul d'indices « de la pauvreté urbaine », « de la pauvreté individuelle », et d'un « seuil d'assistabilité », ou encore d'« indices de vie et de santé » incluant des informations sur les tendances démographiques, sur le milieu et l'alimentation<sup>167</sup>. Le bulletin municipal dionysien porte la marque de cette approche, par exemple avec le long compte-rendu publié sur le déroulement des premières colonies de vacances depuis la Libération, dispositif qui apparaît alors comme l'outil d'une hygiène publique moderne<sup>168</sup>. Sous le titre « En deux mois nos 1 400 enfants ont grossi de 2 800 kilos », on donne en effet une comptabilité méticuleuse des aliments distribués (30 000 kg de pommes de terre, 551 kg de miel,...)<sup>169</sup>. Le bureau d'hygiène réalise un suivi mensuel de la démographie communale qui dénombre les naissances, les mariages, les décès et leurs causes<sup>170</sup>. Les courbes de la mortalité infantile font, à l'occasion, l'objet d'un usage politique. La couverture du bulletin de mai 1946 affiche ainsi en pleine page le différentiel qui s'est accentué entre les niveaux observés à Saint-Denis et dans le département de la Seine, entre 1937 et 1941, sous le titre : « Au secours de nos petits qui meurent. Unissons-nous pour les sauver »<sup>171</sup>. Malgré ces arguments compassionnels et l'invocation de relations naturelles entre municipalité et administrés, un vocabulaire technique et bureaucratique domine les conceptions municipales du social : celui de l'organisation, de la division en « secteurs », ou encore la métaphore du raccordement des administrés au service social qui renvoie à la modernité des réseaux techniques urbains<sup>172</sup>.

Une autre caractéristique importante du regard porté par les acteurs municipaux sur la société locale jusqu'à la fin des années 1950 tient à l'appréhension de ses dynamiques démographiques. Après la période 1891-1911, la croissance de la population dionysienne ralentit jusqu'au décrochage sensible de la crise des années 1930. Boulogne-Billancourt

---

<sup>166</sup> R.-H. Hazemann, *Le Service social municipal, op. cit.*, chap. 7. La « statistique sociale » est déjà une discipline ancienne, dans la mesure où elle prend racine au XIX<sup>e</sup> siècle. Durant les années 1930, ses méthodes se diffusent dans de nombreux domaines professionnels [G. Montigny, *De la ville à l'urbanisation : essai sur la genèse des études urbaines françaises en géographie, sociologie et statistique sociale*. Paris : L'Harmattan, 1992, chap. 7].

<sup>167</sup> Texte sur « les méthodes facilitant la planification de la politique médico-sociale des collectivités » publié dans *La Vie urbaine* en 1939, cité par : Y. Fijalkow, « Statistique sanitaire et volontés politiques : le cas parisien au tournant du siècle ». In : P. Bourdelais (dir.), *Les hygiénistes : enjeux, modèles et pratiques, XVIIIe-XXe siècles*. Paris : Belin, 2001, p. 117.

<sup>168</sup> H. Sellier, R.-H. Hazemann, *La Santé publique et la collectivité. Hygiène et service social*. Paris : impr. de A. Maretheux et L. Pactat, 1937., cité par : Y. Fijalkow, « Statistique sanitaire et volontés politiques », *op. cit.*, p. 117. Sur les colonies de vacances à Suresnes et Ivry-sur-Seine, voir L. L. Downs, *Histoire des colonies de vacances*. Paris : Perrin, 2009, chap. 3 et 6.

<sup>169</sup> AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°4, novembre 1946, pp. 4-5.

<sup>170</sup> AM SD, 16 AC 17 (période 1950-1961) et 69 ACW 1 (1961-1979).

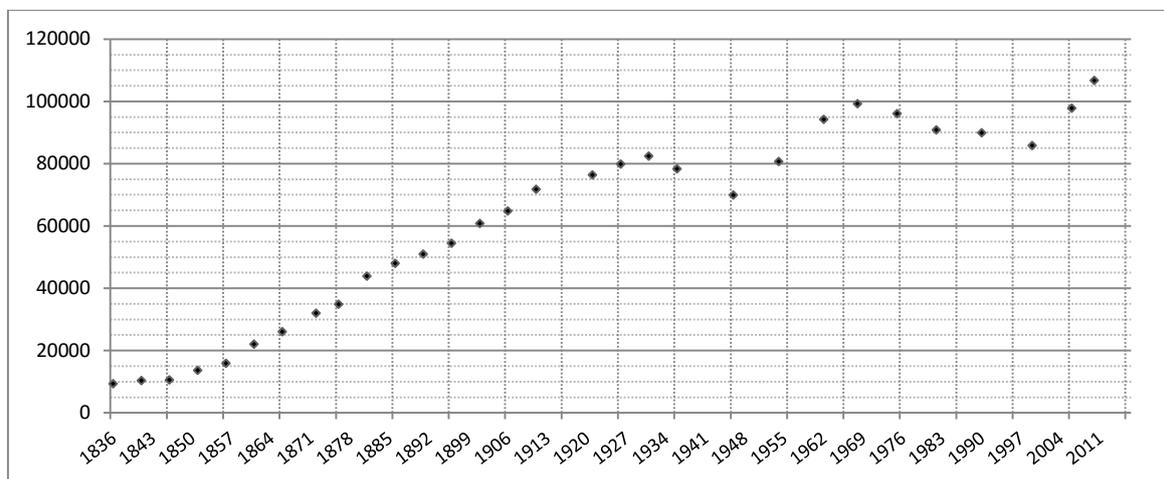
<sup>171</sup> A. M. Saint-Denis, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°3, mai 1946.

<sup>172</sup> La modernité des réseaux d'assainissement reste d'actualité au XX<sup>e</sup> siècle pour les territoires suburbains de l'agglomération parisienne [E. Bellanger, *Assainir l'agglomération parisienne. Histoire d'une politique publique interdépartementale de l'assainissement (XIXe-XXe siècles)*. Editions de l'Atelier, 2011].

dépasse ainsi Saint-Denis en 1931 comme première commune de la Seine-banlieue, avec 97 000 habitants en 1936, contre 78 400 à Saint-Denis. Comme le relève Jean-Paul Brunet,

Tout se passe donc comme si notre cité avait atteint, au cours des années 1926-1931, un seuil démographique que les conditions de base (industrie, nombre d'emplois, état des logements, etc.) ne lui permettaient plus de dépasser<sup>173</sup>

**Graphique 1-1 : Évolution de la population dionysienne depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle**



Sources : Ldh/EHESS/Cassini jusqu'en 1962, puis Insee à partir de 1968.  
De 1962 à 1999 : population sans doubles comptes ; pour les dates suivantes : population municipale.

Les élus dionysiens de la Libération ont fixé leur représentation de la société dionysienne à ce moment marqué par une démographie locale déprimée. Pour défendre la politique de logement municipale, Auguste Gillot souligne, fin 1948, que « pendant 14 ans, il y a eu plus de décès que de naissance à Saint-Denis » et que depuis 1936 sa commune a perdu 12 000 habitants<sup>174</sup>. Cet argumentaire perdure longtemps après, alors que, dès 1954, la population dionysienne a retrouvé le nombre qu'elle atteignait en 1936, et qu'elle dépasse probablement dès la fin des années 1950 le maximum démographique atteint en 1931. Durant cette période, malgré la reprise des naissances bientôt célébrée et la prise de conscience des problèmes que cela pose en matière de logement (surpeuplement, cohabitations contraintes des jeunes ménages), les acteurs municipaux dionysiens se représentent une société figée dans ses traits des années 1930.

À travers ce prisme familialiste et démographique typique de l'époque, ils fixent ainsi dans les années d'après-guerre une représentation de la société dionysienne qui en masque certaines caractéristiques. La promotion ouvrière défendue politiquement comme l'option majeure du PCF, implique une extension des bénéficiaires du social municipal bien au-delà des familles souffrant de « la misère profonde » évoquées lors de la création du Service social municipal. Mais, dans une logique d'égalité de traitement des usagers, cette population est

<sup>173</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, op. cit., p. 204.

<sup>174</sup> AM SD, 1 OPH 24, art. cit.

appréhendée par le biais de catégories détachées des réalités socio-économiques et des divisions de la société locale, au profit d'un traitement supposé égalitaire et individualisé<sup>175</sup>. Cherchant à se distinguer du moralisme charitable traditionnel, le modèle promu par Robert-Henri Hazemann suppose un « contrat social » plaçant l'assistant et l'assisté dans une relation plus égalitaire, et désintéressée sur les plans confessionnel et politique<sup>176</sup>. Mais, la rationalité du modèle tient aussi aux économies qu'il permet de réaliser en établissant un « diagnostic social » plus rigoureux permettant de confondre les « quémandeurs professionnels » et de conduire par une « aide individualisatrice (*sic*) » une « rééducation de la personnalité »<sup>177</sup>.

Malgré cette approche des divisions sociales transparaissent bien, au second plan, dans l'échelle des modalités d'assistance à la charge du Service social municipal tel qu'il est présenté par Auguste Gillot en 1945<sup>178</sup>. Le public des administrés sociaux dionysiens se subdivise ainsi entre ceux dont on ne pourra probablement que soulager de la misère (« assistance palliative »), ceux que l'on peut tenter de faire accéder à des conditions normales d'existence (« assistance curative »), ceux auprès desquels une action de prévention est possible (« assistance préventive »), ceux enfin qui peuvent prétendre à une véritable transformation de leur condition (« assistance constructive »). Ces conceptions du travail social redoublent la logique de la société salariale qui s'affirme durant les années 1950-1960, telle que l'a décrite Robert Castel<sup>179</sup>. Les distinctions entre catégories de l'assistance, fonctionnent ici comme les distinctions entre catégories de salariés. Sous le terme d'« assistance constructive » on vise d'ailleurs des populations ouvrières déjà sorties de la misère par le biais de la promotion salariale. Cette logique commune de la municipalité sociale et de la société salariale intègre, les pauvres dans le premier cas, les ouvriers dans le second, dans un continuum permettant à chacun de rechercher une petite promotion dans l'échelle sociale.

Cela tend à reléguer au second plan l'idéal politique d'un bouleversement de cet ordre social, et gomme peut-être de manière trompeuse l'antinomie historique entre une assistance réservée aux indigents et les formes de protection sociale modernes adossées au salariat. Cette

---

<sup>175</sup> On peut penser aux « mythes de la conception traditionnelle des services publics », parmi lesquels figure l'égalité de traitement des usagers [V. Dubois, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*. Paris, Economica, 1999, p. 10-12].

<sup>176</sup> R.-H. Hazemann, *Le Service social municipal, op. cit.*, chap. 1.

<sup>177</sup> Ces expressions sont celles d'Édouard Fuster, ingénieur et hygiéniste, professeur au Collège de France détenteur de la chaire de Prévoyance et assistances sociales entre 1917 et 1935, dans la préface de l'ouvrage de R.-H. Hazemann [Préface d'Édouard Fuster, p. XI, in: R.-H. Hazemann, *Le Service social municipal, op. cit.*]. Le texte replace l'enjeu de l'organisation de services sociaux municipaux dans une histoire de la protection sociale qui aurait alors atteint son développement maximal et nécessiterait pour poursuivre ses progrès une intensification et une individualisation de l'aide sociale.

<sup>178</sup> AM SD, 25 AC 6, *Création d'un service social municipal, art. cit.*

<sup>179</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, op. cit.*, chap. 7.

ambiguïté exprime bien le hiatus important qui s’immisce à partir des années 1950 entre le champ politique et syndical dans lesquels la centralité ouvrière connaît son apogée<sup>180</sup>, et les structures sociales du salariat qui transcendent désormais les classes au point que Robert Castel parle pour la même période de destitution ouvrière<sup>181</sup>. À Saint-Denis, dès 1962, la proportion d’employés (20,8 %) dépasse la moyenne nationale (15,6 %), et celle des manœuvres et O.S. parmi les ouvriers dionysiens atteint 60 %, soit avec Aubervilliers le chiffre le plus élevé de la région parisienne<sup>182</sup>. Ce double processus d’extension du salariat et d’accentuation des distinctions au sein du groupe ouvrier modifie nettement les équilibres locaux<sup>183</sup>. Malgré cela, la centralité ouvrière et la perspective de promotion sur le modèle de l’ouvrier qualifié demeure une telle évidence pour les communistes dionysiens qu’ils ont tardé à tenir compte des mutations en cours, ou ont préféré les ignorer. Dans le domaine social, l’action municipale s’est ainsi appuyée sur des conceptions universalisantes à prétention scientifique marquées par des biais démographiques et moraux très éloignés de l’ouvriérisme révolutionnaire, et en décalage avec les recompositions sociales à l’œuvre au sein, et autour, du groupe ouvrier.

C’est une donnée fondamentale pour nous car ces distinctions sociales entre fractions ouvrières recourent pour une part importante des divisions nationales et ethno-raciales. Comme le montre Olivier Masclet dans le cas de Gennevilliers, ce sera par le biais de la question du logement des *immigrés*, durant les années 1960, que les élus locaux communistes prendront conscience des limites d’un modèle excessivement confiant dans les capacités du social et de la société salariale à assurer une promotion collective<sup>184</sup>.

### **2.2.2. Internationalisme : un regard politique et humanitaire sur l’immigration étrangère**

L’internationalisme politique et humanitaire des communistes dionysiens fonde leur rapport aux immigrants étrangers, en mêlant là encore mise à distance et expressions de solidarité. Associé à une représentation figée de la société locale, ce regard municipal tient les dynamiques migratoires qui ont marqué le territoire dionysien depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle pour un héritage du passé, mais n’imagine pas qu’elles puissent reprendre dans un avenir proche<sup>185</sup>.

En effet, des années 1930 au milieu des années 1950, l’histoire de l’immigration à Saint-Denis a, elle aussi, traversé un moment singulier. À la suite de Gérard Noiriel à l’échelle

---

<sup>180</sup> X. Vigna, *Histoire des ouvriers en France au XXe siècle*, op. cit., p. 180- 193.

<sup>181</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit.

<sup>182</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 30- 32.

<sup>183</sup> En 1936, on ne comptait qu’un quart de manœuvres parmi les ouvriers dionysiens [J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, op. cit., p. 208].

<sup>184</sup> O. Masclet, *La gauche et les cités : enquête sur un rendez-vous manqué*. Paris : La Dispute, 2003.

<sup>185</sup> J.-P. Brunet, « L’immigration provinciale à la fin du XIXe siècle. L’exemple de Saint-Denis », op. cit.

nationale, et de Jean-Paul Brunet, Natacha Lillo a montré comment la stabilisation démographique dionysienne a favorisé à partir du milieu des années 1920 un processus d'intégration sociale des immigrants espagnols qui formaient alors le principal groupe étranger à Saint-Denis<sup>186</sup>. La guerre civile espagnole, puis la guerre mondiale, ont achevé la « sédentarisation forcée » d'une part d'entre eux, dont Natacha Lillo estime le nombre à un peu plus de 2 000 en 1946, soit 25 % de moins qu'en 1936<sup>187</sup>. Les chiffres donnés par le recensement de 1946 indiquent un ordre de grandeur d'environ 3 600 étrangers à Saint-Denis, soit 5,2 % de la population, contre plus de 7 300 personnes et 9,4 % en 1936<sup>188</sup>. Les Italiens qui formaient une population importante à Saint-Denis depuis l'entre-deux-guerres (plus de 2 000 en 1926) semblent s'être fixés dans la commune pour une bonne part, mais le groupe n'a pas été renouvelé après 1945 par la dernière vague migratoire transalpine<sup>189</sup>. Stabilisation et naturalisation aidant, en 1954, le nombre des étrangers recensés a encore baissé, mais celui des Espagnols reste stable<sup>190</sup>.

À la Libération et durant les années 1950, ces logiques d'intégration passées et la stabilisation provoquée par la crise économique, puis la guerre, facilitent les relations de la municipalité avec les différentes « colonies étrangères » de Saint-Denis. Ponctuellement, des cours de français sont donnés pour des Polonais, des Italiens, des Espagnols ou des Russes, dans les écoles ou dans le cadre syndical<sup>191</sup>. De multiples discours d'Auguste Gillot proclament la solidarité avec les républicains espagnols exilés, lors de meetings ou encore à l'occasion de l'inauguration d'une rue Cristino Garcia dans la « Petite Espagne » de la Plaine-Saint-Denis, en avril 1946<sup>192</sup>. Le maire intervient en ces termes au Congrès du Comité Français pour la Défense des Immigrés<sup>193</sup> qui se tient à Saint-Ouen en février 1952 :

Je tiens par ailleurs à vous assurer l'appui de la Municipalité de Saint-Denis, pour l'action que vous menez en faveur de l'amitié entre Français et Immigrés et pour la défense des droits des Immigrés en France. En dehors du problème purement humain qui se pose à leur égard, nous sommes d'autant plus en accord avec vous, que nombre d'immigrés ont participé très activement

---

<sup>186</sup> N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, op. cit., part. 2 et 3. ; J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, op. cit., p. 205-208G. Noiriél, *Le creuset français*, op. cit., chap. 5.

<sup>187</sup> N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, op. cit., p. 553.

<sup>188</sup> Cf. Annexe n° 1-2.

<sup>189</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *Les Italiens dans l'Est parisien*, op. cit., p. 240 et 616.

<sup>190</sup> N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, op. cit., p. 576. En 1968, on dénombre à Saint-Denis 2 804 Français par naturalisation [G. Figueras Moreu, « *La paix et des logements ou la guerre et des ruines* » : *les communistes dionysiens face à l'immigration algérienne (1945-1956)*. Master 2, Histoire. Paris : Institut d'études politiques, 2009, p. 39].

<sup>191</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 310-311.

<sup>192</sup> N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, op. cit., p. 544-550.

<sup>193</sup> Il s'agit de l'organisation proche du PCF qui a remplacé le Centre d'action et de défense des immigrés, dissout lors des grèves de 1947-1948 [M.-C. Blanc-Chaléard, *Les Italiens dans l'Est parisien* ; G. Noiriél, *Immigration, antisémitisme et racisme en France, XIXe-XXe siècle*, op. cit., p. 497-503].

à la défense de la France sous l'occupation et ont rendu des services à la cause de la Résistance. D'autres ont été déportés...<sup>194</sup>

Les initiatives prises en direction des Italiens de Saint-Denis mêlent mémoire antifasciste et échanges culturels institutionnels : une réception avec projection de *Rome, ville ouverte* et l'inauguration d'une plaque commémorative en l'honneur d'un communiste italien torturé et fusillé, en 1956, une exposition consacrée à « Trente-quatre peintres inspirés par l'Italie » au musée municipal à l'occasion du jumelage avec une commune de la banlieue milanaise, Sesto San Giovanni, en 1961<sup>195</sup>. Dans le même temps, Saint-Denis fait partie des communes de banlieue parisienne où les Italiens occupent dans le conseil municipal une place proportionnellement inférieure à leur part dans la population locale<sup>196</sup>. Ces relations officielles avec les immigrants étrangers sont donc pour les élus dionysiens l'occasion d'affirmer encore leurs engagements antifascistes et internationalistes en les intégrant dans les formes traditionnelles de la sociabilité festive et commémorative communale.

Ces discours politiques sont peu reliés à l'action sociale de la municipalité. Les éléments dont nous disposons sur la prise en compte des immigrants par l'administration municipale durant les années 1950 tendent à montrer que leur « poids » pour les finances communales n'est pas encore envisagé comme un problème<sup>197</sup>. Toutefois, cela ne signifie pas que les résidents étrangers de Saint-Denis soient considérés comme des Dionysiens comme les autres. Par exemple, à partir de 1956, les registres d'état-civil tenus par la municipalité comportent l'adresse des parents venus déclarer une naissance à l'hôpital de Saint-Denis afin de distinguer les Dionysiens des autres pour les besoins des statistiques locales, mais on n'enregistre pas les adresses des étrangers<sup>198</sup>. Si l'on ne se soucie pas d'effectuer un suivi étroit des naissances au sein des familles d'immigrants étrangers, c'est à la fois parce qu'on ne les considère pas comme une menace, et parce qu'on estime leur nationalité comme l'indice d'une présence transitoire à Saint-Denis. Dans une logique comparable, on distingue les enfants « nord-africains » uniquement lorsque leur mère est « française ». De son côté, le bureau de bienfaisance municipal tient durant la période un décompte des bénéficiaires étrangers pour certains secours

---

<sup>194</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 296.

<sup>195</sup> Auguste Gillot déclare en novembre 1961 : « Dans une banlieue où l'immigration italienne est dense, cette exposition renoue avec une tradition ancestrale d'échanges artistiques et de compréhension entre nos deux pays » [*Ibid.*, p. 313].

<sup>196</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, « Intégration et politique: Les conseillers municipaux d'origine italienne en banlieue parisienne (1945–1970) ». In : *Les Italiens en France depuis 1945*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 180- 182.

<sup>197</sup> O. Masclét évoque de telles réactions à partir d'un rapport du Bureau d'aide sociale municipal de Gennevilliers en 1964 [O. Masclét, « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine », op. cit., p. 156- 157].

<sup>198</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 113-117-225.

en nature<sup>199</sup>. Ainsi, sur une moyenne de 70 dossiers annuels comptabilisés par le service municipal pour le compte des « Amis de l'office Public d'Hygiène sociale » entre 1947 et 1960, près d'un tiers des secours bénéficient à des étrangers. La proportion progresse en 1953 et se stabilise autour de 40 % ensuite. Mais, cela ne semble pas faire l'objet d'une inquiétude particulière, et après 1960 cette série statistique est abandonnée<sup>200</sup>.

Le lien entre discours politique et réalités concrètes vécues par les étrangers est établi dans les termes de la bienfaisance militante, et s'affirme surtout à partir de la fin des années 1950 lorsque les flux d'immigrants étrangers deviennent plus importants. Ainsi, dans leurs descriptions des problèmes de logement, la presse communiste locale et le discours municipal introduisent le plus souvent des distinctions par origines nationales. Fin 1957-début 1958, une pétition déposée en mairie dénonce le fonctionnement d'un foyer pour des ouvriers italiens du bâtiment, rue de la Métairie, à proximité du cimetière de Saint-Denis, aux franges de l'espace pavillonnaire de l'entre-deux-guerres : 432 personnes résident dans 60 logements, pour 1 050 francs par semaine et par lit<sup>201</sup>. Le *Saint-Denis Républicain* relate peu de temps après une rixe entre habitants faisant un mort, attribuée à la promiscuité vécue par ces immigrants italiens. En décembre 1957, le conseil municipal dénonce aussi le développement d'un « véritable bidonville » espagnol, à proximité de la « Petite Espagne », chemin du Cornillon ; et sollicite une action urgente des ministères, des industriels employeurs et du Préfet de la Seine :

Considérant que par suite de la très grande misère existant en Espagne, de nombreuses familles originaires de ce pays viennent en France pour trouver une situation matérielle plus convenable.

Considérant que dans le cas actuel de la crise de l'habitat, il leur est impossible de se loger convenablement.

Considérant que c'est pour ces raisons que s'est constitué à Saint-Denis, 3 Chemin du Cornillon, un véritable bidonville.

Considérant que 60 familles, dont plus de 130 enfants, y vivent dans des conditions les plus déplorable tant du point de vue du bâtiment que des conditions d'hygiène absolument inexistantes et du danger permanent d'incendie.

Considérant qu'il s'agit cependant de familles normales laborieuses et propres.

Considérant que le problème ne peut être résolu par la seule Municipalité, d'autant plus que les propriétaires de ce terrain viennent d'obtenir un jugement d'expulsion de ces occupants sans titre. (...) <sup>202</sup>

Depuis 1955, en effet, les flux de migrants économiques depuis l'Espagne ont repris avec vigueur. Entre 1954 et 1962, la population espagnole recensée croit de 64,5 % (soit une

---

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 308- 309.

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 255- 256.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 305- 306.

<sup>202</sup> AM SD, 18 ACW 22, *Vœu concernant le logement des travailleurs espagnols du chemin du Cornillon*, extrait de registre des délibérations du Conseil Municipal, 29 novembre 1957 ; N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, *op. cit.*, p. 600 ; C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 38 et 58-59.

croissance bien plus rapide que celle constatée à l'échelle régionale pour l'ensemble des étrangers – + 46,4 %) <sup>203</sup>. Dans son ensemble la population étrangère de Saint-Denis double pour atteindre plus de 6 000 personnes, soit 6,4 % de la population totale <sup>204</sup>. En précisant à la fin du texte cité ci-dessus que la commune seule ne peut résoudre les problèmes urbains posés par l'installation de ces nouveaux immigrants, les élus dionysiens tracent déjà les limites de l'engagement internationaliste et de l'hospitalité municipale <sup>205</sup>. Les immigrants installés de longue date étant accueillis sans être toutefois considérés comme pleinement dionysiens, il leur apparaît évident qu'en direction d'immigrants récents la bienfaisance municipale spontanée devra être relayée par des soutiens financiers de l'État et du patronat. Mais, dans l'immédiat, ces revendications ne sont pas poursuivies.

La reprise de l'immigration comme l'accroissement démographique naturel – qui ensemble font gagner plus de 25 000 habitants à la ville de 1946 à 1962 –, confirment que les conceptions fixistes de la société locale à partir desquelles le modèle de municipalité sociale dionysienne a été pensé sont en voie de péremption. Charles Gachelin, un étudiant du géographe Pierre George qui conduit dans les années 1950 plusieurs enquêtes sur la banlieue parisienne <sup>206</sup>, rédige en 1959 un mémoire de fin d'études sur la politique de logement dionysienne qui, du fait des relations établies avec les acteurs locaux <sup>207</sup>, retranscrit beaucoup de leurs représentations. Son travail illustre le maintien dans la durée de ces conceptions socio-démographique et fixiste de la société locale. Ainsi, selon lui, il est

logique que la population d'un HLM, si celui-ci répond à sa destination première, soit à l'image de la population des îlots insalubres dans ses aspects fixes, démographiques et professionnels <sup>208</sup>.

La politique de construction municipale est ainsi conçue pour une population déjà là dont les traits familiaux, démographiques et professionnels sont établis. Cela n'augure pas nécessairement d'une exclusion systématique des immigrants étrangers, dans la mesure où toute

---

<sup>203</sup> N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, op. cit., p. 576 ; M. Pinçon, *Les immigrés et les HLM*, op. cit., p. 9.

<sup>204</sup> Cf. Annexe n° 1-2.

<sup>205</sup> Pour une définition sociologique de la notion d'hospitalité, comme modèle de relation asymétrique fondé sur des pratiques associant accueil et inégalités de positions, susceptibles d'être remises en cause : A. Gotman, *Le sens de l'hospitalité : essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*. Paris : Presses universitaires de France., 2001.

<sup>206</sup> P. George (dir.), *Études sur la banlieue de Paris : essais méthodologiques*. Paris : A. Colin, 1950.

<sup>207</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*. Diplôme d'études supérieures de géographie. Université de Paris, 1959. Le mémoire mentionne l'appui reçu des élus, A. Gillot et R. Benhamou, des contacts avec A. Lurçat, la confiance de l'architecte communal, M. Martin, du directeur de l'Office HLM et de ses services. Au cours de l'année 1956, C. Gachelin participe à une étude sur deux îlots insalubres du centre-ville dans le cadre du montage de l'opération de rénovation urbaine [cf. Chap. 2]. Il est probable que l'auteur soit un parent de Maurice Gachelin, directeur des bibliothèques municipales et auteur régulier de chroniques historiques dans le *Saint-Denis Républicain* [AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal*, avril 1971, p. 22].

<sup>208</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., p. 40.

une partie d'entre eux est bien inscrite parmi les caractères permanents et indistincts de la société dionysienne. Néanmoins, fondée sur de telles conceptions l'hospitalité municipale paraît mise en difficulté par les dynamiques migratoires qui émergent à la fin des années 1950. Ainsi, en même temps qu'elle apporte en banlieue les derniers progrès de la modernité urbaine<sup>209</sup>, l'approche municipale du social contribue à une mise à distance des identités ouvrières et à une posture défensive face aux dynamiques de la société locale.

Une étude de la presse partisane locale permettrait probablement davantage que celle du bulletin municipal d'apprécier la place centrale que tient encore l'appartenance ouvrière dans la société dionysienne, notamment dans le cadre de l'action syndicale. Il n'en reste pas moins remarquable que l'activité de l'administration sociale municipale qui connaît des développements inédits depuis la Libération, en calquant le modèle de la société salariale, n'envisage de promotion collective que dans le cadre d'une population stabilisée entretenant des rapports équilibrés avec des « colonies étrangères » anciennement installées, intégrées par le biais des sociabilités militantes et dans le cadre d'une hospitalité communale traditionnelle.

### 2.3. L'« Unité de quartier » d'André Lurçat : une réponse abstraite face à l'urbain insalubre

Depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle, hygiénisme et urbanisme forment un modèle de légitimité professionnelle et technique central pour la modernisation du travail social, mais aussi pour l'institution municipale elle-même<sup>210</sup>. Ainsi d'après Robert-Henri Hazemann :

Le travailleur social cherche dans tout assisté la racine des maux pour l'extirper. L'urbaniste et l'hygiéniste assainissent une cité en recherchant ses causes d'insalubrité et la dotent d'un plan de ville. De même le travailleur social recherche la cause d'insalubrité économique et physiologique d'une famille et doit la doter d'un plan de vie<sup>211</sup>.

La condamnation morale et urbanistique d'une insalubrité dont le traitement a été longtemps différé est alors unanime. Aussi, les plans d'aménagement de Saint-Denis élaborés par André Lurçat à partir de 1947 dessinent eux aussi l'horizon d'un quotidien ouvrier libéré de l'insalubrité et autonome des servitudes de la vie industrielle.

Au début des années 1950, dans la continuité des réflexions systématiques qu'il a entamées durant la guerre et rassemblées ensuite dans un traité d'architecture en cinq volumes,

---

<sup>209</sup> A. Fourcaut, *Banlieue rouge : 1920-1960 : années Thorez, années Gabin : archétype du populaire, banc d'essai des modernités*. Paris : Éd. Autrement, 1992.

<sup>210</sup> C. Topalov, S. Magri, « L'habitat du salarié moderne en France, Grande-Bretagne, Italie et aux Etats-Unis, 1910-1925 ». In : Y. Cohen, R. Baudouï (dir.), *Les chantiers de la paix sociale : 1900-1940*. Paris : Editions de l'ENS, 1995, p. 245. Et, dans le même sens : J.-P. Gaudin, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine : 1900-1930*. Seyssel : Champ Vallon, 1985.

<sup>211</sup> R.-H. Hazemann, *Le Service social municipal, op. cit.*, p. 14.

André Lurçat cherche à penser les lois d'un urbanisme social alternatif au fonctionnalisme corbuséen<sup>212</sup>. Dans le même temps, à la faveur des projets de construction de logement qui lui sont confiés à Saint-Denis, André Lurçat étend sa réflexion sur l'usage des éléments standardisés et préfabriqués permettant de réduire le coût de construction, de la composition architecturale à la composition urbaine<sup>213</sup>. Après un premier chantier expérimental, au titre du programme d'Immeubles sans affectation immédiate (ISAI) financé par le MRU<sup>214</sup>, il imagine ainsi le projet de l'« Unité de quartier », à réaliser par l'office d'habitation dionysien<sup>215</sup>. Ce vaste ensemble prévoyant initialement la construction de 1 500 logements est mis en chantier en 1948. Le bulletin municipal de juin 1951 en donne une description en quatrième de couverture :

En ce qui concerne la Cité du Colonel-Fabien, les 199 logements en chantier ne sont qu'un petit début. En effet, l'intention de la municipalité et de l'architecte André Lurçat, est la construction d'une véritable petite ville de 5 000 habitants, d'où la dénomination « Unité de Quartier ».

La Cité Fabien, une fois terminée pourra se suffire à elle-même. Elle aura ses écoles, son Service Social, ses magasins, ses docteurs, ses sages-femmes, ses spectacles, etc., ce qui représente en tout, 1 200 logements.

Il y aura des bâtiments de 3, 4, 8 et 9 étages, tels que ceux que l'on peut voir en cours de construction et aussi des pavillons, le tout entouré de jardins et de pelouses et des arbres. Les appartements, tous orientés au sud, de 2, 3 ou 4 pièces, auront le chauffage central, l'eau chaude, une cuisine équipée, une salle de bains, un balcon avec porte-fenêtre.

Ce groupe d'habitations n'est d'ailleurs pas le seul prévu. D'autres constructions suivront jusqu'à ce que l'ensemble de la population soit convenablement relogé<sup>216</sup>.

André Lurçat voit dans l'« Unité de quartier » un modèle inédit reprenant les avantages de la cité-jardin suburbaine, notamment des espaces verts abondants et des équipements sociaux adaptés, mais évitant l'inconvénient de son isolement géographique, en se plaçant « dans la ville-même<sup>217</sup> ». Des réflexions sur la densité moyenne optimale pour varier les hauteurs et ménager des espaces verts, et sur la distance parcourue à pied jusqu'aux équipements collectifs déterminent la conception d'ensemble. Ce modèle devait permettre de « répondre aux besoins de toutes les catégories qui se révéleraient au fur et à mesure de leur urgence et des possibilités

---

<sup>212</sup> J.-L. Cohen, « LURÇAT André, Émile, Lucien », *art. cit.* ; A. Lurçat, *Formes, composition et lois d'harmonie: éléments d'une science de l'esthétique architecturale*. Paris : Ed. Vincent, Fréal et Cie, 1953-1957.

<sup>213</sup> Sur l'usage des « standards » à Maubeuge : J.-L. Cohen, *André Lurçat, 1894-1970, op. cit.*, p. 252-261. Plus largement : Y. Delemontey, « Le béton assemblé. Formes et figures de la préfabrication en France, 1947-1952 ». *Histoire urbaine*. 2007, vol. 20, n° 3.

<sup>214</sup> C'est une formule de construction destinée à reloger les sinistrés. Les logements construits par l'État sont censés devenir la propriété de sinistrés comme une alternative à la perception d'indemnités de dommages de guerre [D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954...*, *op. cit.*, p. 300-306]. L'ensemble construit formera la cité Paul Langevin [cf. Chap. 2].

<sup>215</sup> N. Simonnot, « Unité de quartier et engagement politique : André Lurçat et le logement social à Saint-Denis (1945-1970) ». In : C. Massu. , M. Gaimard. , E. Guillerm. *Métier : architecte. Dynamiques et enjeux professionnels au cours du XXe siècle*. Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, 2013.

<sup>216</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°15, juin 1951.

<sup>217</sup> J.-L. Cohen, *André Lurçat, 1894-1970, op. cit.*, p. 263.

financières inhérentes au développement continu d'une ville passant de soixante-cinq mille habitants, à une ville qui atteignait les cent-mille, en 1968<sup>218</sup> ».

Ce quartier formait « l'unité constitutive d'une ville » qui pouvait être répétée autant que nécessaire suivant les besoins et en s'adaptant aux particularités du site. La conclusion d'un article d'André Lurçat publié en 1951 résume bien le niveau d'abstraction du modèle :

Bien que prenant dans son ensemble une échelle monumentale par son changement de structure et de caractère, la ville deviendra ce qu'elle doit être et ce qu'elle était – sous une autre forme – dans le passé, au temps où sa structure répondait à des nécessités, une unité. Alors cette unité proviendra non point de la somme des réponses à un certain nombre d'intérêts particuliers, mais à la prédominance d'une réponse au collectif par rapport à celles apportées à l'individuel. Toutefois, ce dernier trouvera par la satisfaction bien comprise du premier, le maximum de développement et toute la liberté qui lui est nécessaire<sup>219</sup>.

Ce principe d'« unité de voisinage » est en réalité assez commun parmi les diverses utopies modernisatrices développées depuis le début du siècle aux États-Unis et en Europe<sup>220</sup>. Dans le contexte dionysien, il est érigé en remède à la question sociale. Et, plus encore que le service social, il privilégie une transformation collective par une transformation des structures de l'espace urbain, faisant des distinctions internes à la société locale un enjeu secondaire auquel peuvent être apportées des réponses techniques (équipement social et réduction des coûts). Les besoins sont pensés à la mesure abstraite d'un homme moderne imaginé, et non pas comme le suggérait la formule de Robert-Henri Hazemann citée plus haut en recherchant les causes d'insalubrité dans la réalité dionysienne.

En endossant le regard hygiéniste et en faisant de la crise locale du logement le résultat de la gestion doriote, les acteurs municipaux se dispensent d'un diagnostic plus approfondi. Or, les problématiques rencontrées sont sans doute plus globales et ancrées dans des temporalités peu dépendantes de l'histoire politique locale. En 1954, la commune présente en effet un parc de logements parmi les plus anciens de la banlieue parisienne, avec 83 % d'immeubles construits avant 1914 et près d'un cinquième construits avant 1871<sup>221</sup>. Dans le centre-ville – à l'intérieur de la ceinture des boulevards –, et dans le quartier de la gare – entre la Seine et le Canal Saint-Denis –, la part des logements construits avant 1871 atteint respectivement 63 et 50 %. Qu'il s'agisse des immeubles de moins de trois étages sur cours qui forment le type le plus courant au centre-ville, ou d'immeubles de rapports plus récents et plus

---

<sup>218</sup> Manuscrit biographique rédigé par la femme d'André Lurçat, Renée Michel, cité par : P. Joly, R. Joly, *André Lurçat, op. cit.*, p. 183-184.

<sup>219</sup> A. Lurçat, « L'organisation de l'espace urbain », *Journal de psychologie normale et pathologique*, n°1-2, janvier-juin 1951, p. 197-222, cité par *Ibid.*, p. 188-189.

<sup>220</sup> H. Jannière, « Planifier le quotidien. Voisinage et unité de voisinage dans la conception des quartiers d'habitation en France (1945-1965) ». *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, 2008, n° 14.

<sup>221</sup> B. Bastien, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire, op. cit.*, p. 104.

hauts construits le long de l'avenue du Président Wilson à la Plaine-Saint-Denis, la médiocrité locative domine. Jean-Paul Brunet indique qu'en 1938, les valeurs locatives des habitations de contribuables dionysiens se situent au 73<sup>ème</sup> rang des 80 communes de la Seine, et au dernier rang des communes comparables<sup>222</sup>. Les hôtels meublés et garnis recensés en 1954, en majorité dans les quartiers du centre, de la gare et à la Plaine, comptent plus de 3 500 chambres, et ont été construits pour plus de 80 % avant 1914<sup>223</sup>. C'est alors encore une forme ordinaire d'habitation, non seulement pour ceux qui s'installent en ville, mais aussi pour ceux qui ne trouvent pas à se loger sur le marché locatif ordinaire<sup>224</sup>.

L'évolution principale de l'entre-deux-guerres a été le développement de lotissements d'habitat individuel au nord et à l'est de la commune. Comme l'a montré Annie Fourcaut, et comme l'illustrent les travaux disponibles sur le cas dionysien, il s'agit le plus souvent de maisonnettes très modestes, qui permettent d'acquérir un nouveau statut résidentiel par l'épargne et l'auto-construction, mais ne donnent pas accès à des conditions de logement très supérieures<sup>225</sup>. Dès l'entre-deux-guerres, elles se distinguent difficilement des habitations construites par des immigrants récents au lieu-dit du Franc-Moisin, dans la continuité du quartier du Bel Air, situé à une certaine distance au sud-est du centre-ville, non loin des espaces industriels de la Plaine et d'Aubervilliers bien qu'encore au nord du Canal Saint-Denis<sup>226</sup>. Sous des formes et des statuts d'occupation divers, le logement d'une à deux pièces, très modeste, voire très médiocre, est bien jusqu'aux années 1950 une réalité courante.

L'auto-construction, parfois sans titre de propriété sur le terrain mais seulement sur les murs, demeure durant les années 1940-1950 un moyen habituel pour pallier l'absence d'épargne et d'offre de logement, comme le montre l'exemple des immigrants espagnols étudié par Natacha Lillo. Dans la « Petite Espagne », on achète encore des maisonnettes en bois pour les agrandir et y installer les raccordements à l'eau à l'électricité<sup>227</sup>. Entre la pénurie de logement et l'arrivée croissante de compatriotes, on reproduit des pratiques déjà à l'œuvre depuis longtemps en construisant ou en aidant à construire des baraques<sup>228</sup>. Ces pratiques ne sont pas exclusivement celles d'immigrants, comme le montre l'exemple de l'amicale des locataires des HBM du « Gai Logis », situés au nord de l'avenue du Président Wilson, qui construisent en

---

<sup>222</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, op. cit., p. 205.

<sup>223</sup> B. Bastien, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire*, op. cit., p. 85-86 et 104.

<sup>224</sup> A. Faure, C. Lévy-Vroelant, *Une chambre en ville : hôtels meublés et garnis de Paris, 1860-1990*. Creaphis, 2007.

<sup>225</sup> A. Fourcaut, *La banlieue en morceaux*, op. cit., chap. 2 ; B. Bastien, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire*, op. cit., p. 81-85.

<sup>226</sup> C. Villain, *Le Franc-Moisin : un quartier de Saint-Denis et ses habitants immigrés, 1922-1954*, op. cit.

<sup>227</sup> N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, op. cit., p. 581.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 604-610.

1947 des baraquements à proximité de leur immeuble pour héberger les « travailleurs nord-africains » de l'« hôtel » du 10, rue du Landy<sup>229</sup>. Ce « taudis » où on logeait dans des caves pour des prix prohibitifs avait été dénoncé par la municipalité dans une campagne de presse visant notamment son propriétaire présumé être un « indicateur de la police »<sup>230</sup>. Ce type de pratiques s'observe encore lors de la guerre d'Algérie et, d'après les témoignages recueillis par Natacha Lillo, des rapports de subordination économique et de solidarité semblent cohabiter<sup>231</sup>.

Comme le note, en 1955, le directeur du Bureau d'hygiène municipal à propos de l'îlot insalubre bordant la Basilique Saint-Denis :

Ces maisons, dont la plupart ont été construites il y a plus d'un siècle, sont habitées par des ouvriers qui trouvent un avantage apparent à demeurer dans des réels taudis au détriment de leur santé et surtout de celle de leurs enfants, parce que le loyer est minime et qu'ils ne peuvent trouver à se loger ailleurs<sup>232</sup>.

Le diagnostic ménage une ambiguïté sur la nature individuelle ou collective des causes de l'insalubrité, et suggère que les occupants de ces taudis y seraient à demeure. En réalité, aux pratiques résidentielles mêlant auto-construction, solidarités, rapports de sous-location et d'exploitation, s'ajoutent des évolutions de l'occupation du parc de logement ancien, parfois liées elles aussi à des reventes ou des sous-locations visant à revaloriser des baux très dépréciés. Elles expliquent par exemple la diffusion des immigrants algériens dans l'ensemble des quartiers de la ville, constatée par H. Fraye-Ouanas et S. Viscogliosi au-delà des points forts de leur implantation au centre-ville, à la Plaine et dans le quartier de la Gare<sup>233</sup>. Ainsi, l'insalubrité est loin de renvoyer à une société figée. Les distinctions internes à la société ouvrière travaillent activement la ville héritée. Mais, face à ces réalités, la municipalité dionysienne peut difficilement envisager un autre horizon que la construction de logements neufs et standardisés dans le cadre d'un profond réaménagement urbain.

Malgré des traits d'époque communs, les conceptions du social observées dans les différents registres de l'action municipale ne concordent pas tout à fait. Ainsi, la municipalité sociale de l'après-guerre entend pratiquer en même temps des formes assez traditionnelles d'action charitable teintées d'esprit militant, celles plus bureaucratiques d'un service social moderne cherchant à réhabiliter les familles en étudiant de près les individus, et celle d'un urbanisme qui projette sur l'espace municipal les besoins d'un homme idéalement adapté à une modernité technique définie en des termes abstraits. Passés l'expérience résistante de solidarités concrètes et les secours matériels de l'après-guerre, c'est cet horizon qui domine. Au risque

---

<sup>229</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 298.

<sup>230</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 58-59.

<sup>231</sup> N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, op. cit., p. 581.

<sup>232</sup> AM SD, 42 AC 3, « Avis du directeur du Bureau Municipal d'Hygiène - Immeubles et îlots insalubres », 16 mai 1955

<sup>233</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 211.

d'une « éclipse » des ouvriers, non pas nécessairement dans l'esprit, mais dans les pratiques des acteurs municipaux, prises entre singularités des catégories juridiques et humanitaires d'assistés et idéal d'unité d'une société urbaine débarrassée de l'insalubrité. Cela confirme qu'au temps de la formation de la société salariale et de l'État social, l'association entre groupes ouvriers, mouvement ouvrier et communisme repose sur des « emboîtements » qui, bien que réels, demeurent « discontinus, fragmentaires, fragiles et *inventés*<sup>234</sup> ».

### **3. La municipalité sociale à l'épreuve de l'ordre politique et institutionnel d'après-guerre**

Le projet social de la municipalité dionysienne doit composer avec les épreuves rencontrées après la Libération. Aux situations d'urgence de l'après-guerre et aux contraintes économiques dans lesquelles s'effectue la reconstruction, vient s'ajouter l'ordre politique et institutionnel instauré dans la seconde moitié des années 1940. Le statut donné aux communes dans les institutions de la IV<sup>ème</sup> République cadre mal avec les projets ambitieux conçus à Saint-Denis. Des distorsions entre l'idéal d'une municipalité sociale et la réalité pratique s'imposent ainsi très rapidement, à l'image de celles que l'on observe entre le projet d'institution de la Sécurité sociale après-guerre et le système complexe de protection sociale élaboré aux termes de compromis politiques<sup>235</sup>. La politique sociale municipale est donc confrontée aux contraintes étatiques. Elle doit aussi faire face aux difficultés de mobiliser la population locale dès lors que l'on sort de l'effervescence politique de la Libération et de l'affirmation de droits sociaux élargis, pour entrer dans la mise en œuvre quotidienne d'une administration du social qui favorise des rapports de type tutélaire entre la commune et ses administrés. Après une description générale des effets de ces contraintes, sur la politique locale de logement notamment, nous montrerons comment cette logique administrative pèse de façon particulièrement forte dans les rapports entre la municipalité et les immigrants « français musulmans d'Algérie » nombreux à Saint-Denis dès l'après-guerre.

#### **3.1. Contraintes et adaptations d'une politique sociale à l'échelle municipale**

À travers le plan de réorganisation que nous avons déjà présenté et notamment au moyen de l'institution d'un vaste service social, la municipalité dionysienne issue de la guerre affirme qu'elle n'entend se cantonner ni à la traditionnelle bienfaisance communale, ni à une assistance

---

<sup>234</sup> B. Pudal, *Un monde défait*, op. cit., p. 210.

<sup>235</sup> C. Bec, *La Sécurité sociale : une institution de la démocratie*. Paris : Gallimard, 2014.

aux ambitions restreintes<sup>236</sup>. Elle revendique une légitimité égale à celle de l'État pour intervenir dans le domaine social. D'après le modèle de service social municipal élaboré par Robert-Henri Hazemann à la fin des années 1920, l'échelon municipal doit en effet permettre d'atteindre un stade d'organisation supérieur, liant « division topographique du travail » et « omnivalence fonctionnelle » des assistantes sociales de secteur<sup>237</sup>. La municipalité est pensée comme un niveau d'intervention à même de transformer les conditions économiques et sociales, en garantissant un suivi des administrés dans la durée, grâce à une action préventive et une « assistance constructive<sup>238</sup> ». Les acteurs municipaux dionysiens participent ainsi à la Libération à une tentative de réactualisation de la traditionnelle « protection rapprochée<sup>239</sup> » prise en charge par les communes, au sein d'une configuration modifiée par la construction de l'État social.

En envisageant tout à la fois « les salaires insuffisants, les charges de famille, les taudis, la maladie », la municipalité dionysienne prétend participer à tous les développements du social, et faire reconnaître une application étendue de la clause de compétence générale sur « les affaires de la commune » édictée par la loi de 1884. Mais ce projet se heurte à la trajectoire institutionnelle donnée à l'échelon communal sous la IV<sup>ème</sup> République<sup>240</sup>. Il faut en effet de longs débats pour aboutir à une réglementation des capacités d'intervention municipales dans le domaine économique et social. C'est seulement avec le décret du 30 septembre 1953 et sa traduction réglementaire du 20 mai 1955 qu'une possibilité de participation accrue des communes aux régies municipales et sociétés d'économie mixte est accordée<sup>241</sup>. Et, de façon plus générale, malgré une contestation sur le thème des libertés communales, la tutelle étatique est renforcée au cours de la IV<sup>ème</sup> République<sup>242</sup>. Le Conseil national des services publics mis en place en 1945 pour proposer une réforme de la loi communale, annoncée dans l'article 89 de la Constitution de 1946, est en effet mis en échec après 1947<sup>243</sup>. Face à la conjonction des oppositions du PCF et du RPF, tous deux appuyés sur une implantation communale, le régime choisit le statu quo. Les réformateurs municipaux eux-mêmes tiennent un discours anachronique dès lors que l'essentiel de la modernisation de l'action publique passe par les hauts fonctionnaires d'État.

---

<sup>236</sup> Cf. *supra*, 1.1.2.

<sup>237</sup> R.-H. Hazemann, *Le Service social municipal*, *op. cit.*, p. 201 et suiv.

<sup>238</sup> AM SD, 25 AC 6, *Création d'un service social municipal*, séance du 11 mars 1945 (rapporteur : A. Gillot).

<sup>239</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*, chap. 1.

<sup>240</sup> J.-M. Pontier, « La Quatrième République ». In : L. Fougère, J.-P. Machelon, F. Monnier (dir.), *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*. Paris : PUF, 2002.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 525- 528.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 529- 531.

<sup>243</sup> R. Payre, « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après-seconde guerre mondiale ». *Revue française d'administration publique*. 2003, vol. 108, n° 4.

Après s’être déchirée au moment de l’entrée en guerre froide, l’Association des maires de France et les élus locaux parviennent cependant, avec le soutien du Parlement et du ministère de l’Intérieur, à résister aux tentatives de réformes risquant de les marginaliser totalement<sup>244</sup>. Au début de la V<sup>ème</sup> République, un compromis est ainsi acté<sup>245</sup>. Les collectivités locales sont mentionnées dans la Constitution. Et, l’ordonnance du 5 janvier 1959, qui maintient l’essentiel de la tutelle étatique sur les communes, opère par souci d’efficacité administrative une déconcentration des décisions en donnant aux préfets et sous-préfets le pouvoir d’approbation de certaines délibérations<sup>246</sup>. Les élus communistes s’inscrivent dans ce jeu institutionnel fait de rapports de force et de compromis et parviennent progressivement au cours des années 1950 à réintégrer les organisations de l’amicalisme mayoral dont ils étaient tenus écartés depuis 1947<sup>247</sup>. Ce pragmatisme n’empêche pas cependant le maintien de l’action communale dans un cadre contraint. Depuis les années 1930, la tutelle budgétaire de l’État s’était en effet resserrée en même temps qu’il apportait des subventions croissantes, situation qui caractérise tout particulièrement les communes de banlieue parisienne<sup>248</sup>. Dès 1944, la municipalité dionysienne a cherché à établir un rapport de force avec les autorités en refusant de voter un budget primitif, puis en 1945 en adoptant un budget déficitaire de 31 millions de francs correspondant à l’effort financier demandé à l’État. Le contrôle budgétaire et réglementaire de ce dernier et les limitations du statut des agents municipaux pèsent cependant durablement sur les politiques sociales municipales et, singulièrement, sur l’office HLM qu’il s’agit de refonder.

### **3.1.1. Tutelle ministérielle et soutiens militants : premiers tests pour la politique municipale de logement (1945-1947)**

La question de la remise en activité de l’office public d’habitations illustre parfaitement l’importance de ces enjeux budgétaires pour qu’un nouvel ordre municipal devienne effectif. Mais, au-delà des seules questions administratives, la tentative de mettre en œuvre une politique vigoureuse de réquisition de logement est également source de déconvenues sur le plan politique.

---

<sup>244</sup> P. Le Lidec, *Les maires dans la République*, *op. cit.*, chap. 3.

<sup>245</sup> P. Le Lidec, « L’Etat, les associations d’élus et la réforme des structures communales sous la V<sup>ème</sup> République. Rapports de force et compromis ». In : R. Le Saout (dir.), *L’intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 1997.

<sup>246</sup> J.-M. Pontier, « La Cinquième République ». In : L. Fougère, J.-P. Machelon, F. Monnier (dir.), *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*. Paris : PUF, 2002, p. 549 et suiv.

<sup>247</sup> E. Bellanger, « Le “communisme municipal” ou le réformisme officieux en banlieue rouge », *op. cit.*, p. 35- 39.

<sup>248</sup> J.-L. Pinol, « Villes “riches”, villes “pauvres” », *op. cit.* E. Bellanger, *Naissance d’un département et d’une préfecture dans le 9-3*, *op. cit.*, p. 41.

### *Le lancement difficile de l'office d'HBM malgré des ministres communistes*

À cause de la procédure de dissolution de l'office encore en cours, la tutelle ministérielle a annulé la subvention initiale de 10 millions de francs que le Conseil municipal avait votée en sa faveur en 1944<sup>249</sup>. Quelques semaines après la première séance du conseil d'administration de l'office reconstitué, Auguste Gillot intervient lors de la séance du Conseil général de la Seine du 28 novembre 1945 pour demander que lui soient donnés les moyens financiers nécessaires à une mise en activité effective. Grâce à la participation d'André Lurçat au conseil d'architecture du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU), des contacts sont pris dès 1944-1945, au temps de R. Dautry, à qui les acteurs municipaux ont exposé, « au cours de différentes visites et conversations, la politique [qu'ils entendaient] suivre à Saint-Denis en matière d'Habitations »<sup>250</sup>. Malgré ces interventions et les rapports privilégiés avec les communistes François Billoux, puis Charles Tillon, qui se succèdent au MRU de janvier 1946 à mai 1947, le démarrage de l'organisme d'HBM dionysien n'est pas aussi vigoureux qu'envisagé : en 1946 encore, 1 millions de francs n'est pas dépensé sur la dotation de 5 millions votée pour permettre les premières acquisitions foncières<sup>251</sup>. Il faut attendre 1947, pour qu'un crédit supérieur soit prévu et que la trésorerie de l'office commence à fonctionner avec une dotation de 7 millions de francs et l'apport d'emprunts liés à l'autorisation d'un premier programme de construction par le MRU<sup>252</sup>.

Les difficultés rencontrées au lancement de ces opérations montrent que la direction communiste du MRU ne garantit pas une parfaite articulation avec l'action municipale. André Lurçat avait eu, au début de l'année 1946, avec les services de François Billoux, des entretiens portant sur l'ensemble des questions d'aménagement de la ville<sup>253</sup>. En novembre 1946, en annonçant dans son éditorial du Bulletin municipal « nous commençons enfin la construction d'habitations », Auguste Gillot insiste sur collaboration fructueuse avec les ministres communistes qui a permis l'obtention d'un programme d'Immeubles sans affectation immédiate (ISAI) entièrement financé par l'État, et attribue à la municipalité la paternité de ce projet implanté au nord-est du centre-ville (future cité Paul Langevin)<sup>254</sup>. La lecture des archives du Bureau municipal donne une image cependant moins harmonieuse des rapports avec les

---

<sup>249</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 novembre 1945.

<sup>250</sup> *Ibid.* ; J.-L. Cohen, *André Lurçat, 1894-1970, op. cit.*, p. 221.

<sup>251</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séances du CA OPH du 24 janvier 1946 et du 19 décembre 1946.

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> AM SD, 12 AC 4, Examen hebdomadaire par le bureau municipal des affaires à l'ordre du jour, séance du 27 février 1946, Architecture - Travaux - Voirie, affaire n°1, « Plan d'Aménagement ». André Lurçat rend compte de ses entretiens avec les services du MRU, une discussion suit sur certaines de ses propositions.

<sup>254</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°4, novembre 1946, p. 8-9.

services du MRU. Fin juillet, début août 1946, les élus et administrateurs municipaux s'inquiètent de n'avoir pas été consultés quant à l'emplacement du programme d'ISAI, et s'interrogent sur son articulation avec les projets immobiliers de l'office municipal<sup>255</sup>. De même, les « lenteurs » et « sabotages » des services du MRU, concernant les réquisitions de logement, sont dénoncés par le responsable du service municipal de l'architecture, M. Martin, fin 1946<sup>256</sup>. Le maire rappelle à cette occasion à ses services que « l'action politique de la Municipalité ne doit jamais être négligée comme moyen »<sup>257</sup>.

### *Les réquisitions de logements : adaptation administrative et désillusion politique*

À ce moment, répondre aux urgences de l'après-guerre en matière de logement mobilise une part importante des moyens déjà insuffisants dont dispose le bureau municipal d'hygiène pour affronter l'ensemble de ses tâches<sup>258</sup>. Quelques jours avant l'ordonnance du 11 octobre 1945 instituant la possibilité de réquisition de logements<sup>259</sup>, le bureau municipal a décidé d'étoffer le Bureau d'hygiène afin de « déceler dans la Commune les logements libres ou insuffisamment occupés » et d'entreprendre l'instruction des dossiers de réquisition<sup>260</sup>. Le nombre de demandes de relogement reçues impose cette extension de l'action municipale qui rejoint par ailleurs des revendications anciennes du mouvement ouvrier. La limitation dans le temps des mesures de l'ordonnance de 1945, en fait aussi une urgence administrative, qui vient s'ajouter à l'aide aux sinistrés, victimes des bombardements alliés auxquels il faut donner un abri ou permettre une remise en état de leur logement.

C'est pour s'empresser de répondre efficacement à ces impératifs que naît, en mai 1946, le premier service municipal du logement à Saint-Denis. Créé par détachement d'employés du bureau d'hygiène, il reste encore modeste. Il est tout de même doté d'un responsable à même de conduire son activité de façon autonome, et le recrutement d'un enquêteur supplémentaire

---

<sup>255</sup> AM SD, 12 AC 4, Examen hebdomadaire par le bureau municipal des affaires à l'ordre du jour, séances du 31 juillet, du 7 et du 19 août 1946.

<sup>256</sup> AM SD, 12 AC 4, Examen hebdomadaire par le bureau municipal des affaires à l'ordre du jour, séance du 4 décembre 1946, Affaires générales, affaire n°1 et 2, « Relogement » et « Délégation auprès du MRU ».

<sup>257</sup> *Ibid.*

<sup>258</sup> « (...) le Service Municipal d'Hygiène a toujours une activité réduite et n'a pas encore réalisé la confection du casier sanitaire des immeubles, le permis d'habiter, la surveillance médicale des Œuvres Municipales de Puériculture, crèches, orphelinat, patronage, écoles de plein air, etc) » [25 AC 6, Note - « Attributions du Bureau Municipal d'Hygiène », 28 février 1946].

<sup>259</sup> D. Voldman, « Crise du logement et intervention de l'État: l'ordonnance du 11 octobre 1945 ». In : B. Duriez, M. Chauvière (dir.), *La bataille des squatters et l'invention du droit au logement : 1945-1955*. Villeneuve-d'Ascq, 1992.

<sup>260</sup> AM SD, 12 AC 3, Compte-rendu de séance du bureau municipal du 3 octobre 1945, Secrétariat, affaire n°9, « Service du relogement ».

est prévu<sup>261</sup>. Puis, une sténo-dactylo est détachée à mi-temps « en raison de l'importance du courrier<sup>262</sup> ». Au cours de l'année 1946, ces employés municipaux traitent 1 800 demandes de relogement, réalisent presque autant d'enquêtes, transmettent 534 dossiers à la Préfecture et obtiennent le relogement effectif de 315 familles<sup>263</sup>. Pour mesurer l'intensité de l'activité déployée, on peut la comparer aux 350 plaintes reçues et aux 780 visites d'inspecteurs d'hygiène réalisées durant la même année<sup>264</sup>. Entre août 1944 et août 1947, tandis que par ailleurs 150 dossiers de sinistrés étaient examinés, ce sont au total plus de 3 000 enquêtes qui ont été effectuées par les employés municipaux en charge du logement, permettant un peu plus de 800 réquisitions effectives<sup>265</sup>, chiffre à rapporter aux 16 800 réquisitions en cours dans le département de la Seine fin juin 1947<sup>266</sup>.

Ces réquisitions de logements sont déployées sur un mode identique à la bienfaisance municipale, en s'efforçant d'associer étroitement organisation administrative et militante. Dès la fin 1944, la difficulté de repérer les logements vacants ou insuffisamment occupés était identifiée alors qu'on cherchait des moyens de relogement pour les sinistrés. Les démarches auprès de propriétaires « souvent récalcitrants » étaient en effet conditionnées à l'exactitude du recensement des logements<sup>267</sup>. On recourt alors aux appariteurs municipaux circulant dans les quartiers pour collecter ces informations, mais un an plus tard, cette solution apparaît insuffisante. À l'automne 1945, le bureau municipal demande aussi aux organisations militantes locales « de venir en aide à la Municipalité » en lui signalant les locaux vacants ou insuffisamment occupés<sup>268</sup>. Les délégués de quartiers, du Syndicat des Locataires et de l'Union des Femmes Françaises sont mis à contribution. Un tel mode d'intervention militant auprès de l'administration est expérimenté au même moment, au sein de la Commission de relogement de la région parisienne, par l'Association nationale des victimes du nazisme, proche du Secours populaire<sup>269</sup>.

Le compte rendu de l'action de relogement présenté dans le bulletin municipal de novembre 1946, s'avance toutefois beaucoup en affirmant que les élus sont

---

<sup>261</sup> AM SD, 12 AC 3, Compte-rendu de séance du bureau municipal du 15 mai 1946, Hygiène, affaire n°16, « Service du Logement ».

<sup>262</sup> AM SD, 12 AC 3, Compte-rendu de séance du bureau municipal du 24 juillet 1946, Service du Logement, affaire n°29, « Service du Logement - Personnel ».

<sup>263</sup> AM SD, 18 C1, Statistiques annuelles relatives à l'activité des services municipaux, 1946, p. 12.

<sup>264</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>265</sup> AM SD, 12 AC 5, Bureau municipal, « Éléments pour compte-rendu de mandat et programme municipal » : « Le grave problème du logement », p. 31-34.

<sup>266</sup> D. Voldman, « Crise du logement et intervention de l'État: l'ordonnance du 11 octobre 1945 », *op. cit.*, p. 35.

<sup>267</sup> AM SD, 12 AC 3, Compte-rendu de séance du bureau municipal du 20 décembre 1944, affaire n°11.

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> A. Brodiez, *Le Secours populaire français, 1945-2000*, *op. cit.*, chap. 2.

heureux d'avoir très souvent rencontré des personnes qui ont admis de bon gré que l'on relogé chez eux des familles se trouvant dans une situation locative très défectueuse. Ce qui prouve que les Dionysiens savent montrer beaucoup de compréhension à l'égard de leurs concitoyens aux prises avec les difficultés de l'habitat dont la responsabilité incombe aux traîtres du PPF qui n'ont jamais rien construit<sup>270</sup>.

Au-delà des « propriétaires récalcitrants » déjà signalés, les archives du bureau municipal de ces années montrent que la mobilisation militante n'allait pas de soi. Un Comité consultatif local du logement est mis sur pied au début de l'année 1946, rassemblant élus, techniciens municipaux, et représentants locaux des diverses organisations communistes, pour répercuter à Saint-Denis l'action de François Billoux<sup>271</sup>. Mais la réponse militante n'est pas à la hauteur des espérances. Les membres du bureau municipal déplorent ainsi à deux reprises au moins, fin 1945 et fin 1946, le fonctionnement déficient des comités de quartiers censés « assurer la liaison entre la population et la Municipalité<sup>272</sup> ». Le public des réquisitions de logement est identifié sans peine par l'administration municipale, du fait de la masse des Dionysiens souffrant de difficultés à se loger, mais il apparaît plus difficile de diriger son expression pour établir la continuité voulue par les communistes municipaux entre citoyens, militants et élus.

Le même constat peut être fait face aux questions de construction et d'aménagement. La tentative de reproduire à Saint-Denis l'expérience de consultation de la population menée par André Lurçat à Maubeuge semble, elle aussi, avoir rencontré certains obstacles<sup>273</sup>. La décision de former un « Comité pour l'aménagement et la reconstruction de Saint-Denis », prise en janvier 1946, est réitérée à deux reprises la même année, en septembre<sup>274</sup>. Les problèmes d'articulation entre court terme et décisions d'aménagement à plus longue échéance, qui

---

<sup>270</sup> A. M. Saint-Denis, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°4, novembre 1946, p. 10.

<sup>271</sup> AM SD, 12 AC 4, Compte-rendu du bureau municipal du 6 février 1946, Hygiène, affaire n°20, « Comité consultatif local du logement ». Sa composition : le maire, deux adjoints, deux techniciens du service du domaine, la chef du service social, deux représentantes de l'U.F.F., deux de la Fédération des Locataires, un de la Maison du Prisonnier, un de la Fédération des déportés, un des Syndicats, douze délégués des comités de quartiers. Sont aussi prévus : les représentants du ministère de la reconstruction et de l'Urbanisme, des propriétaires, du Syndicat des concierges et des sinistrés. Et, AM SD, 12 AC 4, Compte-rendu du bureau municipal du 13 mars 1946, Hygiène – Relogement, affaire n°29, « Commission du relogement ».

<sup>272</sup> AM SD, 12 AC 3, Compte-rendu du bureau municipal du 26 décembre 1945, Secrétariat, affaire n°9, « Comités de quartiers » [« M. Gillot rappelle que le but des comités de quartiers est d'assurer la liaison entre la population et la Municipalité ; or il constate que les Comités tels qu'ils fonctionnent actuellement ne rendent pas à la Municipalité, les services qu'elle est en droit d'attendre d'eux »]; AM SD, 12 AC 4, Compte-rendu du bureau municipal du 6 novembre 1946, Affaires générales, affaire n°1, « Comités de quartiers » [Le maire-adjoint, E. Masse, constate qu'ils « ne fonctionnent pas actuellement comme il serait désirable »].

<sup>273</sup> J.-L. Cohen, *André Lurçat, 1894-1970*, *op. cit.*, p. 243-251D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954...*, *op. cit.*, p. 252-253 et 291. André Lurçat a fait lui-même la promotion de cette expérience : A. Lurçat, « Synthèse d'une collaboration étroite entre techniciens et population ». *Urbanisme*. 1954, n° 37- 38. D. Voldman estime cependant qu'il faut « tempérer la légende d'une entente parfaite » avec la population et les autres architectes en charge de la reconstruction de Maubeuge, et désigne ses méthodes comme « rien moins qu'autoritaires (...), sous couvert de concertation ».

<sup>274</sup> A.M. Saint-Denis, 12 AC 4, Examen hebdomadaire par le bureau municipal des affaires à l'ordre du jour, Séances du 3 janvier 1946, du 4 et du 11 septembre 1946.

traversent toute la politique urbaine du moment, n'ont probablement pas facilité la mobilisation des militants locaux et de la population<sup>275</sup>. Aussi, on abandonne très vite l'option d'une consultation des « usagers », au demeurant assez formelle. À l'approche des élections d'octobre 1947, la Ville présente son Plan d'aménagement comme un document établi en fonction d'impératifs juridiques et techniques, et non comme le fruit d'une concertation :

Un plan d'aménagement déclaré d'utilité publique en 1943 devait être revu complètement, d'autant plus que la Ville était sinistrée.

Le 14 décembre 1945, un arrêté ministériel décidait la révision du plan d'aménagement de la Ville de Saint-Denis. Les études préliminaires étaient confiées à M. Lurçat architecte urbaniste de grande réputation, qui commençait immédiatement le travail. Les grandes lignes du nouveau « zonage » de Saint-Denis sont aujourd'hui arrêtées (...) <sup>276</sup>.

Alors même que les élus dionysiens bénéficiaient d'entrées politiques au ministère, la mise en route d'une politique municipale du logement dut donc faire avec des contraintes budgétaires et s'accommoder de mesures décidées au niveau étatique, qui obligeait l'administration municipale à s'adapter rapidement, comme on le voit avec la création d'un premier service du relogement, puis du logement.

#### *Une distance durable entre la municipalité et ses administrés*

Dans ces conditions, la consultation du public municipal comme la coordination avec les militants communistes locaux passe au second plan. Au cours des années 1950, les responsables de l'office d'habitation constatent ainsi certaines difficultés dans leurs rapports avec les premiers locataires sans parvenir à y remédier. En 1952, en accueillant au sein du conseil d'administration de l'office les premiers représentants de locataires, l'adjoint Henri Barron leur confiait le rôle de « signaler les défauts auxquels il faut remédier » et d'« éclairer le Conseil sur la psychologie des occupants », mais aussi celui de devenir des porte-paroles de l'organisme auprès des locataires qui pourront « montrer sous leur lumière véritable des mesures qui, au premier abord, pourraient sembler abusives ou vexatoires<sup>277</sup> ». De même, fin 1954, les responsables de l'office décident la création d'un bulletin car il est apparu au cours de discussions avec les représentants de l'Amicale des locataires « que certaines difficultés rencontrées provenaient d'un manque d'information »<sup>278</sup>. Le texte du premier bulletin, paru fin 1955, affirme l'objectif de « faire partager aux locataires de l'office les préoccupations du Conseil d'Administration et de resserrer plus étroitement encore les liens qui nous unissent<sup>279</sup> ». Il énonce les multiples difficultés rencontrées, demande un « retour au caractère social des

---

<sup>275</sup> D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954...*, op. cit.

<sup>276</sup> A.M. Saint-Denis, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°7, octobre 1947, p. 6.

<sup>277</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 16 juin 1952.

<sup>278</sup> AM SD, 1 OPH 28 et 29, Séances du CA OPH du 12 octobre 1954 et du 21 juin 1955.

<sup>279</sup> AM SD, 40 C 1, *Bulletin de l'OPH de la Ville de Saint-Denis*, n°1, octobre 1955.

HLM », et cherche à susciter l'identification des locataires aux élus qui composent le bureau du conseil d'administration, des « travailleurs aux conditions de vie identiques à celles des locataires ». Toutefois, la parution de ce bulletin est très irrégulière, et ne parvient sans doute pas à réduire la distance existant entre le bailleur municipal et ses locataires<sup>280</sup>.

À la suite des élections municipales de 1959, une réunion tenue entre la section communiste, les élus et les cadres municipaux est l'occasion d'un bilan des relations entre l'action municipale et ses soutiens militants<sup>281</sup>. Avec un score de 66 % en faveur de la majorité communiste, on se satisfait de la fin d'une « baisse régulière et inquiétante » des votes dans les secteurs Bel Air, la Plaine et Centre qui « tenait sans doute à l'insuffisance de l'activité politique des cellules de ces quartiers ». Mais, au-delà des cellules du parti, on s'inquiète de la difficulté persistante à mobiliser des comités de quartier censés incarner « la décentralisation de la Municipalité ». Seuls deux comités existent réellement à cette date, alors qu'on souhaiterait en faire émerger huit pour couvrir l'ensemble de la ville. Pour le nouveau mandat, l'enfance, la jeunesse et la culture apparaissent aussi comme une nouvelle priorité, afin de nouer des relations plus denses avec les enseignants, les organisations laïques et les parents, c'est-à-dire « les couches moyennes où [le PCF a] quelques difficultés à pénétrer ». Dans la même perspective, et afin de décharger l'agenda du bureau municipal, on crée des commissions municipales « d'étude » incluant élus, représentants des services municipaux, représentants des comités de quartier et « les citoyens pris en dehors du Conseil municipal et qui s'intéressent à tel ou tel problème (représentants d'organisations, d'associations, de mouvements plus divers) ». Une de ces commissions est chargée des « Travaux, Voirie et Transports », une autre de l'« Hygiène » et de la « Santé publique », mais ni le Service social, ni le logement ne sont prévus comme objets de discussion. Dans ces domaines, on considère que l'office HLM et le Bureau de bienfaisance, devenu Bureau d'Action sociale, doivent remplir ce rôle « d'élargissement du travail, de la direction ».

À la fin des années 1950, les électeurs ouvriers dionysiens maintiennent un vote d'identification en faveur d'élus PCF considérés comme leurs représentants organiques, leur assurant une autorité municipale sans opposition. Mais cela n'empêche pas l'existence de difficultés à mobiliser les militants locaux pour prolonger l'esprit de solidarité de la Résistance et de l'immédiat après-guerre. Outre les explications politiques de désaffections militantes liées à la ligne partisane ou au caractère autoritaire du « centralisme démocratique » pratiqué, cela tient aussi aux contraintes qui pèsent sur l'action de l'administration communale et de l'office

---

<sup>280</sup> Dans le carton d'archives conservant ces bulletins [AM SD, 40 C 1], on ne trouve que trois éditions avant les années 1980.

<sup>281</sup> AM SD, 50 ACW 8, « L'organisation et la direction du travail municipal », Rapport de la Séance d'étude du Bureau de Section et des Élus, 16 mai 1959.

HLM. Elles les obligent en effet à se replier sur l'accomplissement strict de leurs tâches, définies comme des interventions techniques qui peuvent être expliquées aux citoyens locaux (organisation administrative, constitution de dossiers, programmation financière et urbaine, etc.), mais qu'on hésite à mettre en discussion, même avec les organisations communistes encadrant les militants locaux.

### 3.1.2. L'organisation de l'administration municipale en question

La bienfaisance municipale, contrainte par des procédures d'allocation des ressources essentiellement contrôlées par l'État, éprouve rapidement après la Libération certaines limites<sup>282</sup>. Mais, au-delà, la contrainte pèse également sur les recrutements et sur l'ensemble de l'organisation de l'administration communale planifiée pour incarner le modèle d'une municipalité sociale.

#### *Des difficultés persistantes : entraves administratives et recrutement*

Fin 1945, près de dix mois après avoir été présenté par Auguste Gillot, le Service social municipal qui doit être au cœur de cette nouvelle architecture institutionnelle, est encore considéré « en voie de création et de développement »<sup>283</sup>. En 1946, alors que la municipalité demande la création officielle de 15 postes d'encadrement, les autorités de tutelle n'entendent en retenir que 12<sup>284</sup>. Pour opérer la scission d'anciens services, le réagencement de l'administration municipale demande des cadres plus nombreux. Le problème, du point de vue de la Préfecture, tient notamment à l'autonomisation du Bureau de bienfaisance « qui s'occupait auparavant de toute l'Assistance<sup>285</sup> », qui serait transformé en un établissement public dirigé par un secrétaire, placé sous la responsabilité de la chef du Service social. Sans être directement l'objet de la discussion, le nouveau statut que la ville souhaite donner à son administration sociale se trouve donc au cœur du désaccord. Car l'enjeu de fond est bien la capacité pour la mairie de dépasser les strictes prérogatives d'un exécutant des dispositions d'assistance légale et d'une bienfaisance ancienne manière, pour promouvoir une action sociale plus ambitieuse et autonome. C'est d'ailleurs le principe de l'autonomie municipale qui apparaît au secrétariat général de la mairie comme le premier point à soulever face à des réserves préfectorales qu'il juge « impossible d'accepter<sup>286</sup> ». Les autres arguments de Fernand Roussel sont la spécificité

---

<sup>282</sup> Sur « la bataille pour des vêtements et des chaussures » menée par la municipalité pour obtenir une répartition des bons tenant compte du caractère ouvrier de la population locale [AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, décembre 1945, p. 6-7].

<sup>283</sup> AM SD, 25 AC 6, *État des cadres permanents du personnel municipal*, 21 décembre 1945.

<sup>284</sup> AM SD, 25 AC 6, *Éléments de réponse à une lettre de la Préfecture de la Seine du 7 mai 1946 concernant les réserves faites sur la délibération fixant les cadres permanents de la commune*, 5 juin 1946.

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> *Ibid.*

de Saint-Denis liée à l'héritage du PPF, le très mauvais état de la voirie, et la situation générale de « manque de personnel qualifié par suite des salaires dérisoires pratiqués dans l'Administration ».

Ce positionnement conquérant dépasse la seule question des postes d'encadrement. Il se traduit, dès les premières années, par un effort important de recrutement. Ainsi, en mars 1946, un état du personnel municipal décompte 848 employés, soit une progression de près de 50 % par rapport aux effectifs de 1945 après l'épuration<sup>287</sup>. Un réel effort est réalisé pour étoffer l'administration sociale dionysienne, avec la création de 11 postes pour le nouveau Service social, et un quasi doublement des emplois au Bureau municipal d'hygiène entre 1939 et 1946<sup>288</sup>. Toutefois, la question principale semble être celle de la pérennité des recrutements. La difficulté à s'attacher un personnel administratif stable, éloigne d'autant la perspective d'une administration dont l'action serait garantie dans la durée, formée de personnels aux compétences reconnues. Au printemps 1945, Auguste Gillot insistait sur l'importance de recruter un personnel qualifié et diplômé pour la mise en place du Service social municipal<sup>289</sup>. L'ambition était de former un véritable « corps » en mesure de réaliser « l'application judicieuse et dans le sens le plus large des lois [sociales] » : sous la responsabilité d'une Assistante sociale en chef, des « Assistantes sociales polyvalentes » chacune en charge d'un « secteur » urbain, elles-mêmes secondées par des secrétaires médico-sociales.

Mais, l'ampleur atteinte par les recrutements des premières années n'a été possible que par l'embauche de 193 employés au statut précaire, soit plus de 20 % des effectifs<sup>290</sup>. Début 1947, pour prendre l'exemple du Service social, seuls 15 des 29 postes créés sont occupés, et parmi eux seuls 4 le sont par des titulaires<sup>291</sup>. En comparant deux listes des employés du Service social en mai 1946 et mars 1947, on observe une rotation des effectifs assez soutenue, en particulier chez les aides médico-sociales<sup>292</sup>. Malgré des progrès de la professionnalisation et de la reconnaissance statutaire durant l'entre-deux-guerres dans le département de la Seine<sup>293</sup>, les conditions dans lesquelles se déroulent les recrutements demeurent très contraignantes.

---

<sup>287</sup> AM SD, 25 AC 6, *État comparatif du personnel entre les années 1939 et 1946*, 1 mars 1946.

<sup>288</sup> AM SD, 25 AC 6, *État comparatif du personnel entre les années 1939 et 1946*, 1 mars 1946. Le Bureau municipal d'hygiène passe de 7 à 12 postes.

<sup>289</sup> AM SD, 25 AC 6, *Création d'un service social municipal*, art. cit.

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> AM SD, 25 AC 6, *État des cadres permanents de la Ville de Saint-Denis*, 25 mars 1947.

<sup>292</sup> *Ibid.* ; AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°3, mai 1946, p. 14. La comparaison montre que 2 à 3 assistantes sociales citées en mai 1946 n'apparaissent plus (l'incertitude provient d'une confusion possible entre les noms « Jacques » et « Le Jacq »). Une seule des 5 aides médico-sociale est toujours citée en 1947. Une aide médico-sociale est devenue assistante sociale.

<sup>293</sup> E. Bellanger, « Le personnel communal ou l'empreinte du territoire : construction d'un groupe, politisation et sociabilité municipale en banlieue parisienne (1880-1950) ». In : E. Bellanger (dir.), *Villes de banlieues : personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*. Grâne : Créaphis, 2008.

Outre les incertitudes de la sortie de guerre qui favorisent la mobilité, la carrière municipale souffre de salaires maintenus en dessous de ceux de la fonction publique d'État et de l'absence d'un statut sanctionné par la loi avant 1952<sup>294</sup>. Ce statut s'applique aux employés titulaires des Offices publics d'HLM seulement en 1954<sup>295</sup>. Comme l'a montré Emmanuel Bellanger, les procédures de recrutement communales associent des logiques composites : recrutement local, de bienfaisance, familial, méritocratique et une voie de « recrutement affinitaire », assurant des porosités entre la municipalité et les milieux associatifs, syndicaux et partisans<sup>296</sup>. Cette politisation demeure cependant « fragmentaire » du fait même des difficultés persistantes de recrutement jusqu'aux années 1960<sup>297</sup>. Cela explique que lors de la réunion stratégique de mai 1959 déjà mentionnée on évoque la recherche d'une « collaboration plus active du personnel »<sup>298</sup>.

En juillet 1950, la première délibération du conseil d'administration de l'office d'habitation fixant ses « emplois permanents », demandait la création de 5 postes<sup>299</sup>. Plus d'un an après, la même assemblée demeurait réduite à constater la « situation anormale » liée au « retard apporté dans l'approbation des délibérations concernant le personnel de l'office<sup>300</sup> » par la tutelle. Outre Fernand Roussel, le secrétaire général mobilisé depuis 1944 par la relance de l'organisme municipal de logement, trois autres employés communaux et le receveur municipal travaillaient pour l'office en dehors de leurs heures de service. Fin 1952, le conseil d'administration signale de nouveau « l'extrême urgence » que revêt l'approbation de ses délibérations fixant le cadre des emplois administratifs de l'office<sup>301</sup>. Ce n'est qu'au début 1954 que Roger Bangard, employé municipal auparavant rémunéré par le paiement d'heures supplémentaires, est nommé statutairement directeur de l'organisme<sup>302</sup>. Au début des années 1960, deux des postes créés restent non pourvus<sup>303</sup>. L'effectif administratif réel de l'office est porté à 11 personnes, dont les trois plus qualifiés, le directeur et deux rédacteurs, sont détachés

---

<sup>294</sup> E. Biland, *La fonction publique territoriale*. Paris : la Découverte, 2011, p. 10-11. La loi du 28 avril 1952 concerne uniquement le statut des employés municipaux titulaires à temps plein, ne reconnaît pas les mutations entre communes et n'assure pas la progression d'un grade à l'autre.

<sup>295</sup> J. Siwek-Pouydesseau, « Les syndicats des personnels communaux à la recherche d'un statut ». In : E. Bellanger (dir.), *Villes de banlieues: personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*. Grâne : Créaphis, 2008, p. 198.

<sup>296</sup> E. Bellanger, « Le personnel communal ou l'empreinte du territoire », *op. cit.*, p. 159- 170.

<sup>297</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>298</sup> AM SD, 50 ACW 8, « L'organisation et la direction du travail municipal », Rapport de la Séance d'étude du Bureau de Section et des Elus, 16 mai 1959.

<sup>299</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 31 juillet 1950.

<sup>300</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 23 novembre 1951.

<sup>301</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 10 septembre 1952.

<sup>302</sup> AM SD, 1 OPH 27, Séance du CA OPH du 23 février 1954.

<sup>303</sup> AM SD, 50 ACW 29, « Procès-verbal de vérification de l'Office d'Habitations à Loyers modérés de Saint-Denis » du 26 janvier 1961, par M. Ravineau, Inspecteur Principal du Trésor.

du personnel communal. La pénurie de personnel apparaît comme une limite importante de la mise en œuvre des ambitions municipales.

### *Un bilan sévère au début des années 1960*

Il apparaît au début des années 1960 que la gestion de l'office HLM a fortement mobilisé le personnel communal depuis la Libération. C'est une de principales conclusions de l'expertise conduite entre 1961 et 1963 sur l'organisation de l'administration dionysienne<sup>304</sup>. L'analyse confiée au bureau d'études ORGECO proche du PCF, est conduite par Maurice Bouvier-Ajam, personnage au parcours sinueux, docteur en droit et propagandiste de la doctrine corporatiste dans la seconde moitié des années 1930 et sous le régime de Vichy, converti en 1945 au communisme<sup>305</sup>. Dans ses activités en direction des municipalités communistes, il transpose aux problèmes d'organisation des administrations municipales, des savoirs historico-juridiques sur les organisations corporatives devenus inutiles<sup>306</sup>.

Le rapport de Maurice Bouvier-Ajam s'applique à souligner l'écart qui s'est introduit entre « l'organisation idéale vers laquelle la Mairie voulait progressivement s'orienter » et la pratique réelle de l'administration municipale<sup>307</sup>. Il insiste tout particulièrement sur le poids de la gestion de l'office HLM sur l'organisation d'ensemble de l'administration municipale.

[La Mairie] ne dispose réellement que de deux directeurs, le troisième ayant momentanément la charge de l'office du Logement. Il en résulte que la Direction du Personnel et des Services Financiers est effectivement nantie d'un Directeur, ainsi que celle du Contentieux et des Services domaniaux. Par contre les fonctions de Directeur des Services Sociaux et de l'Enseignement, faute de titulaire, incombent au Secrétaire général adjoint, en plus de ces

---

<sup>304</sup> AM SD, 37 AC 34 : Administration communale – Réorganisation des services municipaux (1962-1974). Le dossier se compose d'un rapport général et de notes spécifiques sur différents services municipaux. L'essentiel de ces documents consiste en des propositions de réformes. Nous ne retenons que les éléments de diagnostic donnant une idée d'ensemble du fonctionnement de l'administration municipale à la fin des années 1950.

<sup>305</sup> M. Bouvier-Ajam (1914-1984) : docteur en droit à 20 ans, « manifestant le 6 février 1934, chef d'un prestigieux cercle intellectuel à 23 ans, poulain de Pétain, déchu à 30 ans (...) », converti au communisme en 1945 après un second mariage, puis revenant vers la fin de sa vie à des positions conservatrices, alors qu'il briguit les honneurs de l'Académie française pour ses écrits historiques. Après 1945, il dirige un Institut de droit appliqué et participe au Centre d'Etudes et de Recherches Marxistes [S. L. Kaplan, « Un laboratoire de la doctrine corporatiste sous le régime de Vichy : l'Institut d'études corporatives et sociales ». *Le Mouvement Social*. 2001, vol. 195, n° 2. ]. M. Bouvier-Ajam fut depuis la fin des années 1930, un premier mentor pour Jacques Bador, militant de l'éducation populaire important dans la suite de notre histoire, car il devient proche d'E. Claudius-Petit et assure des responsabilités importantes au sein de la SONACOTRA et de sa filiale HLM LOGIREP. Jusqu'en 1975, il enseigne à l'Institut dirigé par M. Bouvier-Ajam [N. Palluau, « BADOR, Jacques », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article15464> (version mise en ligne le 20 octobre 2008) ; Sur l'influence de J. Bador à la LOGIREP : M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p.157- 167].

<sup>306</sup> M. Bouvier-Ajam, *Manuel technique et pratique du maire et des élus et agents communaux*. Paris : Éditions sociales, 1964. Malgré son titre, l'ouvrage contient deux chapitres sur « l'origine des communes » et sur « les libertés communales depuis la Révolution », légitimant les revendications d'autonomie communale.

<sup>307</sup> AM SD, 37 AC 34, *Rapport sur l'organisation administrative de la mairie de Saint-Denis*, par M. Bouvier-Ajam, 19 avril 1961, 62 p. (p. 1).

fonctions propres, et ce fonctionnaire exerce en plus, par intérim, les fonctions de directeur des Services administratifs. La concentration sur une même personne de trois fonctions directrices d'une telle importance dépasse les possibilités de travail d'un homme, si doué soit-il. En fait, l'absence d'une répartition stricte des attributions et d'une transmission hiérarchique, permanente et contrôlée, des diverses tâches entraîne une perturbation constante du Secrétariat Général tout entier [...]. Le Secrétariat général ne peut que perdre ainsi progressivement la vue d'ensemble qui est nécessaire à l'harmonie de la Mairie et au contrôle des différents secteurs<sup>308</sup>.

Le détachement en faveur de l'office d'un des trois directeurs de l'administration communale confirme l'importance donnée à la politique municipale de logement et d'urbanisme.

Par ailleurs, le maintien d'importantes difficultés de recrutement a contribué à réduire les ambitions et l'originalité de l'administration sociale municipale par rapport au projet de Service social englobant imaginé en 1945. Le rapport ORGECO montre qu'en lieu et place, il existe au début des années 1960 un ensemble de services sociaux, non pas coordonnés par l'assistante sociale en chef, mais par le secrétariat général. Le service social proprement dit est celui des assistantes sociales ; « service remarquablement organisé », « privilégié du point de vue des locaux<sup>309</sup> ». Le rapport donne le sentiment qu'il reste quelque chose de l'investissement réformateur initial. Mais ce service cohabite avec celui de l'aide sociale assurant des tâches plus bureaucratiques d'attribution des secours et des aides ; privilégié lui aussi par la municipalité, notamment par rapport au service de l'état civil<sup>310</sup>. Et, se sont ajoutés à l'édifice des services médico-sociaux, correspondant aux différents équipements sanitaires et médicaux mis en place progressivement, dont le rapport juge sévèrement l'organisation<sup>311</sup>. Certaines tâches « sociales » incombent enfin au Bureau d'hygiène, dont l'organisation administrative est, elle, beaucoup plus éprouvée, mais qui ne paraît « pas débordé de travail<sup>312</sup> ». Par rapport au modèle réformateur fondé sur une action sociale étendue, reposant sur la grande cohérence de son organisation, le tableau paraît beaucoup plus éclaté.

De l'investissement initial, subsistent des services sociaux plutôt bien dotés. Mais l'idéal d'un état d'esprit neuf qui irriguerait l'ensemble des bureaux de la municipalité sociale, semble

---

<sup>308</sup> *Ibid.*, p. 2-3. La « direction du personnel et des services financiers » et la « direction du contentieux et des services domaniaux » n'étaient pas prévues en tant que telles dans le projet de 1945.

<sup>309</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>310</sup> Sur l'état civil : « Ce Service est présentement tout à fait défavorisé. Il effectue un travail considérable et d'excellente qualité dans des conditions d'installation, d'équipement matériel et de personnel strictement lamentables » [*Ibid.*, p. 39-40] ; sur le « service » de l'aide sociale : il « fonctionne normalement avec une bonne répartition entre l'activité Bienfaisance et l'activité Assistance » [*Ibid.*, p. 44].

<sup>311</sup> « (...) c'est une pure vue de l'esprit. Il n'y a pratiquement pas d'organisation municipale des services médico-sociaux, mais seulement une vague attribution de fonctions supplémentaires à une administratrice qui exerce principalement la fonction de Directrice d'un dispensaire » [*Ibid.*, p. 37].

<sup>312</sup> « Le présent Bureau de l'Hygiène est un bureau bien installé, bien organisé, qui n'est d'ailleurs pas débordé de travail. Sa structure est valable, les relations avec les autres services sont intelligemment assurées. Le médecin est et doit rester le conseiller technique du Service pour tous les problèmes nécessitant appel à sa compétence. Les fichiers de vaccination sont tenus d'une manière exemplaire » [*Ibid.*, p. 55]

avoir laissé place à une réalité bureaucratique plus ordinaire dans laquelle chaque agent municipal s'applique à remplir la tâche restreinte qui est la sienne. Le rôle des assistantes sociales est, par exemple, réduit à « faciliter l'instruction des demandes des familles auprès des services d'assistance »<sup>313</sup>. Cela transparaît en réalité déjà dans le bulletin municipal dès 1947. À cette date comme en 1953, le programme électoral municipal prévoit bien « une large politique de solidarité et d'assistance » qui comprend le développement du Service social. Mais l'organisation d'un Service social englobant a disparu au profit d'un inventaire détaillé de l'« équipement social » et des aides dispensées<sup>314</sup>. Ainsi, selon Maurice Bouvier-Ajam,

sous la pression des circonstances et des règlements, et compte tenu de l'extension des attributions des Communes, notamment en matière sociale, de nouveaux bureaux et services furent créés, qui furent rattachés tant bien que mal, et souvent d'une façon plus théorique que réelle, aux divisions déjà assez théoriques qui avaient été établies<sup>315</sup>.

Dans ces circonstances, les élus dionysiens ont probablement mesuré dès la fin des années 1940 la limite des bénéfices politiques qu'ils pouvaient tirer d'une administration bien organisée. Ainsi, le thème de la réforme administrative, si présent en 1945, disparaît rapidement. La rationalité de l'organisation municipale semble en effet prêter le flanc à la critique. Le rapport ORGECO porte en effet un regard particulièrement acéré sur les guichets municipaux d'aide sociale :

Il est humainement presque inadmissible que les administrés ayant à confier des choses la plupart du temps confidentielles, soient obligés de parler, dans des conditions de total inconfort, à ces guichets incommodes et mal placés, et cela en présence de tout le public qui fait la queue aux guichets<sup>316</sup>.

Pour y remédier, l'auteur préconise un aménagement de trois box insonorisés, qui

s'impose avec beaucoup d'urgence car l'appréciation du sens social de la Mairie en dépend et les conditions actuelles font le plus mauvais effet.

Au début des années 1960, la modernisation de la relation administrative passe encore par des solutions strictement techniques, mais elles sont bien pensées comme une réponse au risque de voir la citoyenneté sociale municipale se retourner contre l'affiliation politique aux élus communistes<sup>317</sup>.

---

<sup>313</sup> AM SD, 90 ACW 12, *Éléments sommaires pour compte-rendu de mandat municipal de 1947 à 1953 et programme municipal*, p. 32.

<sup>314</sup> Quelques exemples parmi d'autres (AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*) : Le bulletin de décembre 1950 (n°13) présente sous le titre l'« équipement social » quelques photographies et le plan des secteurs de service social ; celui de juin 1951 (n°15) récapitule le « Développement des services sociaux de la Ville de Saint-Denis » et publie une page sur la maternité de l'hôpital ; le bulletin de juin 1957 (p.9) présente, sous le titre « Pour la santé de la population », les différents éléments du « réseau social » de Saint-Denis.

<sup>315</sup> AM SD, 37 AC 34, *Rapport sur l'organisation administrative de la mairie de Saint-Denis*, par M. Bouvier-Ajam, 19 avril 1961, p. 1.

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 44-45.

<sup>317</sup> On rejoint là les analyses de Vincent Dubois sur l'ambivalence du rapport à l'institution d'aide sociale qui produit à la fois du « lien social » et de la coercition [V. Dubois, *La vie au guichet*, *op. cit.*, p. 18-20].

Revenir sur les relations qu'ont noués les acteurs municipaux avec les immigrants « nord-africains » à partir de la Libération montre que l'on retrouve des problèmes comparables, bien qu'ils soient posés avec une acuité particulière à cause du statut juridique paradoxal des « Français musulmans d'Algérie » en métropole, du positionnement complexe du PCF vis-à-vis du nationalisme algérien, puis de la guerre d'indépendance.

### 3.2. Élus et municipalité aux prises avec la « citoyenneté paradoxale » des Algériens en métropole

Entre 1944 et 1947, l'élaboration d'un nouveau statut de « Français musulman d'Algérie » (« FMA »), permet en théorie aux immigrants algériens en métropole de jouir d'une pleine citoyenneté. Parmi les évolutions institutionnelles produites par la sortie de guerre, celle-ci constitue une des premières mises à l'épreuve de la municipalité sociale.

Depuis l'entre-deux-guerres, Saint-Denis faisait partie des foyers de l'immigration kabyle en banlieue parisienne<sup>318</sup>. Ainsi, en 1938, c'était une des principales communes d'implantation du Parti Populaire Algérien (PPA), avec 50 adhérents, sans toutefois atteindre les niveaux de Boulogne-Billancourt, Clichy-Asnières, Nanterre ou Levallois-Perret<sup>319</sup>. En 1950, un rapport municipal évoque environ 4 000 immigrants « nord-africains », tandis que le chiffre de 10 000 est avancé lors d'une conférence de presse sur les problèmes de logement<sup>320</sup>. En 1953, la municipalité évalue à un peu plus de 7 000 le nombre de « citoyens musulmans d'Algérie » résidant à Saint-Denis<sup>321</sup>. Ces milliers d'immigrants résidant à Saint-Denis dès la fin des années 1940 peuvent prétendre bénéficier de la citoyenneté municipale. Malgré l'engagement anticolonial des élus, la mise en œuvre de cette « citoyenneté paradoxale<sup>322</sup> » demeurerait toutefois problématique. En accordant formellement l'égalité des droits politiques aux anciens « sujets français » d'Algérie migrant en métropole, la réforme du statut des « FMA », érigée en « rempart du projet colonial<sup>323</sup> », s'est en effet accompagnée d'aménagements juridiques et de traitements administratifs discriminants, notamment en matière de droits sociaux. Par ailleurs,

---

<sup>318</sup> L. Massignon, « Carte de répartition des Kabyles dans la région parisienne ». *Revue des études islamiques*. 1930.

<sup>319</sup> B. Stora, *Aide-mémoire de l'immigration algérienne, 1922-1962: chronologie, bibliographie*. Paris, l'Harmattan : CIEMI, 1992, p. 86.

<sup>320</sup> AM SD, 219 W 9, *Annexe à la conférence de presse du 2 mars 1950 – Note sur la situation démographique et sanitaire de la ville de Saint-Denis, et sur le grave problème du logement*.

<sup>321</sup> Le recensement général de la population de 1954 dénombre seulement 4450 « FMA », mais il est très probable que le chiffre soit peu fiable [H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, *op. cit.*, p. 320-324.]

<sup>322</sup> A. Spire, « Semblables et pourtant différents. La citoyenneté paradoxale des "Français musulmans d'Algérie" en métropole ». *Genèses*. 2003, n° 53.

<sup>323</sup> E. Blanchard, *La police parisienne et les Algériens : 1944-1962*. Paris : Nouveau monde éditions, 2011, p. 20-31.

les relations entre municipalités et immigrants algériens présentaient des configurations variables, déterminées par leur place dans les espaces sociaux communaux, par les modalités locales de leur encadrement administratif, et par les enjeux de la compétition politique locale<sup>324</sup>. Il convient donc de préciser l’articulation des enjeux politiques et des logiques administratives pour comprendre le positionnement des acteurs municipaux.

### 3.2.1. Le cheminement complexe de l’anticolonialisme municipal

Les communistes dionysiens prêtent attention à l’électorat que constituent ces « FMA », même si c’est pour constater que seule une minorité est effectivement inscrite sur les listes électorales<sup>325</sup>. Ainsi, en 1953, la municipalité comptabilise 763 « citoyens musulmans d’Algérie » inscrits sur les listes électorales, soit environ 10 % des résidents « nord-africains » alors dénombrés<sup>326</sup>. Comme l’indique le courrier d’un adjoint répondant le 21 février 1953 à la demande préfectorale de dénombrement :

Il y a lieu d’indiquer que les déplorables conditions d’habitation, les difficultés rencontrées pour trouver du travail, les obligent à des déplacements fréquents, des changements de résidence qui font d’une partie de ces citoyens une population flottante. (...) Les citoyens inscrits sur les listes électorales sont ceux qui, après de multiples difficultés, sont arrivés à se fixer dans notre localité<sup>327</sup>.

Dans la période qui précède l’établissement par la direction du PCF d’une « façade légaliste<sup>328</sup> » sur la question algérienne (1954-1956), Auguste Gillot cherche à mobiliser ces « citoyens diminués<sup>329</sup> » en faveur des listes communistes, en inscrivant leur cause dans la continuité du devoir militant que représente la lutte anticoloniale depuis la création du PCF<sup>330</sup>. Au moment de la guerre du Rif, Jacques Doriot, alors député communiste élu à Saint-Denis, s’était illustré par des déclarations anticoloniales tonitruantes à la Chambre, avait rendu public son voyage vers le Maroc avec une délégation du parti, et mobilisé les militants dionysiens dans

---

<sup>324</sup> F. de Barros, « Les municipalités face aux Algériens : méconnaissances et usages des catégories coloniales en métropole avant et après la Seconde Guerre mondiale ». *Genèses*. 2003, n° 53.

<sup>325</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 42-43.

<sup>326</sup> Début octobre 1958, dans son analyse des résultats du referendum pour la Constitution de la V<sup>ème</sup> République, le député de Saint-Denis, F. Grenier, estime à propos des « plusieurs milliers » d’Algériens inscrits sur les listes électorales à Saint-Denis, que « sauf quelques exceptions, ils se sont abstenus » [AM SD, 8 C 12, F. Grenier, « Après la bataille », *Saint-Denis Républicain*, 2 octobre 1958, p. 1]

<sup>327</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 42-43.

<sup>328</sup> V. Codaccioni, « La construction d’une façade légaliste en contexte répressif. L’action anticoloniale communiste pendant le conflit algérien ». *Sociétés contemporaines*. 2012, n° 88.

<sup>329</sup> E. Blanchard, *Encadrer des « citoyens diminués » ...*, op. cit., p. 11. L’auteur reprend une expression souvent utilisée par des représentants du PCF au Conseil général de la Seine pour qualifier les Algériens en métropole.

<sup>330</sup> R. Ducoulombier, « Les réponses hésitantes de la gauche à la question coloniale ». In : D. El-Yazami, Y. Gastaut, N. Yahi (dir.), *Généralités : un siècle d’histoire culturelle des Maghrébins en France*. Paris : Gallimard, Génériques, Cité nationale de l’histoire de l’immigration, 2009, p. 106.

une série de grèves et manifestations<sup>331</sup>. Entre 1932 et 1934, cet engagement est prolongé par plusieurs meetings organisés à Saint-Denis, contre le colonialisme français et la répression des nationalistes algériens<sup>332</sup>. Les relations entre communistes et nationalistes algériens se compliquent dans la seconde moitié des années 1930. Après une séquence conflictuelle entre Parti Communiste Algérien (PCA) et indépendantistes qui a conduit à la dissolution de l'*Étoile Nord-Africaine* en 1937, l'association était couramment faite entre le PPA et le PPF de Doriot<sup>333</sup>. Après la Seconde Guerre mondiale, cependant, ce parallèle n'est pas repris. Les responsabilités tenues par Auguste Gillot au Secours rouge international, puis au Secours populaire, faisaient des questions internationales et de l'anti-impérialisme des éléments importants de son profil militant. Prolongeant cette tradition au sujet de l'Algérie, et à l'image des élus de Nanterre, la municipalité dionysienne se singularise ainsi par la précocité et le caractère avancé de son engagement anticolonial<sup>334</sup>.

Dès 1946, des relations sont entretenues avec des représentants du PPA et du PCA, et le conseil municipal émet un vœu pour une meilleure démocratie en Algérie française et la fin de la peine de mort pour les « musulmans »<sup>335</sup>. Dans le bulletin municipal d'avril 1947, au sein d'une page consacrée à la solidarité municipale, un texte est publié en arabe à l'attention de « la colonie nord-africaine de Saint-Denis » jugée « très importante »<sup>336</sup>. Il affirme notamment que « le conseil fait tous ses efforts pour faire bénéficier les Africains des mêmes lois sociales et droits politiques dont jouissent leurs frères français<sup>337</sup> ». En 1951, Auguste Gillot va jusqu'à invoquer leur revendication pour « l'indépendance et la paix »<sup>338</sup>. Cette formule à la fois avancée en direction des nationalistes algériens et relativement balancée, dans la mesure où l'indépendance est mise en regard du mot d'ordre pacifiste qui sera plus tard le seul admis au PCF, doit être appréhendée au regard des rapports complexes noués au sein de l'appareil communiste sur la question, en fonction de la conjoncture politique et militaire, des rapports de

---

<sup>331</sup> J.-P. Brunet, *Saint-Denis la ville rouge*, op. cit., p. 68-71.

<sup>332</sup> *Ibid.*, p. 346.

<sup>333</sup> B. Stora, *Ils venaient d'Algérie*, op. cit., p. 44-45.

<sup>334</sup> Sur le positionnement du maire de Nanterre, Raymond Barbet : F. de Barros, *L'État au prisme des municipalités*, op. cit., p. 144-147.

<sup>335</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 323. ; M. K. Byrnes, *French like us?*, op. cit., p. 84.

<sup>336</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°5, avril 1947, p. 11.

<sup>337</sup> La traduction du texte est donnée par : G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 137.

<sup>338</sup> AM SD, 37 AC 16, Auguste Gillot, « Schéma de discours aux travailleurs algériens en France », 1951 [cité par : M. K. Byrnes, *French like us?*, op. cit., p. 82-83]. Le maire affirme, citation de M. Thorez à l'appui, que le PCF a été un soutien constant de l'indépendance algérienne.

force avec les autres formations anticoloniales, du caractère plus ou moins public des discours, et du degré de proximité avec la direction du PCF<sup>339</sup>.

L'ouverture d'Auguste Gillot à la solution de l'indépendance s'explique en premier lieu par les liens entretenus à Saint-Denis entre les militants nationalistes algériens et la CGT, certains élus municipaux occupant également des fonctions syndicales qui les placent en contact plus direct avec les « travailleurs immigrés ». Dans un débat tenu au Conseil général de la Seine, fin 1948, Auguste Gillot se faisait déjà le porte-parole d'une résolution adoptée lors d'une réunion des « Nord-Africains de Saint-Denis » provoquée par le Centre intersyndical<sup>340</sup>. Lorsque le maire apporte son appui à l'idée d'indépendance, on se trouve aux alentours du 1<sup>er</sup> mai 1951, au moment de l'affirmation d'une étroite solidarité d'action entre nationalistes algériens et CGT<sup>341</sup>. Il est probable que l'engagement municipal sur la question ait été notamment porté par René Benhamou. Agent de contrôle dans la métallurgie, élu au conseil municipal de Saint-Denis au rang de 5<sup>ème</sup> adjoint à l'âge de 27 ans en 1953, il était depuis 1947 secrétaire de la section syndicale CGT de l'entreprise MAP à Saint-Denis, puis permanent de la fédération PCF de la Seine et secrétaire de la section de Saint-Denis depuis 1948<sup>342</sup>. En 1955, la police voyait en lui un « coreligionnaire » des « Nord-africains » de Saint-Denis<sup>343</sup>, bien qu'il soit né à Versailles, de parents morts en déportation à Auschwitz. On peut faire l'hypothèse que René Benhamou a surtout pu tisser des liens étroits avec les ouvriers algériens de Saint-Denis dans le cadre de son activité syndicale, dans un secteur industriel qui était avec le bâtiment celui qui en employait le plus<sup>344</sup>.

Parallèlement à l'évolution de la CGT, sur la question algérienne, en mai 1950, le secrétariat national du PCF décide d'engager un rapprochement avec les « Nord-Africains »<sup>345</sup>. La municipalité dionysienne s'appuie alors sur un « Plan de travail concernant les travailleurs

---

<sup>339</sup> S. Thénault, « La gauche et la décolonisation ». In : J.-J. Becker, G. Candar (dir.), *Histoire des gauches en France*. Paris : la Découverte, 2004R. Ducoulombier, « Les réponses hésitantes de la gauche à la question coloniale », *op. cit.*, p. 108 ; V. Codaccioni, « La construction d'une façade légaliste en contexte répressif », *op. cit.*, p. 46.

<sup>340</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, *op. cit.*, p. 134.

<sup>341</sup> L. Pitti, « La CGT et les Algériens en France métropolitaine durant les années 1950. Une décennie de tournants », *op. cit.*, p. 464-465.

<sup>342</sup> P. Boulland, E. Bellanger, N. Ténine-Michel, « BENHAMOU René, Maurice », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article16244> (version mise en ligne le 20 octobre 2008).

<sup>343</sup> AHPP, HA 8, « Étude de la Population NA à Paris et dans le Département de la Seine », Année 1955 [cité par M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 256].

<sup>344</sup> Sur l'investissement des mairies par les militants syndicaux, étudié à travers le cas lorrain : J. Mischi, *Servir la classe ouvrière*, *op. cit.*, p. 63-66.

<sup>345</sup> L. Pitti, « La CGT et les Algériens en France métropolitaine durant les années 1950. Une décennie de tournants », *op. cit.* ; C. Izambert, « Le rendez-vous manqué des Algériens et du Parti communiste français. L'expérience de l'Algérien en France (1950-1960) ». In : R. Branche, S. Thénault (dir.), *La France en guerre, 1954-1962: expériences métropolitaines de la guerre d'indépendance algérienne*. Paris : Éd. Autrement, 2008.

Nord-Africains de Saint-Denis », adressé le 31 mai 1950 par la section locale CGT aux militants PCF de la ville<sup>346</sup>. On mise aussi sur la création du journal *L'Algérien en France*, dans lequel paraît, dès le premier numéro de juillet 1950, un compte-rendu du « thé d'honneur » donné à Saint-Denis le 16 juin, à l'occasion du ramadan<sup>347</sup>. Les principales propositions du « Plan de travail » étaient la formation d'une « commission nord-africaine » en vue d'une campagne de signature de l'appel de Stockholm aux côtés du Mouvement de la Paix ; l'organisation de permanences au centre intersyndical et à la mairie pour traiter les questions de chômage, d'allocations familiales, de logement ou d'alphabétisation ; la parution d'un journal local bilingue ; et l'organisation de festivités, telles que la « réception fraternelle [qui] doit avoir lieu dans une des salles de la Mairie même, afin que les Nord-Africains se sentent "chez eux" et ce qui signifiera aussi que le Parti respecte les traditions et les mœurs des peuples d'outre-mer »<sup>348</sup>. Si les ambiguïtés du rapport colonial demeuraient, on peut constater que l'action syndicale et municipale en direction des immigrants algériens dépassait largement la question du travail.

Cette mobilisation et le discours anticolonial des élus municipaux n'assuraient toutefois pas des rapports simples avec le « milieu nord-africain » dionysien, touché par les conflits internes au mouvement nationaliste algérien. Saint-Denis était l'un des « bastions du courant berbère » en région parisienne<sup>349</sup>. Or, durant l'hiver 1948-1949, lors de la « crise berbériste » qui secoue les milieux indépendantistes algériens, la majorité de la Fédération de France du PPA-MTLD critique l'orientation générale du parti jugée trop « arabe et islamique »<sup>350</sup>. L'écho étouffé de ces divisions se retrouve dans les sources municipales. Dans le compte-rendu d'un meeting tenu quelques jours avant la rédaction du « Plan de travail » de mai 1950, on indique ainsi, aux côtés d'autres « organisations nationales algériennes locales », la présence de l'« Association des Oulémas<sup>351</sup> » susceptible d'être vue comme un groupe concurrent du

---

<sup>346</sup> AM SD, 37 AC 16, « Plan de travail concernant les travailleurs Nord-Africains de Saint-Denis », 31 mai 1950 ; étudié par : G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 214-217.

<sup>347</sup> « A l'occasion du 'Ramadhan' 1 200 Nord-Africains assistent à un thé d'honneur offert par les Élus Communistes de Saint-Denis », *L'Algérien en France*, n°1, juillet 1950. Cité par : *Ibid.*, p. 218-219.

<sup>348</sup> AM SD, 37 AC 16, « Plan de travail (...) » [*Ibid.*, p. 214]. La commission doit être composée de « 10 travailleurs Nord-Africains (4 du parti et les autres de toutes tendances), 2 camarades Français (dont le Camarade Masson très populaire dans le milieu Nord-Africain, 1 autre Camarade responsable » de la commission exécutive du centre intersyndical] »

<sup>349</sup> B. Stora, *Ils venaient d'Algérie*, op. cit., p. 107-114.

<sup>350</sup> B. Stora, « Avant la deuxième génération : le militantisme algérien en France (1926-1954) ». *Revue européenne de migrations internationales*. 1985, vol. 1, n° 2.

<sup>351</sup> Il s'agit probablement de représentants locaux du mouvement religieux réformateur du même nom, fondé en 1931 à Constantine [O. Carlier, *Entre nation et jihad : histoire sociale des radicalismes algériens*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1995, p. 372-374]. Cette implantation locale peut s'expliquer par le fait qu'une partie importante des immigrants algériens de Saint-Denis venaient de la région de Constantine [G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 45].

PPA<sup>352</sup>. Suite à cette manifestation, le dirigeant communiste André Marty<sup>353</sup>, adresse une lettre au maire de Saint-Denis, lui reprochant la publication d'un texte jugé « très dangereux » dans l'hebdomadaire communiste local<sup>354</sup>. Le courrier condamne un article qui

sous prétexte d'appeler les Algériens à participer à la campagne de l'appel de Stockholm, (...) polémique contre le « chauvinisme algérien » s'immisçant ainsi dans des débats internes au mouvement national algérien » et, cite « hors de circonstance » une phrase de Staline appelant à regarder « par-dessus le clocher national », risquant d'éloigner du PCF les « travailleurs algériens » nationalistes.

Le risque de s'enfermer dans les conflits interne au mouvement national algérien et les références internationalistes mal contrôlées préoccupent les cadres communistes. Mais, le changement de ligne stratégique du PCF opéré un mois auparavant offre aussi l'opportunité de ce regain de conflictualité entre cadres de l'appareil et élus municipaux. Dans ce jeu où chacun met en avant sa conformité partisane, la position municipale et celle d'André Marty témoignent de deux interprétations opposées de la proximité voulue par le PCF avec les « Nord-africains ». André Marty défend l'idée d'un rapprochement avec les fractions indépendantistes du mouvement nationaliste avec lesquelles le PCF entretient des relations distantes depuis longtemps. La municipalité dionysienne, elle, en interprétant la nouvelle ligne comme la nécessité d'un rapprochement avec la « colonie nord-africaine » locale, semble avoir envoyé des signaux favorables à une fraction « arabo-islamique » avec laquelle le parti entretenait des relations anciennes, mais qui était désormais contestée par des militants, nombreux localement, revendiquant une identité berbère.

Si en 1951, la déclaration indépendantiste d'Auguste Gillot était une manière d'affirmer son orthodoxie partisane, en maintenant cette position après le début de la guerre d'Algérie, il se trouve désormais en pointe au sein d'un parti dont le seul discours légitimé publiquement par la direction jusqu'en 1959 est celui de la « Paix en Algérie »<sup>355</sup>. Moins de trois mois après le vote des députés PCF en faveur des pouvoirs spéciaux, et quelques jours avant l'abstention communiste lors du vote de confiance du 6 juin, le maire de Saint-Denis exprime une position singulière lors d'un Conseil municipal extraordinaire organisé le 30 mai 1956 :

---

<sup>352</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 209.

<sup>353</sup> A. Brodriez, « Le Secours populaire français entre Marty et Martin : deux mythes et deux affaires ». In : P. Boulland, C. Pennetier, R. Vaccaro (dir.), *André Marty, l'homme, l'affaire, l'archive : approches historiques et guide des archives d'André Marty en France*. Paris : Codhos éditions, 2005. [« André Marty est responsable de la Commission d'Afrique du Nord (mars 1945-1948), chargé de la question espagnole (janvier 1946-1949) ; il défend au Parlement nombre de projets de loi pour l'amnistie dans les colonies, sur la question malgache, l'Afrique Noire et les grévistes de 1948. A partir de 1949, il s'intéresse plus particulièrement à la question indochinoise », p. 78].

<sup>354</sup> AM SD, 37 AC 16, *Lettre d'André Marty à Auguste Gillot*, 13 juin 1950, reproduite par G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 211-213.

<sup>355</sup> A. Brodriez, « Le Secours populaire français dans la guerre d'Algérie ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2006, vol. 90, p. 49 ; V. Codaccioni, « La construction d'une façade légaliste en contexte répressif », op. cit.

(...) La nation algérienne existe, et doit être reconnue, et nous croyons sincèrement... que l'Indochine doit être aux Indochinois, pour que tout se passe bien, que le Maroc doit être aux Marocains, la Tunisie aux Tunisiens, l'Algérie aux Algériens, et la France aux Français<sup>356</sup>.

Par ce propos évitant les détours de la thèse d'une « nation algérienne en formation » dominante au PCF jusqu'en 1957<sup>357</sup>, Auguste Gillot cherche à établir une cohérence difficile à tenir entre l'indépendantisme algérien, l'internationalisme et une valorisation de la nation issue de la Résistance. L'affirmation de l'autonomie locale vis-à-vis du parti passe ici par un discours qui rappelle la force du cadre national chez les communistes.

Après 1956, l'essentiel de la mobilisation locale reprend la ligne partisane en demandant la paix et, comme dans le cas nanterrois, tend à atténuer la dimension indépendantiste de son discours<sup>358</sup>. Les mises en cause publiques de l'engagement des élus sur la question algérienne n'étaient pas rares et pouvaient justifier une attitude plus prudente. Les archives municipales conservent ainsi des tracts distribués, probablement au début des années 1950, par des opposants locaux, mal identifiés, mettant en cause les positions changeantes des communistes sur l'Algérie<sup>359</sup>. Il est probable qu'un milieu militant anticommuniste favorable à l'Algérie française ait existé à Saint-Denis. Ainsi, en septembre 1956, au moment de la signature de pétitions pour la paix en Algérie organisée de manière spectaculaire par la municipalité, fleurissent « partout sur les murs » des calicots « Gillot, Bicot »<sup>360</sup>. Et, encore après les accords d'Evian, le drapeau noir de l'OAS est hissé sur l'école de Geyter à Saint-Denis la nuit de la Toussaint 1962<sup>361</sup>. Ainsi, comme ailleurs, le maire en vient à privilégier la préoccupation pour les « familles d'appelés » et les « familles algériennes », comme en septembre 1961, lorsqu'une descente de police contre des militants FLN habitant une cité de l'office HLM suscite, d'après l'hebdomadaire local, l'indignation

parmi la population de quartiers et de cités où Français et Nord-Africains ont vécu ensemble durant des années dans la fraternité qui se révèle dans le labeur effectué côte à côte par des travailleurs de toutes nationalités pour gagner leur pain<sup>362</sup>.

---

<sup>356</sup> AM SD, 17 ACW 94, « Séance extraordinaire du Conseil municipal du 30 mai 1956 », p. 3, cité par : M. K. Byrnes, *French like us?, op. cit.*, p. 88.

<sup>357</sup> V. Codaccioni, « La construction d'une façade légaliste en contexte répressif », *op. cit.*, p. 50.

<sup>358</sup> F. de Barros, « La guerre d'indépendance algérienne dans des espaces politiques locaux métropolitains : quelle spécificité communiste ? » In : E. Bellanger, J. Mischi (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*. Paris : Armand Colin, 2013, p. 143- 148.

<sup>359</sup> « Travailleurs Algériens : Pour qui nous prend-on à Moscou ? », « Ne vous laissez pas duper, ni manœuvrer par le Parti communiste » : ces tracts mettent notamment en cause l'attitude du PCF face à la répression des soulèvements de mai 1945 [AM SD, 37 AC 16, cités par : M. K. Byrnes, *French like us?, op. cit.*, p. 84 et G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines, op. cit.*, p. 194].

<sup>360</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, *op. cit.*, p. 328.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 343.

<sup>362</sup> AM SD, 10 S 121, *Saint-Denis Républicain*, « La cité Danielle Casanova investie », 22 septembre 1961 [cité par : M. K. Byrnes, *French like us?, op. cit.*, p. 106].

Bien qu'elle illustre probablement des solidarités réelles du quotidien, tant dans les espaces de travail que dans ceux du voisinage, cette description paraît bien optimiste. En matière de logement, comme en matière d'action sociale, en effet, les rapports entre municipalité et « citoyens musulmans » ne sont pas plus simples que sur le plan politique.

### 3.2.2. Solidarité ouvrière ou négociation d'une tutelle partagée ?

Face aux immigrants algériens, la vocation universelle de l'administration sociale municipale se trouve dans une configuration très particulière qui conduit les acteurs municipaux à négocier avec la Préfecture une tutelle partagée sur les « FMA », tout en portant un discours politique sur les droits sociaux de ces « citoyens diminués ».

Depuis l'entre-deux-guerres, la prise en charge des « indigènes algériens » par la Préfecture de Police prévaut dans le département de la Seine. Elle détient en effet la tutelle sur le Service d'assistance aux indigènes nord-africains (SAINA), sa brigade de police spécialisée et ses services sociaux et administratifs de la rue Lecomte<sup>363</sup>. Mais, associée aux changements du statut des Algériens, la décision prise à l'été 1945 de dissoudre le SAINA et d'en rattacher les services sociaux et administratifs à la Préfecture de la Seine, crée une configuration nouvelle. Le travail « social » en direction des « FMA » du département est l'objet de conflits de compétences entre la Préfecture de Police et la Préfecture de la Seine<sup>364</sup> ; oppositions qui s'étendent rapidement à un troisième acteur : les municipalités communistes de banlieue et leurs relais au Conseil général de la Seine. Dans la mesure où l'égalité des droits est censée engager un traitement de droit commun à l'égard des Algériens, les élus municipaux ont beau jeu de faire valoir leur « compétence générale » de chercher à accroître le public de leur administration sociale, non seulement dans une logique de clientèle électorale, mais surtout pour renforcer la municipalité dans l'ordre institutionnel de l'après-guerre.

Dès 1946, à Saint-Denis et au Conseil général de la Seine, les communistes s'emparent des questions de droits sociaux et de condition de vie des Algériens. Un premier vœu adopté par le conseil municipal en octobre 1946 attire « l'attention du Préfet de la Seine sur les conditions de logement des Algériens, ainsi que sur les graves conséquences qui en résultent du point de vue sanitaire »<sup>365</sup>. Deux mois plus tard, le groupe communiste au Conseil général présente un projet de délibération listant des mesures en faveur de l'égalité des droits des

---

<sup>363</sup> F. de Barros, « Les municipalités face aux Algériens », *op. cit.* E. Blanchard, *La police parisienne et les Algériens*, *op. cit.*, chap. 2.

<sup>364</sup> E. Blanchard, *La police parisienne et les Algériens*, *op. cit.*, p. 71-81-92.

<sup>365</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, *op. cit.*, p. 63.

« Nord-africains »<sup>366</sup>. Certains de ces élus participent au début de l'année 1947 à une délégation demandant au Préfet « la création de nouveaux foyers » et « la réquisition d'immeubles, casernes et baraques »<sup>367</sup>. La politisation de ces questions croît à la mesure de la défiance communiste envers le gouvernement. Le bulletin municipal de janvier 1948, qui marque l'entrée en guerre froide en titrant sur les grèves de novembre-décembre 1947, signale la distribution de secours aux grévistes « nord-africains »<sup>368</sup>. Après avoir obtenu, en avril 1947, que les services de la rue Lecomte soient rebaptisés au nom du syndicaliste et communiste Bouchafa Salah<sup>369</sup>, les conseillers généraux communistes persistent à condamner la surveillance policière qui y est pratiquée<sup>370</sup>. Fin 1948, ils débattent âprement un projet de vœu, dont ils parviennent à empêcher le vote, destiné à contraindre les « Nord-Africains » souhaitant se rendre en métropole à des contrôles policiers et sanitaires accrus<sup>371</sup>. L'argumentaire décliné s'oppose à tout traitement spécifique et réclame, en lieu et place, des mesures d'ordre général en matière de santé et de logement, ainsi que la création de chantiers publics pour employer les chômeurs.

Auguste Gillot prend une part active et substantielle à ces débats. En se faisant le témoin de « la réalité » de « l'une des plus grandes communes de la Seine, où il y a tant de Nord-Africains », l'édile dionysien use de l'argument de la proximité, associé à l'expertise syndicale, pour légitimer son propos<sup>372</sup>. Il se fait le relais d'une série de revendications : paiement des allocations familiales par mandat direct, bénéfice de ces allocations pour les travailleurs marocains et les chômeurs, construction de logement aux frais des employeurs et des pouvoirs publics, ouverture de centres de formation professionnelle accélérée, application des lois sociales en Algérie, embauche des chômeurs, inscription sur les listes de chômage sans formalités, libération des victimes de la répression colonialiste<sup>373</sup>. Il mêle aussi très étroitement ce registre de légitimation à des analyses autorisées par la « science communale ». En écho au conseiller de Paris et médecin communiste Pierre Rouquès<sup>374</sup> qui nourrit les positions communistes d'arguments savants, Auguste Gillot utilise les savoirs de la médecine sociale

---

<sup>366</sup> Le texte demande notamment de « simplifier au maximum les formalités nécessaires à la délivrance des titres de rationnement aux travailleurs Nord-Africains » (*Ibid.*, p. 53.).

<sup>367</sup> *Ibid.*, p. 188-189.

<sup>368</sup> AM SD, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, « Revendications et solidarité », n°8, janvier 1948, p. 5.

<sup>369</sup> E. Blanchard, *La police parisienne et les Algériens*, *op. cit.*, p. 86.

<sup>370</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, *op. cit.*, p. 53-54.

<sup>371</sup> *Ibid.*, p. 54-56.

<sup>372</sup> *Ibid.*, p. 54-56-135.

<sup>373</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>374</sup> Pierre Rouquès, chef de cabinet de François Billoux au ministère de la Santé publique, a été engagé auprès des républicains espagnols, résistant et avant-guerre à l'origine de nombreux dispensaires de banlieue. [R. Skoutelsky, « ROUQUÈS Pierre, Jean, Léon », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article129851> (version mise en ligne le 30 novembre 2010)].

pour rejeter la nécessité d'un traitement discriminant les « travailleurs nord-africains ». Fin 1948, Auguste Gillot s'en saisit pour argumenter en faveur de crédits pour une politique de logement conséquente :

Mais est-ce de la faute des travailleurs nord-africains ? (...) Nous estimons, nous, que c'est de la faute de ceux qui ont laissé se développer les taudis, véritables nids de tuberculose non seulement pour les Nord-Africains mais aussi pour les autres habitants. C'est de la faute de tous ceux qui refusent les crédits pour construire des logements. On ne répétera jamais assez que chez nous il y a des familles de dix, douze, jusqu'à quinze personnes qui vivent dans une seule pièce. Voilà comment la tuberculose se propage chez nous et chez les Nord-Africains<sup>375</sup>.

Des travaux de recherche en cours à l'hôpital de Saint-Denis tendaient en effet à confirmer le bien-fondé d'une telle approche en mettant en avant le poids des conditions de vie et de travail, contre une étiologie raciale de la tuberculose<sup>376</sup>. Cependant, cette approche médicale qui inspire l'édile dionysien demeure ambiguë vis-à-vis de ces malades « nord-africains » dont il convient de prendre en compte l'« instabilité dans la décision et la persévérance » étant donné « le nombre de dossiers de demande de placement [en sanatoriums] minutieusement et vainement établis par nos assistantes sociales »<sup>377</sup>. Le même texte illustre aussi l'ambiguïté de la revendication d'une extension des droits à la Sécurité sociale en Algérie, qui apparaît ici comme une décision qui favoriserait le « rapatriement » de ces migrants peu désirables<sup>378</sup>.

Tout en adoptant un positionnement politique singulier adossé aux luttes anticoloniales, les communistes municipaux se placent sur le terrain déjà formé de l'expertise administrative et sociale en direction de cette population coloniale en métropole. L'usage de l'expression « Nord-africains », qui l'emporte sur celui de « travailleurs algériens », renvoie au vocabulaire qui s'impose dans l'administration et la police<sup>379</sup>. On peut interpréter de la même façon l'usage par la municipalité, dès 1952-1953, du terme « bidons-ville », une catégorie de gestion de l'espace urbain colonial importée par l'administration préfectorale<sup>380</sup>. Au-delà de ces indices sémantiques, les élus locaux communistes partagent avec l'administration et avec l'ensemble

---

<sup>375</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 54.

<sup>376</sup> R. Diacre, *La tuberculose chez les Nord-africains à l'hôpital de Saint-Denis (Seine) : Étude clinique et médico-sociale*. Thèse. Paris, 1949. ; AM SD, 37 AC 16, P. Delafontaine, G. Damiens, R. Diacre, « Remarques sur la tuberculose des ouvriers indigènes nord-africains travaillant dans la banlieue parisienne », *La semaine des hôpitaux*, 6 janvier 1951, p. 89-92.

<sup>377</sup> P. Delafontaine et al., art. cit., p. 90-91

<sup>378</sup> *Ibid.*

<sup>379</sup> E. Blanchard, *La police parisienne et les Algériens*, op. cit., p. 36-40.

<sup>380</sup> Y. Duquesnoy, « Un bidonville à Saint-Denis », *Saint-Denis Républicain*, 5 décembre 1952 [cité par : H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 305-306.] ; AM SD, 37 AC 17, « Hébergement des Nord-Africains », « Rapport au maire », 20 janvier 1953, cité par : M. K. Byrnes, *French like us?*, op. cit., p. 159-160. Sur l'importation en France de la catégorie « bidonville » et son usage par les municipalités, voir : F. de Barros, « Les municipalités face aux Algériens », op. cit., p. 84-86.

des forces politiques s'exprimant au Conseil général, l'idée d'une nécessaire action éducative en direction des « Nord-africains ».

Notre devoir est de considérer qu'ils n'ont peut-être pas encore la même éducation que les Français de la métropole, que ce sont des citoyens déracinés et sans famille,

affirme Pierre Rouquès en 1948 en cherchant à convaincre qu'ils sont bien des citoyens français<sup>381</sup>. Fin 1949, la municipalité demande au ministère du Travail la création d'un centre d'apprentissage dédié<sup>382</sup>. Un an plus tard, un accord est conclu avec le ministère de l'Éducation, qui permet l'organisation de cours du soir qui touchent en moyenne 35 à 40 travailleurs nord-africains, financés aux deux tiers par l'État. Les communistes municipaux mêlent ainsi à des revendications politiques tranchées des options défendues par l'ensemble des réformateurs coloniaux, et se rapprochent ainsi d'un « socialisme de tutelle<sup>383</sup> ».

Cette concurrence avec la tutelle préfectorale se traduit par une hostilité envers certaines formes d'encadrement administratif. La Ville refuse ainsi durablement toute permanence de conseillers sociaux aux affaires nord-africaines de la Préfecture de la Seine au sein des locaux municipaux<sup>384</sup>. Un poste d'interprète est créé par la municipalité début 1952 pour faciliter les contacts de son administration avec le public « nord-africain »<sup>385</sup>. De même, fin 1953, la municipalité finit par refuser d'apporter des locaux pour un « centre de préformation professionnelle pour Nord-Africains » dont l'installation est proposée par le ministère du Travail<sup>386</sup>. L'option de cours du soir organisés dans le cadre syndical finit par s'imposer. Les nombreuses visites et courriers reçus en mairie d'immigrants algériens demandant du travail ou des secours confortent les positions municipales et confirment qu'il y a bien là un répertoire d'action clientélaire sur lequel s'appuyer<sup>387</sup>. Déjà avant-guerre, Jacques Doriot s'était opposé à l'inscription des chômeurs algériens auprès des services sociaux de la rue Lecomte<sup>388</sup>. Après la Libération, le conseil municipal a contesté le délai de six mois de résidence imposé aux Algériens pour voir leur chômage indemnisé.

Début 1949, Auguste Gillot demande devant le Conseil général des fonds spéciaux pour faire face à un problème qui n'avait pas été prévu par le Bureau de bienfaisance : « La venue

---

<sup>381</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>382</sup> M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>383</sup> R. Ducoulombier, « Les réponses hésitantes de la gauche à la question coloniale », *op. cit.*

<sup>384</sup> M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 235.

<sup>385</sup> AM SD, 37 AC 17, Note de l'adjoint H. Barron aux chefs de service, annonçant l'embauche d'un interprète par la Ville, 18 février 1952 [cité par : *Ibid.*, p. 42.]

<sup>386</sup> *Ibid.*, p. 58-63.

<sup>387</sup> *Ibid.*, p. 51-55G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, *op. cit.*, p. 50-53. Sur la notion de répertoire d'action clientélaire : F. de Barros, « Élus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingts : mise au jour de deux "répertoires d'actions clientélares" », *op. cit.*

<sup>388</sup> M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 51-52.

de tous ces jeunes Algériens qui sont en train de friser la tuberculose par suite de privation »<sup>389</sup>. Un rapport municipal de mai 1950 indique que seul des secours en nature ont été versés « pour les plus nécessiteux », « par suite de difficultés financières »<sup>390</sup>. On trouve ainsi au sein même de l'administration sociale dionysienne une réplique du traitement discriminant des « FMA » en métropole. Mais, pour les acteurs municipaux le problème provient de la Préfecture qui refuse de déléguer aux communes les secours d'urgence prévus pour être distribués par le Service social des affaires nord-africaines. Françoise de Barros a mis en lumière le mécanisme faisant des dépenses d'assistance et des secours aux chômeurs, des leviers par lesquels les municipalités sont parvenues durant l'entre-deux-guerres à « maximiser » leurs bénéfices politiques en endossant leur distribution, et à en « minimiser » le coût grâce à l'obtention de financement de plus en plus conséquents de la part de l'État<sup>391</sup>. Cet exemple montre qu'il pouvait par moment être grippé.

On observe, dans le domaine du logement, la même difficulté de la municipalité à obtenir les moyens d'exercer la solidarité qu'elle revendique sur le plan politique avec les « Nord-africains » de Saint-Denis. Les travaux de M. Byrnes et de G. Figueras Moreu montrent que les demandes municipales pour participer à la gestion des foyers d'hébergement de « travailleurs nord-africains » créés à Saint-Denis durant les années 1950 n'ont jamais abouti<sup>392</sup>. Il en est de même de la demande formulée par la municipalité, à partir d'octobre 1946, de réaffecter à l'hébergement des « travailleurs algériens » la Grande caserne de Saint-Denis, utilisée comme centre d'internement et de « rééducation » d'officiers allemands prisonniers<sup>393</sup>. La mise en balance de ces deux populations correspond à un débat important des débuts de la Reconstruction<sup>394</sup>. Cette revendication, réitérée à plusieurs reprises jusqu'en 1950, apparaît à la fois, dans l'esprit des élus municipaux, comme une manifestation de solidarité et comme un instrument politique. L'opposition de l'armée à cette solution permettait en effet de mettre en relief des thèmes antimilitaristes réaffirmés avec l'entrée en guerre froide. L'attention portée à

---

<sup>389</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, *op. cit.*, p. 51.

AC 16.

<sup>390</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>391</sup> F. de Barros, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *op. cit.*

<sup>392</sup> M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 43-51 G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, *op. cit.*, p. 74-77.

<sup>393</sup> Pour un exemple où l'hébergement en caserne est effectivement réalisé : E. Elongbil Ewane, « Hébergement et répression : le centre de la Part-Dieu ». In : R. Branche, S. Thénault. *La France en guerre, 1954-1962 : expériences métropolitaines de la guerre d'indépendance algérienne*. Paris : Éd. Autrement, 2008.

<sup>394</sup> V. Viet, « Les politiques de la main-d'oeuvre à l'heure de la reconstruction ». In : D. Barjot, R. Baudouï, D. Voldman (dir.), *Les reconstructions en Europe, 1945-1949*. Bruxelles [Paris] : Éd. Complexe, 1997 ; V. Schneider, *Un million de prisonniers allemands en France*. Paris, Vendémiaire, 2011, p. 107-119 ; B. Larbiou, *Connaître et traiter l'étranger : Les constructions sociales d'un savoir politique sur l'immigration, 1914-1945*. Thèse de doctorat, Science politique. Université de Montpellier I, 2003, p. 767-772.

ce problème soutenait, par ailleurs, la légitimité de la municipalité dionysienne à intervenir dans l'ensemble des questions économiques et sociales que posait la reconstruction. Ce faisant, de nouveau, les élus communistes dionysiens étaient amenés à partager des conceptions qui circulaient dans un espace administratif dont la maîtrise leur échappait.

L'insertion de la commune dans le jeu complexe de l'administration des Algériens en métropole donne ainsi à la solidarité municipale des contours très ambigus. D'une part, la solution d'un hébergement dans la caserne décline localement le principe d'« exception dans le droit commun » qui s'est instituée à l'échelle nationale pour le traitement des Français musulmans d'Algérie<sup>395</sup>. D'autre part, elle relève d'un mode de gestion de la main-d'œuvre autoritaire caractéristique du traitement des prisonniers de guerre et des travailleurs coloniaux, davantage que d'une tradition politique opposée de longue date à l'encasernement des ouvriers<sup>396</sup>. De nouveau, complexité des enjeux partisans et logiques de l'administration sociale se combinent pour mettre à mal certaines des équivalences historiquement constituées entre revendications communistes et aspirations ouvrières.

### ***Conquête du bonheur et désillusions réformatrices : l'horizon contrasté de la municipalité sociale***

En 1957 et 1958, Robert-Henri Hazemann, dont on a mesuré l'influence chez les acteurs municipaux dionysiens, prononce plusieurs conférences sur « les aspects psychologiques de l'habitat populaire »<sup>397</sup>. Il part des « maladies sociales » du taudis insalubre pour déboucher sur une analyse très dépréciative du « taudis neuf », décrivant la « loi du gang » qui s'impose aux enfants dans « ces énormes entassements de matériaux sans âme où l'intégration humaine est impossible »<sup>398</sup>. Ces conférences témoignent des désillusions réformatrices émergeant à la fin de la période de reconstruction et aux débuts de la construction massive de logements. Leur auteur s'inscrit dans son temps. Depuis peu les acteurs étatiques de l'urbanisme et de la construction s'inquiètent des « graves problèmes de vie collective » que posent les grands ensembles<sup>399</sup>. Chantre de la modernité du service social, Robert-Henri Hazemann redoute désormais son extension démesurée imposant l'application d'une discipline « elle-même démoralisante »<sup>400</sup>. Ainsi, la modernisation en marche ne paraît plus garantir le mieux-être ; et,

---

<sup>395</sup> V. Viet, *La France immigrée*, op. cit., p. 175.

<sup>396</sup> M. Perrot, « Les ouvriers, l'habitat et la ville au XIX<sup>e</sup> siècle », op. cit.

<sup>397</sup> R.-H. Hazemann, *Aspects psychologiques de l'hygiène de l'habitation*, op. cit. R.-H. Hazemann, *Les Aspects psychologiques de l'habitat populaire*, op. cit. ; R.-H. Hazemann, *La Notion de liberté dans l'habitation*, op. cit.

<sup>398</sup> R.-H. Hazemann, *La Notion de liberté dans l'habitation*, op. cit., p. 149- 151.

<sup>399</sup> C. Canteux, « Quand la SCIC filmait ses grands ensembles (1959-1973) ». *Histoire urbaine*. 2008, n° 23, p. 114 et 117.

<sup>400</sup> R.-H. Hazemann, *La Notion de liberté dans l'habitation*, op. cit., p. 150.

l'échelle municipale ne semble plus à même de répondre seule à des enjeux hors de sa mesure. Sortis des « années de tourmente » avec l'espoir de transformer les comportements et les conditions de vie grâce aux instruments d'ingénierie sociale élaborés durant l'entre-deux-guerres, les promoteurs du social municipal ne sont plus sûrs de pouvoir fonder leur légitimité sur l'infailibilité de la technique et de l'administration moderne.

Malgré la permanence de l'implantation partisane et la cohérence apparente des discours, se détacher d'une vision privilégiant la continuité du communisme municipal permet de saisir la fragilité de l'institution municipale en banlieue. Si l'identité politique communiste locale a devant elle un bel avenir, l'institution et l'administration d'une citoyenneté municipale fondée sur le social n'est plus aussi assurée que dans les projets élaborés à la Libération. À la fin des années 1950, nombre de réalisations sont au crédit des élus. Mais, ils ont rapidement dû réviser leurs projets initiaux car ils étaient liés à une évolution du rôle constitutionnel des communes dont l'horizon s'est très rapidement éloigné. Ces pesanteurs politiques et les conditions difficiles de l'après-guerre ont mis au jour certaines ambiguïtés fondamentales du modèle municipal dionysien fixé à la Libération. Le mythe d'une solidarité spontanée prolongeant l'expérience de la Résistance, s'accorde mal aux réalités bureaucratiques de l'aide sociale. Et, les conceptions réformatrices transposées tardivement à Saint-Denis coïncident mal avec les changements parfois peu visibles mais profonds de la société locale.

Ces décalages entre discours, modalités pratiques de l'intervention municipale et réalités sociales pèsent sur l'exercice effectif d'une citoyenneté urbaine renouvelée. Persuadés d'être les représentants naturels des ouvriers, les élus communistes ont négligé le fait que les diverses catégories utilisées pour identifier ou mobiliser le public dans le cadre de leurs politiques sociales ou urbaines, mettaient à distance les identités ouvrières qui formaient pourtant le quotidien de la presse militante et des diverses organisations communistes. Les acteurs municipaux dionysiens se sont ainsi confrontés à ce que le philosophe John Dewey a désigné en 1927 comme l'« éclipse du public », c'est-à-dire la difficulté de la citoyenneté à s'instituer dans les démocraties modernes, produite selon lui par les progrès de la division sociale du travail qui entraînent une complexification telle des rapports sociaux qu'il devient difficile pour le public des citoyens de « s'identifier et se discerner lui-même »<sup>401</sup>. Insérés dans un cadre

---

<sup>401</sup> J. Dewey, *Le public et ses problèmes*. éd. par J. Zask. Paris : Gallimard, 2010. En voici une citation qui correspond bien à la période que nous observons : « Qu'est-ce que le public ? S'il existe un public, quels sont les obstacles qui s'opposent à ce qu'il s'identifie et s'articule ? Le public est-il un mythe ? Ou ne commence-t-il à exister que dans les périodes de transition sociale marquée, lorsque sont débattues des alternatives cruciales, comme dans le cas où il faut choisir entre protéger les institutions établies ou s'ouvrir à de nouvelles tendances, ou réagir contre un pouvoir dynastique qui en est venu à être ressenti comme despotiquement oppressif, ou encore entrer dans une période où le pouvoir social passe des agriculteurs aux ouvriers ? » (*Ibid.*, chap. 4, « L'éclipse du public ».). J. Zask, « Le public chez Dewey : une union sociale plurielle ». *Tracés. Revue de Sciences humaines*. 2008, n° 15.

partisan traversé par la logique stalinienne ou occupés à la mise en œuvre technique et administrative des politiques locales, les acteurs dionysiens étaient loin de ces réflexions. Ils utilisaient toutefois à l'occasion le vocabulaire de la citoyenneté, et leur projet de municipalité protectrice était bien éloigné d'une perspective révolutionnaire. Surtout, en formant un prolongement local de la division sociale du travail et des modes de catégorisation administrative des publics, la construction d'une administration sociale municipale entraine en contradiction avec la proximité protectrice habituellement attribuée à l'institution communale.

Cette contradiction brouille le regard porté sur le public municipal majoritairement ouvrier. Elle finit aussi par favoriser des rapports tutélaires à la société locale qui expliquent pourquoi la solidarité militante n'a pas été si naturelle. Le cas des relations entre la municipalité et les « travailleurs algériens » est celui qui le montre de la façon la plus nette. À cause des catégories coloniales qui sont maniées dans l'action sociale spécifique menée en direction des « FMA », c'est le public avec lequel la relation de tutelle administrative et politique prend le plus l'ascendant sur l'affirmation des droits sociaux annoncée dans les discours municipaux des lendemains de la Libération, et sur l'engagement anticolonial communiste. Confrontée aux limites des interventions sociales qu'elle peut assurer, la municipalité se trouve plus généralement engagée aux côtés de l'État, dans des formes de maintien de l'ordre institutionnel et social inhérentes au traitement administratif de la misère<sup>402</sup>. Le familialisme est un fondement important de ces rapports de tutelle. L'homologie entre « cellule familiale » et « cellule communale » fonde ce type de relations entre la municipalité et des administrés en incapacité de se défendre face aux maux de la société urbaine. Cette logique se retrouve dans le cas des immigrants étrangers, dans celui des différentes catégories de populations secourues par la bienfaisance municipale, ou dans celui des locataires de l'office d'habitation.

Le dernier enseignement de ce chapitre est que l'investissement dans une relance de l'office municipal, déjà important à la Libération, n'a pris toute sa dimension que dans un second temps. Masquée par la permanence des discours sur le logement et la ville insalubre, c'est seulement au milieu des années 1950 que cette évolution a été actée, lorsque l'État s'est converti à la construction de masse, et lorsque les détachements de personnels municipaux consentis pour assurer la direction de l'organisme de logement municipal ont définitivement compromis le projet d'un vaste Service social coordonnant l'ensemble des politiques sociales et les relations de la municipalité aux citoyens locaux.

---

<sup>402</sup> V. Dubois, *La vie au guichet*, op. cit.

## Chapitre 2

# Office HLM et construction en banlieue ouvrière : les fondations incertaines de la municipalité sociale

---

Dès leur première réunion, fin 1945, élus et administrateurs de l'office d'habitation de Saint-Denis mesuraient l'écart entre l'objectif ambitieux qui leur était fixé et sa réalisation<sup>1</sup>. Avant de détruire les îlots insalubres et d'aménager la ville idéale dont la conception était confiée à André Lurçat, il fallait constituer des réserves foncières puis construire pour disposer de moyens de relogement. Il fallait poser les bases d'une organisation et en faire une institution apte à mobiliser des moyens d'action, à commencer par un personnel et des financements suffisants<sup>2</sup>. Tout cela était compliqué par les caractéristiques d'un territoire communal profondément marqué par l'industrialisation et par les ressources très modestes d'une part importante des « mal-logés » habitant un parc de logements très dégradé, manifestation de l'« anarchie capitaliste » avec laquelle les communistes dionysiens entendaient rompre. L'emprise territoriale de l'industrie représente une contrainte foncière, mais elle entre également en contradiction avec la logique hygiéniste que les élus dionysiens partagent avec l'ensemble des acteurs publics. La gravité des problèmes de logement à Saint-Denis représente une ressource dans les luttes politiques exacerbées au temps de la guerre froide. Mais loger tous les « mal-logés » en assurant les loyers les plus modestes possible, comporte à terme des risques financiers qui semblent peu anticipés par les acteurs locaux.

Ainsi, à l'image des difficultés que nous avons déjà décrites dans la mise en œuvre du modèle de municipalité sociale fixé à la Libération, les vingt années qui suivent la sortie de guerre n'ont pas été pour l'office dionysien celles d'une modernisation triomphante. Ces difficultés s'inscrivent dans une histoire nationale. Jusqu'aux années 1953-1955, la politique économique et sociale française a relégué la construction de logements au rang de problème secondaire<sup>3</sup>. Quatre ans après l'appel de l'Abbé Pierre de l'hiver 1954, le journaliste Gilbert Mathieu publie encore dans *Le Monde*, une série d'enquêtes retentissantes sous le titre « Logement, notre honte ». Face à une crise du logement touchant plusieurs millions de personnes<sup>4</sup>, il dénonce notamment le « scandale HLM » constitué selon lui par des modalités

---

<sup>1</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 novembre 1945.

<sup>2</sup> Sur la reconstitution de l'Office dionysien après la Libération et les enjeux posés par le détachement des personnels municipaux : cf. Chap. 1, 1.1.2. et 3.1.1.

<sup>3</sup> D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954...*, op. cit., chap. 10.

<sup>4</sup> A. Fourcaut, D. Voldman, « Penser les crises du logement en Europe au XX<sup>e</sup> siècle ». *Le Mouvement Social*. 2013, n° 245.

d'attribution des logements ne prévoyant aucun plafond de ressource. Entre des HLM que l'on soupçonne de bénéficier injustement à des « petits bourgeois<sup>5</sup> » et les réalités dionysiennes le contraste est net, mais ces critiques importent tout de même car elles encouragent l'État à réaffirmer régulièrement son contrôle sur les offices. Ainsi, malgré des financements initialement accordés aux HLM à des taux très avantageux et des collaborations qui s'établissent dans la longue durée entre municipalités et acteurs étatiques<sup>6</sup>, à l'heure de s'engager dans la construction de masse, l'intervention de l'État mise davantage sur le logement aidé et l'accession à la propriété privée<sup>7</sup>, sur l'aménagement régional et sur des acteurs de dimension nationale, tels que la SCIC, filiale de construction de la CDC créée en 1954<sup>8</sup>.

Toutes sortes d'incertitudes pèsent ainsi sur l'action de l'office d'habitation dionysien. Elles sont liées notamment aux représentations héritées de la banlieue ouvrière et à des rapports compliqués avec des acteurs étatiques qui ne tiennent pas facilement l'office municipal pour un acteur légitime de la modernisation urbaine. L'institutionnalisation inachevée des organisations de défense des HBM – devenus HLM en 1950 – qui forment durant notre période ce que l'on appelle le « mouvement HLM » contribue aussi à ces incertitudes. Plus largement, elles sont liées à des transformations économiques et sociales considérables qui contraignent les acteurs locaux à un travail permanent d'adaptation. Les conditions du financement public sont revues en profondeur. Les fluctuations du coût de la construction et l'accroissement continu des prix du foncier déstabilisent les bases économiques de l'activité. Les procédures, les échelles et les métiers de l'urbanisme sont l'objet d'évolutions profondes<sup>9</sup>. Enfin, en cherchant à accroître leur contrôle sur l'attribution des logements construits et sur les rapports entre bailleurs et locataires, les autorités départementales et nationales menaçant de dévaloriser le capital politique placé par les élus dans la construction de nombreux logements municipaux.

Pour ces différentes raisons, l'action de construction engagée de manière déterminée dès 1945 par l'office municipal tarde à donner des résultats. La commune fait certes partie de celles de Seine-banlieue qui ont bâti le plus de logements sociaux entre 1945 et 1959<sup>10</sup>. Mais à cette date, avec un parc d'environ 1 800 logements, l'office dionysien demeure distancé par ceux d'Aubervilliers, Gennevilliers, Arcueil-Gentilly ou Ivry, et fait jeu égal avec celui de Drancy,

---

<sup>5</sup> A. Touraine, N. Cleuziou, F. Lentin, *Une société petite-bourgeoise*, *op. cit.*

<sup>6</sup> E. Bellanger, « Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1920-1960) », *op. cit.*

<sup>7</sup> S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France*, *op. cit.*

<sup>8</sup> A. Fourcaut, D. Voldman, « La Caisse des dépôts et le logement. Une historiographie en chantier ». *Histoire urbaine*. 2008, vol. 23, n° 3G. Le Goullon, « Les banquiers-bâisseurs », *op. cit.* P. Landauer, *L'invention du grand ensemble : la caisse des dépôts maître d'ouvrage*. Paris, Picard, 2010.

<sup>9</sup> V. Claude, *Faire la ville*, *op. cit.* G. Le Goullon, *Les grands ensembles en France*, *op. cit.*

<sup>10</sup> E. Bellanger, « Le "communisme municipal" ou le réformisme officieux en banlieue rouge », *op. cit.*, p. 50.

dont la population représente seulement les deux tiers de celle de Saint-Denis<sup>11</sup>. Le contraste reste donc longtemps important entre l'investissement politique des élus dionysiens et les pesanteurs qui entravent l'action de l'office municipal. Tenir compte de cette temporalité de l'action municipale apparaît nécessaire pour mieux décrire les logiques qui font l'ordinaire d'une institution HLM en banlieue ouvrière ; logiques qui ne peuvent être réduites aux intentions politiques des élus locaux.

L'étude des archives administratives de l'office dionysien – principalement celles de son conseil d'administration dont la série continue a été étudiée –, et des compléments plus ponctuels dans les archives de la Préfecture de la Seine ou encore dans les bulletins municipaux et les archives municipales, permettent de modifier quelque peu le regard sur ce champ assez mal connu de l'activité municipale. Par rapport à l'étude de la presse et des discours politiques locaux, ces sources établissent en effet une distance utile avec le point de vue militant. Nous observerons ainsi dans une première partie que la volonté de politisation de la pénurie de logement a été largement tempérée par les impératifs de la gestion HLM (1). En reconstituant l'activité municipale de construction (2), puis en observant comment l'intervention accrue de l'État modifie les pratiques de l'office à partir du milieu des années 1950 (3), nous serons en mesure de mieux appréhender les fondations incertaines de la municipalité sociale qui représentent une limite au déploiement d'une citoyenneté urbaine en banlieue ouvrière.

## **1. Politiser et construire ? Les communistes dionysiens entre pénurie de logement et gestion HLM**

On considère assez souvent la construction de cités HLM comme une œuvre de consolidation de l'autorité municipale communiste. Dans le cas de Gennevilliers, Catherine Dupuy montre ainsi, à partir de données sur l'implantation militante et les succès électoraux enregistrés dans les ensembles HLM municipaux, comment les cités sont érigées en vitrine du « communisme municipal »<sup>12</sup>. L'exemple de l'article de Jacques Ralite sur l'encadrement communiste dans les cités municipales d'Aubervilliers publié en 1957, confirme par ailleurs que c'est un sujet de la réflexion stratégique du PCF<sup>13</sup>. Françoise de Barros constate que le

---

<sup>11</sup> *Ibid.* La source citée donne 1 706 logements gérés par l'Office dionysien en 1959. À partir des dossiers du CA OPH on trouve le chiffre de 1 799 logements fin 1958, et de 1 856 un an plus tard [cf. Annexe n° II-1].

<sup>12</sup> C. Dupuy, « « Un logement pour vivre mieux ». », *op. cit.* Sur le caractère d'« emblème » qu'ont pu avoir les cités HLM pour les municipalités communistes (ici, Montreuil) : S. Tissot, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*, p. 148- 155.

<sup>13</sup> J. Ralite, « Le travail de masse d'une cellule d'HLM », *op. cit.* [cité in C. Dupuy, « « Un logement pour vivre mieux ». », *op. cit.*, p. 35- 36.]

logement est devenu alors le principal répertoire d'action clientélaire des élus locaux<sup>14</sup>. Est-il certain, cependant, que la construction et la gestion d'HLM représentent des supports de politisation ou de relations clientélares à toute épreuve ? C'est un point important à éclaircir car il oriente beaucoup le regard porté sur les rapports entre logeurs et logés en « banlieue rouge ». Emmanuel Bellanger souligne que des collaborations s'imposaient entre représentants de l'État et acteurs locaux, certes « circonstancielles et obligées » ou « inavouées », mais bien réelles<sup>15</sup>. Les réalités locales mêlent donc à la volonté communiste de politisation de la pénurie de logement, l'impératif de la construction qui représente une contrainte pour des élus dont l'autorité repose aussi sur une image d'efficacité gestionnaire. Le cas dionysien permet d'observer l'évolution de l'articulation entre ces deux exigences au cours d'une période parfois prise à tort comme un ensemble homogène.

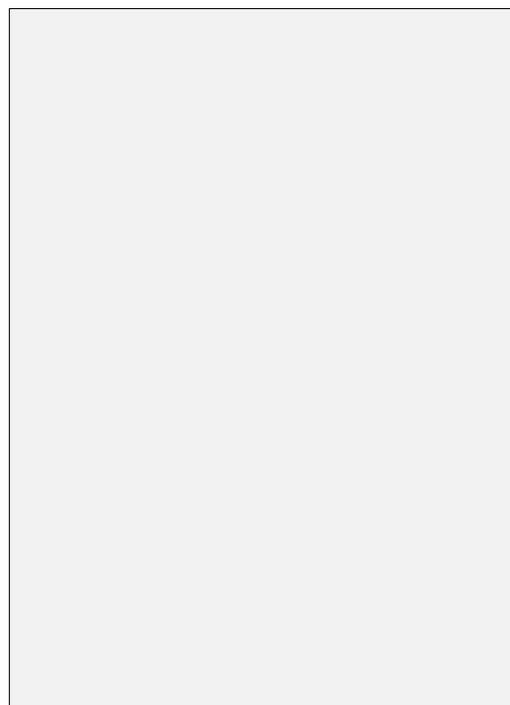
### 1.1. « Le problème n°1 : le logement » : logiques du discours municipal

En septembre 1958, dans le bulletin municipal paru à la veille du référendum sur la constitution de la V<sup>ème</sup> République, Jacques Duclos dénonce notamment « l'annonce d'un contrôle renforcé des attributions de logements neufs » par le pouvoir gaulliste. Son texte établit un parallèle avec la lutte des communistes dionysiens contre le PPF et conclut sans détour :

Il faut répondre « Non » au projet de Constitution monarchique et à la politique dictatoriale de de Gaulle. Il faut dire « Non » à la dictature, à l'aventure, au fascisme. Il faut répondre « Non » pour que Vive la République et que Vive la France<sup>16</sup>

Le numéro suivant du bulletin municipal affiche en couverture : « Le problème n°1 : le logement<sup>17</sup> » (figure 2-1). Ainsi, de la Libération aux débuts de la V<sup>ème</sup> République, s'impose l'image d'une continuité des arguments mobilisés pour affirmer la priorité municipale accordée au logement. Remettre les discours en contexte permet toutefois d'observer une évolution sensible du positionnement municipal.

**Figure 2-2 : Couverture du bulletin municipal de novembre 1958**



Source : AM SD. 13 C 2

<sup>14</sup> F. de Barros, *L'État au prisme des municipalités*, op. cit., chap. 4.

<sup>15</sup> E. Bellanger, « Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1920-1960) », op. cit., p. 103 et 106.

<sup>16</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°28, septembre 1958, p. 2-3.

<sup>17</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°29, novembre 1958.

### 1.1.1. Politisation de guerre froide : l'« affaire de la cité Langevin<sup>18</sup> » (1947-1952)

Après l'autorisation du chantier d'immeuble expérimental (ISAI), accordée par l'État à l'été 1946, un premier programme de construction est initié par l'office dionysien en décembre 1946. Son établissement est confié à André Lurçat, déjà en charge du plan d'urbanisme municipal, « considérant l'urgence et l'intérêt qu'il y a de coordonner pour les mener de front tous ces projets, qu'ils soient entrepris par l'État, le Département, la Commune ou l'office public d'habitation<sup>19</sup> ». Après le printemps 1947, cependant, la sortie des ministres communistes du gouvernement complique la coopération entre institutions<sup>20</sup>. Financé et conduit par le MRU non loin du centre-ville de Saint-Denis, ce chantier prend un tour très politique.

Dès ses débuts, la municipalité se l'est appropriée symboliquement alors que ses bénéficiaires devaient initialement être des propriétaires sinistrés<sup>21</sup>. Ainsi, la cérémonie commémorative de la libération de la ville se tient, le 24 août 1947, devant les bâtiments en construction<sup>22</sup>. En février 1948, le conseil d'administration de l'office envisage une cession à son profit avec assurance. On évoque en effet la réalisation d'un emprunt et la fixation des loyers<sup>23</sup>. Or, le rachat est encore loin d'être conclu. Il n'est « virtuellement réglé dans son principe » qu'au début 1950<sup>24</sup>, après que l'office ait accepté l'ensemble des conditions du MRU, dont la prise en charge des aménagements extérieurs<sup>25</sup> et l'apport de terrains municipaux en compensation<sup>26</sup>. Les locataires de la première tranche emménagent en juillet 1950, mais une partie demeure réservée à l'accession à la propriété pour des sinistrés. Une bataille s'engage dans laquelle la municipalité demande la réquisition de logements restés vides<sup>27</sup>. Finalement, la seconde tranche construite à partir de 1952 est entièrement cédée à l'office, mais sur les 144 premiers logements livrés seuls 66 lui reviennent<sup>28</sup>. Ainsi, sur les 264 logements achevés en 1954 seuls 186 sont effectivement gérés par l'office dionysien.

---

<sup>18</sup> N. Simonnot, J.-B. Vialles, D. Bétored, *L'œuvre d'André Lurçat en Seine-Saint-Denis (1945-1970)*. Paris : Somogy, 2008, p. 17.

<sup>19</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 19 décembre 1946.

<sup>20</sup> S. Berstein, P. Milza, *L'année 1947*. Paris, Presses de Sciences Po, 1999, chap. 15.

<sup>21</sup> D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954...*, *op. cit.*, p. 300-306.

<sup>22</sup> AM SD, 51 AC 23, Cité Langevin. Reportage photographique des différentes étapes de la construction, planche 37 [en ligne], <http://archives.ville-saint-denis.fr>.

<sup>23</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 février 1948.

<sup>24</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 6 janvier 1950.

<sup>25</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 26 août 1949.

<sup>26</sup> AM SD, 6 AC 128, Séance du Conseil municipal (CM) du 25 avril 1950, affaire E ; AM SD, 1 D1/91, Séance du CM du 29 juin 1951.

<sup>27</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 9 octobre 1950 ; N. Simonnot, J.-B. Vialles, D. Bétored, *L'œuvre d'André Lurçat en Seine-Saint-Denis*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>28</sup> AM SD, 1 OPH 25 et 26, Séances du CA OPH du 10 juillet 1950 et du 3 mars 1952. La dévolution n'est juridiquement effective qu'en janvier 1952

Le temps écoulé depuis le lancement du chantier a entretenu une forte politisation des enjeux de la construction, devenus le support principal des discours municipaux d'opposition au gouvernement. À partir de septembre 1948, les élus dionysiens remobilisent en effet sur la question les forces militantes locales. Dès la parution d'un décret pris le 16 septembre 1948, qui risque de compromettre un achèvement rapide du chantier des ISAI – baptisés « cité Paul Langevin » en commémoration de la mort récente du physicien, intellectuel antifasciste et élu communiste, entré au Panthéon –, la municipalité envoie deux délégations, dans les services départementaux du MRU, puis auprès du nouveau ministre Eugène Claudius-Petit. Celui-ci défendait une politique de construction ambitieuse, mais dut accepter de réduire certains crédits à la demande du ministre des Finances et à la suite des débats parlementaires<sup>29</sup>. L'insuccès de ses démarches conduit la municipalité à organiser une protestation au Théâtre municipal qui aurait rassemblé 1 500 personnes. Un « Comité de défense et d'action des mal-logés<sup>30</sup> » est constitué et l'on décide de mener « une vaste propagande par voie de presse et tous autres moyens (...) pour divulguer au public la véritable et douloureuse situation de la population dionysienne, au point de vue du logement<sup>31</sup> ».

La parution d'un article sur les ISAI dans l'hebdomadaire patronal *L'Entreprise et l'Usine modernes*, illustrant les débats parlementaires en cours, justifie aux yeux des élus dionysiens la publication d'un bulletin municipal de 12 pages traitant spécialement de la question<sup>32</sup>. L'article dénonçait en effet la conduite de la politique de reconstruction, en présentant Saint-Denis comme une « ville non sinistrée » où un tel chantier n'aurait pas dû être entrepris<sup>33</sup>. L'affaire est amplifiée à la suite de déclarations d'Yves Guillou, maire RPF de Caen et président de l'Association des maires de communes sinistrées, reprenant le même argumentaire. Auguste Gillot conteste énergiquement ces accusations à la tribune du 33<sup>ème</sup> Congrès de l'Association des maires de France, en donnant les chiffres de près de 400 personnes tuées et plus de 3 000 familles sinistrées dans sa commune, et en déclinant l'ensemble des revendications municipales en matière de logement<sup>34</sup>. Celles-ci vont de l'« arrêt des expulsions » à la « réalisation par l'office départemental d'HBM d'une partie de ses projets sur le territoire de Saint-Denis », en passant par la reconnaissance d'un « droit de réquisition en faveur des Maires », l'« affectation

---

<sup>29</sup> B. Pouvreau, *Un politique en architecture : Eugène Claudius-Petit, 1907-1989*. Paris : Le Moniteur, 2004, p. 116-117.

<sup>30</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°9, octobre 1948.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°9, octobre 1948.

<sup>33</sup> F.-B. Dubosclard, « Les I.S.A.I. » *L'Entreprise et l'Usine modernes*, 9 octobre 1948. ; AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°9, octobre 1948. Deux réponses de la municipalité sont également publiées par *L'Entreprise et l'Usine modernes* dans ses parutions des 13 novembre et 4 décembre 1948.

<sup>34</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 26 novembre 1948. Le chiffre avancé est à rapprocher des 150 dossiers de sinistrés instruits en 1946 par le service municipal du logement [Cf. Chap. 1, 3.1.1].

de la Caserne de Saint-Denis pour l'hébergement des Nord-Africains », la « lutte énergique contre les spéculateurs et le marché noir du logement », le « dégrèvement d'impôts aux petits propriétaires », « la création d'un centre d'hébergement pour familles chassées d'immeubles menaçant ruines », fonctionnant sous contrôle municipal. S'y ajoute encore la remise en état d'un hôtel, et bien sûr la revendication d'une « terminaison rapide de la cité "Paul Langevin" », assortie de « la certitude que ces logements seront attribués aux mal-logés de Saint-Denis » et de l'« attribution de larges crédits à l'office municipal d'habitation pour la réalisation d'une 2<sup>ème</sup> tranche de 500 logements »<sup>35</sup>.

Cette controverse s'inscrit dans des rapports de force politiques exacerbés par la guerre froide et par l'entrée en lice du RPF qui a obtenu des succès en région parisienne en misant sur un anticommunisme vigoureux<sup>36</sup>. Mais, au-delà, la reconnaissance de Saint-Denis comme « ville sinistrée » était essentielle pour légitimer la politique municipale de logement dans son ensemble. Si le PCF a été le parti qui a persévéré le plus longtemps dans la volonté d'attirer à lui la clientèle politique des « sinistrés »<sup>37</sup>, les « mal-logés » représentaient une clientèle politique bien plus conséquente. Le long dossier du bulletin municipal d'octobre 1948 se clôt ainsi sur la résolution de l'« Assemblée des mal-logés de Saint-Denis ». Il associe description de la situation, statistiques à l'appui, illustration des actions municipales, dénonciation des profits des industriels à Saint-Denis et de la politique gouvernementale<sup>38</sup>. On souligne que sur 23 200 familles recensées en 1946, plus de 9 000 n'ont pas l'eau, qu'autant n'ont pas le gaz ; et que plus de 7 600 personnes vivent dans des hôtels « souvent dépourvus des conditions élémentaires de salubrité »<sup>39</sup>. Le financement d'un programme de 5 000 logements est revendiqué pour permettre à l'office de « régler les situations les plus urgentes »<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 28 octobre 1948.

<sup>36</sup> Le bulletin municipal de juin 1949 est entièrement consacré à la contestation de « calomnies » prononcées par un jeune militant RPF au sujet des finances communales [AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°10, juin 1949]. Sur la polarisation du Conseil général de la Seine suite aux succès du RPF aux municipales de 1947 : A. Fourcaut, E. Bellanger, M. Flonneau (dir.), *Paris-banlieues, conflits et solidarités : historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*. Creaphis, 2007, p. 273-275. Sur l'anticommunisme du RPF : P. Girard, « Le gaullisme au miroir de la haine politique, 1947-1958 ». In : M. Deleplace (dir.), *Les discours de la haine. Récits et figures de la passion dans la Cité*. Presses Universitaires du Septentrion, 2009.

<sup>37</sup> E. Duhamel, « Les sinistrés : objet et enjeu politique ». In : D. Barjot, R. Baudouï, D. Voldman (dir.), *Les reconstructions en Europe, 1945-1949*. Bruxelles [Paris] : Éd. Complexe, 1997, p. 242.

<sup>38</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°9, octobre 1948.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 8.

### 1.1.2. Construire à Saint-Denis ? Une politique municipale en butte à des projets concurrents

L'engagement politique des élus dionysiens en faveur de la construction de logement s'explique aussi par l'absence de consensus sur l'opportunité même de construire à Saint-Denis. En effet, soutenir la municipalité dans cette œuvre est loin de représenter une évidence car domine encore une logique malthusienne, illustrée par le succès des écrits de Jean-François Gravier<sup>41</sup>, mais aussi parce que les autres acteurs de la construction en banlieue nord (Office départemental, patronat) entendent suivre leurs logiques propres.

Fin 1948, la municipalité sollicite l'office HBM de la Seine pour connaître « les conditions dans lesquelles [il] pourrait construire à Saint-Denis »<sup>42</sup>. Mais, les logiques foncières et hygiénistes ne favorisent pas nécessairement la construction sur ce territoire communal fortement industrialisé. Le président de l'office départemental répond ainsi qu'il n'y voit « aucun avantage particulier »<sup>43</sup>. Ses projets pour la banlieue nord se portent plutôt sur la commune de Stains, où son organisme détient déjà une cité-jardin. Un échange de courrier entre l'office départemental et la Préfecture, dont les administrateurs de l'office dionysien sont informés, indique par ailleurs que le « Service de l'Aménagement de la Banlieue Parisienne » – probablement le SARP<sup>44</sup> –, est défavorable au projet de l'office de la Seine<sup>45</sup>. Il faudra attendre plus de quinze ans pour qu'il finisse par aboutir avec l'aménagement de la cité du Clos Saint-Lazare<sup>46</sup>, mais ce courrier de 1949 est intéressant pour les arguments avancés par les responsables de l'office d'HBM de la Seine :

Les données du problème sont connues de tous les spécialistes : au Nord de Paris une énorme agglomération industrielle centrée à Saint-Denis et donnant du travail à une vaste population ouvrière misérablement logée à Saint-Denis même dont le territoire est très étendu. Le rapport où M. Gillot, maire de Saint-Denis, a décrit l'an dernier les affreuses conditions de l'habitat de cette population, a fortement impressionné tous ceux qui l'ont lu. Par ailleurs, inconvénient grave à construire des groupes résidentiels sur le territoire de Saint-Denis même ; à cause des fumées et des odeurs des usines toutes proches ; donc nécessité de créer une vaste zone résidentielle dans des Communes voisines et non trop éloignées, c'est-à-dire à Stains, Dugny et la Courneuve, les Communes de Villeneuve-la-Garenne, Epinay et Pierrefitte n'offrant que des disponibilités en terrains à bâtir de fort peu d'importance<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> J.-F. Gravier, *Paris et le désert français, décentralisation, équipement, population*. Paris : Le Portulan, 1947.

<sup>42</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 3 février 1949.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Service d'Aménagement de la Région parisienne (SARP) créé par la loi du 15 juin 1943 auprès de la Direction Générale de l'Équipement National (DGEN) de Vichy. Il est attaché au MRU depuis la Libération.

<sup>45</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 26 août 1949, Extrait d'une lettre du Directeur-Adjoint de l'OPHBM de la Seine au Préfet de la Seine, en réponse à l'avis défavorable donné par le Service de l'Aménagement de la Banlieue Parisienne concernant l'achat par l'OPHBM de terrains départementaux à Stains.

<sup>46</sup> Cette cité de plus de 2200 logements est édiflée entre 1966 et 1970, par l'Office HLM interdépartemental de la Région Parisienne, qui succède à celui de la Seine après la réforme régionale de 1964.

<sup>47</sup> *Ibid.*

L'office départemental défend l'implantation de grands ensembles d'habitations dans les communes voisines comme une solution aux enjeux économiques et sociaux de la banlieue nord. Ne souhaitant pas construire à Saint-Denis, il partage les positions hygiénistes des élus dionysiens mais les transpose à une autre échelle.

Derrière le maniement d'arguments communs au service de projets distincts, voire opposés, il y a l'écho de débats politiques et sociaux anciens qui se sont maintenus jusqu'au début des années 1960<sup>48</sup>. Du plan Prost de 1934-1939, aux projets de « villes satellites » développés sous Vichy par le Comité d'aménagement de la région parisienne, jusqu'au « graviérisme » qui en appelle à la « décentralisation industrielle et urbaine », prospère en effet le thème ancien des classes dangereuses menaçant la capitale<sup>49</sup>. Depuis les années 1920, la crainte de voir se constituer autour de Paris une « ceinture rouge » s'est confirmée<sup>50</sup>. Le SARP, attaché au MRU, raisonne à cette échelle régionale et soutient l'orientation dominante consistant à décongestionner la capitale tout en préservant sa prééminence<sup>51</sup>. Un arrêté préfectoral du 5 avril 1946 a classé Saint-Denis comme « ville de départ », ce qui permet aux candidats à l'installation dans de petites villes de province de prétendre à des primes<sup>52</sup>. La construction de logement à Saint-Denis est donc concernée au premier chef par ces enjeux mêlant urbanisme et gestion du peuplement ouvrier. Ces oppositions politico-administratives sur l'usage des territoires suburbains sont amplifiées par l'entrée en guerre froide et maintenues par la place secondaire accordée par l'État au logement jusqu'au « Plan Courant » de 1953. Cependant, ces désaccords sur l'opportunité de construire à Saint-Denis ne sont pas complètement en défaveur de la municipalité. Dans un premier temps ils font certes peser des incertitudes sur les projets communaux, mais ils éloignent aussi la programmation d'un grand ensemble construit par une institution extérieure.

Les milieux patronaux ont depuis longtemps agi dans le domaine du logement suivant des logiques bien différentes de celles progressivement affirmées par la législation sur les HBM<sup>53</sup>. À Saint-Denis, ils envisagent probablement diversement la question de la construction de

---

<sup>48</sup> D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954...*, *op. cit.*, chap. 12l. Couzon, « La place de la ville dans le discours des aménageurs du début des années 1920 à la fin des années 1960. » *Cybergeo: European Journal of Geography*. 20 novembre 1997 [<http://cybergeo.revues.org/1979>]A. Fourcaut, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *op. cit.*

<sup>49</sup> D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954...*, *op. cit.*, p. 395 et 411-412 ; P.-A. Rosental, I. Couzon, « Le Paris dangereux de Louis Chevalier : un projet d'histoire utile. *Classes laborieuses et classes dangereuses* (1958) ». In : B. Lepetit, C. Topalov (dir.), *La ville des sciences sociales*. Paris : Belin, 2001.

<sup>50</sup> A. Fourcaut, *Bobigny, banlieue rouge*, *op. cit.*, p. 56-63.

<sup>51</sup> B. Valade, « Variations sur l'urbanisme d'état en région parisienne ». *L'Année sociologique*. 2008, vol. 58, n° 1.

<sup>52</sup> AM SD, 12 AC 4, Examen hebdomadaire par le bureau municipal des affaires à l'ordre du jour, Séance du 10 avril 1946, Secrétariat, affaire n°12.

<sup>53</sup> H. Frouard, *Du coron au HLM*, *op. cit.*

logements en fonction de leurs intérêts locaux et de leurs projets à moyen ou long terme. L'obligation d'investir dans la construction au moins 1 % de leur masse salariale pour les entreprises de plus de 10 salariés n'est votée qu'en juillet 1953, et les modalités d'interventions sont laissées à la discrétion des employeurs<sup>54</sup>. Si durant l'entre-deux-guerres, la question de la construction était devenue un point de conflits entre les communistes et la droite locale soutenue par le patronat<sup>55</sup>, les relations avec le milieu patronal local ne semblent pas être aussi politisées dans l'immédiat après-guerre. En février 1947, les administrateurs de l'office dionysien sont convenus d'« intéresser à la question [du financement des constructions] les Industriels de Saint-Denis qui ont avantage à voir se fixer sur le territoire de notre Commune une partie de la main-d'œuvre qu'ils emploient dans les usines<sup>56</sup> ». Des contacts sont pris et un modèle de convention est transmis au président du Groupement des Industriels de Saint-Denis<sup>57</sup>. Mais, ces derniers répondent par la négative en avril 1949 en avançant qu'ils ont entrepris eux-mêmes un programme de construction avec une Société anonyme d'HBM<sup>58</sup>. De fait, la plupart des employeurs dionysiens sont restés longtemps à l'écart des projets de l'office municipal. Une inspection des Finances effectuée en 1965 indique ainsi que leurs contributions ont été négligeables jusqu'en 1960<sup>59</sup>. Leur participation à la construction de logements à Saint-Denis est passée par les programmes d'ampleur limitée de quelques SAHLM. Au début des années 1960 on dénombre un peu plus de 1 000 HLM privés, dispersés entre plusieurs ensembles<sup>60</sup>.

### **1.1.3. De la politisation à la mise au point d'une rhétorique défensive (1948-1964)**

Un regard sur les discours sur la question du logement dans les bulletins municipaux permet de repérer aisément des motifs permanents, tant la même rhétorique politique utilisée ici ou dans d'autres communes de la « banlieue rouge » semble se répéter. Examiner de plus près les inflexions du discours conduit toutefois à repérer un usage de plus en plus défensif de l'argumentaire forgé à la Libération et dans les premières années de guerre froide, au fur et à mesure que l'office parvient à constituer un parc de logements plus conséquent.

---

<sup>54</sup> H. Frouard, « Aux origines du 1% logement : histoire d'un compromis républicain », *op. cit.*

<sup>55</sup> Cf. Introduction.

<sup>56</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 26 février 1947.

<sup>57</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 26 novembre 1948.

<sup>58</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 27 avril 1949. Il n'est pas précisé où se situe le projet du groupement des Industriels dionysiens. Il s'agit peut-être de la future cité Saint-Rémy construite en 1956 par l'OCIL, organisme collecteur du 1 % patronal (institué en 1953).

<sup>59</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances Jeancourt-Galignani*, 31 janvier 1966, part. I, C.

<sup>60</sup> Cités Saint-Rémy (412 logements), Terres Noires (144 logements), Saint-Léger (160 logements), Métairie (80 logements), Villa Franklin (118 logements), Chantilly (140 logements) [B. Bastien, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire*, *op. cit.* ; AM SD, 1 Fi 37 à 45, « Plan dressé en 1947 mis à jour en 1963 » [en ligne], <http://archives.ville-saint-denis.fr>]. Cf. Annexe cartographique n° 6.

En octobre 1951, Auguste Gillot appelle de nouveau à « S'UNIR pour que chaque famille ait droit à un LOGEMENT », dans un éditorial qui cite le courrier des Industriels de Saint-Denis annonçant un important programme de constructions, pour souligner aussitôt que depuis 1949 ces derniers n'ont rien construit, et signifier la responsabilité conjointe du patronat et du gouvernement dans la pénurie de logements<sup>61</sup>. Sous cet aspect, les incertitudes qui pèsent sur la construction de logements en banlieue nord représentent un support de politisation assez naturel. Outre la dénonciation d'une politique gouvernementale au service des puissances capitalistes, le prétexte ce nouvel appel pour le logement lancé par le maire est donné par « des individus sans scrupules et sans cœur [qui] font circuler les calomnies les plus invraisemblables contre la Municipalité de Saint-Denis », ce qui selon Auguste Gillot, ressemble « comme deux gouttes d'eau à l'anticommunisme virulent des factieux du R.P.F., dignes successeurs des factieux du P.P.F. »<sup>62</sup>. Le discours municipal reflète ainsi un certain nombre de motifs attendus.

Autour des éléments fondamentaux du discours des communistes dionysiens un schéma rhétorique destiné à légitimer toute l'action municipale prend forme. Réitéré à de nombreuses reprises, il commence par décrire la « détresse poignante<sup>63</sup> » des familles vivant en taudis (insalubrité, surpeuplement, promiscuité, disputes et divorces, manque d'hygiène, maladies), illustrée par la reproduction d'une lettre de mal-logés. On mobilise diverses sources statistiques et on souligne la répétition des situations d'urgence (écroulement d'immeubles, insalubrité, menaces d'expulsions) pour montrer la dimension collective du problème. Vient ensuite la dénonciation de « l'écrasante responsabilité des gouvernants » qui ont substitué à « la politique de renaissance de la France pratiquée par les ministres communistes », « une politique de guerre et de nouvelle occupation étrangère », le budget militaire absorbant les sommes qu'il faudrait pour construire à Saint-Denis et en France. L'alternative, typique du communisme de guerre froide, est posée entre « la paix et des logements ou la guerre et des ruines »<sup>64</sup>. Enfin, le discours se clôt sur un appel à la solidarité nécessaire, vis-à-vis des mal-logés et autour des élus – qui ont « pour la première fois à Saint-Denis, mis debout un Office d'Habitations et un programme de construction, et qui se [battent] pour le réaliser<sup>65</sup> » –, avec les différentes organisations locales, et en vertu des principes constitutionnels censés assurer un droit au logement<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°16, octobre 1951, p. 2-4. Cf. Annexe n°2-1.

<sup>62</sup> *Art. cit.*, p. 2.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Art. cit.*, p. 3. Sur le pacifisme communiste : Y. Santamaria, *Le Parti de l'ennemi ? Le Parti communiste français dans la lutte pour la paix, 1947-1958*. Paris : A. Colin, 2006. Sur le cas dionysien : A. Fourré, *La Guerre froide 1947-1953 à Gennevilliers et à Saint-Denis à travers la presse locale*. Mémoire de maîtrise Histoire. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1994.

<sup>65</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°16, octobre 1951, p. 3.

<sup>66</sup> « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». L'argument constitutionnel est repris dans le texte d'une longue lettre ouverte d'Auguste Gillot au Président du Conseil, Félix

L'étude des couvertures du bulletin municipal depuis 1945 confirme la place centrale prise par le thème du logement. Jusqu'à la fin de l'année 1959, plus de la moitié des bulletins titrent en effet sur le sujet et/ou associent un titre plus général à des photographies relatives à la construction (18 sur 35)<sup>67</sup>. Le thème est quasiment exclusif sur les couvertures de la période 1948-1953 (8 sur 12). Ensuite, les thèmes de l'enfance, des finances et libertés communales, et l'opposition à l'institution de la V<sup>e</sup> République en atténuent la prééminence, mais ils ne lui retirent pas le rôle de pivot du discours municipal. L'alternative entre guerre et construction est réinvestie dans l'opposition aux guerres coloniales. Et, discours comme imagerie sont tellement rodés qu'à plusieurs reprises la couverture du bulletin se suffit à elle-même, ne renvoyant à aucun texte consacré au logement. Ainsi, en juin 1949 (« La Municipalité construit... les RPF calomnient »<sup>68</sup>) ; dans le bulletin de décembre 1955, essentiellement consacré à la politique scolaire, qui appelle à élire des « députés de la Paix et de la Reconstruction », photographie des cités municipales à l'appui<sup>69</sup> ; ou encore, en juin 1957, avec une couverture affirmant « Nous construisons, mais il en faut 6 000 de plus ! »<sup>70</sup>.

Postulée depuis 1945, l'illustration de l'efficacité d'un maire bâtisseur prend une place croissante au fur et à mesure que les constructions municipales deviennent visibles. Comme dans cet extrait du bilan de « dix ans de gestion démocratique » dressé par Auguste Gillot en janvier 1955, le logement est placé en tête des réalisations :

(...) Aujourd'hui il n'est pas rare de parler à des Dionysiens et des Dionysiennes aux opinions politiques différentes de celles des élus de notre Municipalité ouvrière et démocratique et qui rendent honnêtement hommage à nos réalisations. En effet, c'est la première fois dans l'histoire de Saint-Denis que des logements sont construits sous une direction municipale, qu'il y a des Colonies scolaires appartenant à la Ville de Saint-Denis, des Consultations de Nourrissons, des Crèches modernes, [etc.] (...). Ce véritable condensé des principales réalisations municipales accomplies au cours de ces 10 dernières années, souligne tout ce que nous aurions pu réaliser si nous avions eu un gouvernement travaillant dans la même orientation pacifique que la nôtre et apportant de l'aide aux municipalités<sup>71</sup>.

Mais, insensiblement, des éléments nouveaux apparaissent dans le discours municipal, liés à la persistance de la crise du logement. On souligne ainsi avec insistance le retournement de la démographie locale, comme fin 1958 dans un encadré placé au bas d'un récit de promenade du député Fernand Grenier, destiné à illustrer les « transformations qui s'opèrent » dans la ville :

La population de Saint Denis est passée en 12 ans de 69 939 habitants à près de 90 000, soit une augmentation plus importante que la totalité de la population de Pierrefitte. Avoir 20 000

---

Gaillard, en réponse à un courrier lui demandant de s'intéresser au relogement d'un particulier [AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°26, janvier 1958, p. 23-26].

<sup>67</sup> Cf. Annexe n° 2-2.

<sup>68</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 10, juin 1949.

<sup>69</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 23, décembre 1955.

<sup>70</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, juin 1957, p. 1-3.

<sup>71</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 21, janvier 1955, p. 3.

habitants de plus en si peu de temps, cela pose des problèmes pour une Municipalité, et il faut les résoudre<sup>72</sup>.

S'ajoutent également à la dénonciation des entraves gouvernementales, des éléments discrets mais inédits faisant état de difficultés dans les cités neuves. Ainsi, un article de René Benhamou<sup>73</sup>, vice-président de l'office, intitulé « Nous réalisons notre programme : 4 nouveaux chantiers, 712 logements » se termine sur cet échange avec des locataires :

« Au début, dans mon nouveau logement, je me rendais encore avec ma lampe électrique dans les chambres. Je ne pensais pas à l'interrupteur ».

Une autre personne nous a dit :

« Moi aussi, au début, j'étais un peu perdu. Je parlais à ma femme, mais elle se trouvait dans une autre pièce ».

« L'électricité », « l'eau », « le gaz », « une autre pièce », tels sont les besoins les plus élémentaires et les plus indispensables d'une si grande partie de notre population au XX<sup>ème</sup> siècle, au siècle de l'énergie atomique !

Honte aux gouvernements réactionnaires qui se sont succédés depuis 1947, date où les ministres communistes furent chassés du gouvernement et parmi eux François Billoux, l'auteur de la Charte des Sinistrés et le promoteur de la construction à Saint-Denis.

Honte à ceux qui désapprennent à vivre aux travailleurs dont ils ne rêvent qu'à l'exploitation forcée<sup>74</sup>.

Ces anecdotes et la lecture qui en est faite sont peu habituelles dans un discours municipal plutôt enclin à souligner la joie des locataires et de leurs enfants accédant enfin à des logements sains. Elles sont significatives du positionnement différent qui s'impose aux élus au fur et à mesure de la construction des premières cités municipales. Elles reflètent en effet, sur un mode aimable et paternel, l'existence de plaintes et de pétitions de locataires dès les premières années<sup>75</sup>. Une lettre écrite au maire en 1959, présente dans le dossier d'un habitant logeant depuis trois ans cité Fabien, témoigne bien de ces enjeux :

J'ai eu l'occasion de recevoir des amis, qui malheureusement ne partagent pas nos idées, et qui après avoir traversé un couloir jonché de pierres, morceaux de bois ou de motte de terre, s'être trouvés devant un ascenseur en panne, avoir monté un escalier où le vide-ordures déborde, ont eu l'avantageux plaisir de ridiculiser vos belles réalisations. Je suis certain, Monsieur le Maire, que les responsables de l'office ne pourront me contredire lorsque je vous dirai que la bonne tenue de nos cités servira grandement le bon renom de notre municipalité ouvrière<sup>76</sup>.

Ce son de cloche différent de celui donné par la lecture de la presse militante incite à souligner le caractère désormais défensif du discours municipal sur le thème du logement.

Le bulletin de novembre 1958 qui titre sur le logement comme « problème n°1 » paraît en effet après le premier revers électoral que les communistes dionysiens ont subi depuis la Libération. Deux mois avant, le référendum sur la constitution a recueilli 52,4 % de votes

---

<sup>72</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 29, novembre 1958, p. 3.

<sup>73</sup> Cf. Chap. 1, 3.2.1.

<sup>74</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 24, mai 1956, p. 9.

<sup>75</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*. Mémoire de Master 2 Recherche, Histoire. Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2008, p. 75- 79.

<sup>76</sup> AM SD, 8 OPH 13, Base de données OPH, Dossier n°454.

favorables à Saint-Denis. Aussi, en préparation du scrutin législatif, on abandonne en novembre les accusations de fascisme et toute politisation trop marquée, pour réinvestir quelques fondamentaux : les réalisations municipales en général, mais surtout le rôle indispensable d'intermédiaires que jouent les députés du PCF au bénéfice de la population d'une commune de banlieue ouvrière<sup>77</sup>. La question du logement affichée en couverture est traitée avec prudence dans le corps du bulletin, sous le titre « Quand aurai-je un logement ? », dans un article qui répond en premier lieu à l'insatisfaction des « mal-logés » qui voient les chantiers de construction se multiplier sans en bénéficier. Comme le concède le vice-président de l'office,

notre programme hardi est encore loin du compte. Le nombre des demandes de logement augmente au fur et à mesure que nous construisons. Nos réalisations sont si connues d'ailleurs que des demandes nous parviennent de communes déshéritées ou d'habitants de Paris. Ceci prouve que la crise du logement est un phénomène général en France qui résulte en grande partie de bientôt douze années de carence gouvernementale en la matière.

La vétusté des immeubles et la population s'accroissant plus rapidement que les Cités H.L.M. Les faits sont les faits : la population étant à même de constater l'ampleur des efforts accomplis par la Municipalité ne place son espoir de relogement qu'en elle, d'où l'afflux quotidien des demandes<sup>78</sup>.

Le discours municipal sur le logement sert de plus en plus la gestion prudente d'un capital politique établi au moment de la guerre froide, mais désormais plus délicat à mobiliser.

De 1959 à 1965, le logement disparaît presque des couvertures du bulletin municipal<sup>79</sup>. Seules 4 sur 21 font une place au thème du logement, notamment à l'occasion de vœux annuels du maire. La démographie et la démocratisation scolaire en cours, mais aussi l'évolution de la stratégie politique municipale, placent les questions scolaires en avant de la communication municipale<sup>80</sup>. Bien qu'ils aient remportés aux élections de 1959 l'ensemble des sièges au conseil municipal, les communistes dionysiens constatent un léger recul en nombre de voix et certaines faiblesses de leur implantation militante<sup>81</sup>. La formation de « Comités de vigilance » anticommunistes ou les actions de l'Église en direction de la population incitent à redoubler d'effort pour « gérer les affaires de la Ville avec le concours actif des masses populaires ». On s'inquiète notamment des rapports avec le milieu enseignant. Non sans raison, puisque la section locale du Syndicat national des instituteurs partage avec celles d'Aubervilliers et Montreuil, la singularité remarquable en « banlieue rouge » de conserver une majorité non

---

<sup>77</sup> Sur le rôle des députés comme intercesseurs : AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 29, novembre 1958, p. 4-7.

<sup>78</sup> *Art. cit.*, p. 10-11.

<sup>79</sup> Cf. Annexes « Le logement en couverture du bulletin municipal (1945-1965) ».

<sup>80</sup> De 1959 à 1965, près de la moitié des couvertures du bulletin municipal évoquent le thème de l'école, directement ou en lien avec celui de la jeunesse [AM SD, 13 C 2].

<sup>81</sup> AM SD, 50 ACW 8, « L'organisation et la direction du travail municipal », Rapport de la Séance d'étude du Bureau de Section et des Élus, 16 mai 1959, Saint-Denis [Cf. Chap. 1, 3.1.1.]

communiste<sup>82</sup>. Les communistes dionysiens font alors le choix explicite de porter davantage leur discours sur l'enfance, de la jeunesse et de la culture<sup>83</sup>, prenant leur part dans l'évolution plus générale des rapports entre le PCF et les professions intellectuelles au tournant des années 1960<sup>84</sup>, et préparant les futurs rapprochements stratégiques avec la gauche non communiste.

Fin 1963, la couverture du bulletin municipal affiche la cité Romain Rolland en construction pour alerter contre les atteintes aux « libertés communales » qui compromettent le lancement de nouveaux chantiers<sup>85</sup>. La permanence apparente des discours municipaux tient à la plasticité du thème du logement, pris depuis la Libération comme support de la promesse d'un bonheur « à portée de reconstruction<sup>86</sup> ». Dans la pratique, l'évolution du positionnement d'une municipalité ouvrière devenue propriétaire d'HLM, tend à éroder le capital politique consolidé au temps de l'entrée en guerre froide.

## 1.2. La conduite de l'office HLM dionysien : contrôle politique et logiques consensuelles

En mai 1959, lors de la réunion déjà citée destinée à fixer la stratégie politique des communistes dionysiens, l'office HLM est évoqué comme l'équivalent des « commissions municipales » cherchant à associer citoyens et organisations locales à l'action du PCF<sup>87</sup>. Il paraît aller de soi que l'office, son conseil d'administration et ses commissions de travail, permettent « d'élargir à la base » le travail partisan. Cependant, la loi ne prévoit pas une majorité municipale au sein des conseils d'administration, et plusieurs cas – comme Pantin ou Bagnolet – montrent que la maîtrise des offices HLM n'a pas toujours été acquise aux élus<sup>88</sup>. Ainsi, il est nécessaire d'observer en pratique comment se déroule la conduite administrative de l'office dionysien pour comprendre les ressorts du contrôle municipal et prendre la mesure de sa dimension politique.

---

<sup>82</sup> R. Hirsch, « Instituteurs de Paris, instituteurs de banlieue dans la section de la Seine du Syndicat nationale des instituteurs (1944-1967) ». In : J. Girault (dir.), *Les enseignants dans la société française du XXe siècle: Itinéraires, enjeux, engagements*. Publications de la Sorbonne, 2004, p. 105.

<sup>83</sup> AM SD, 50 ACW 8, art. cit.

<sup>84</sup> B. Pudal, « Pour une histoire de l'“intellectuel collectif” communiste avec et contre les enseignants (1920-2000) ». In : J. Girault (dir.), *Les enseignants dans la société française du XXe siècle: Itinéraires, enjeux, engagements*. Publications de la Sorbonne, 2004.

<sup>85</sup> AM SD, 13 C2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°47, décembre 1963, p. 1-2.

<sup>86</sup> T. Perron, « Voilà les cités laborieuses à la porte du bonheur », *op. cit.*

<sup>87</sup> AM SD, 50 ACW 8, art. cit.

<sup>88</sup> Sur les cas de Pantin et Bagnolet : C. Vaz, « Pantin à l'heure des grands ensembles. Affirmation et limites d'une gestion municipale de la ville ». In : E. Bellanger (dir.), *Villes de banlieues: personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*. Grâne : Créaphis, 2008. ; B. Pouvreau, « Rouge brique. Quand communisme municipal rimait avec laboratoire urbain (1944-1986) ». *Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Université Paris 1 : Centre d'Histoire sociale du XXe siècle, 1 et 2 décembre 2009, p. 6-7.

### **Encadré 2-1 : Les règles du conseil d'administration d'un office d'habitation (1945-1963)**

En 1945, c'est encore la codification établie par la loi du 5 décembre 1922 reprenant les dispositions de la loi Bonnevey (1912) qui fixe les contours légaux de l'activité du conseil d'administration d'un Office. À la différence des bureaux de bienfaisance et des hospices, son président doit être élu par le conseil d'administration. Comme dans ces deux institutions par contre, le mandat des administrateurs désignés par le conseil municipal est fixé à la durée des mandats municipaux, soit six années à partir de 1947. Celui des autres administrateurs dure quatre ans et se renouvelle au quart chaque année.

Sur 18 membres, seuls un tiers sont nommés par la collectivité locale. Un second tiers est désigné par le Préfet, « parmi les personnes particulièrement compétentes en matière d'hygiène ou de construction et de gestion d'habitations populaires » ; le dernier tiers doit représenter diverses institutions existantes dans la circonscription (comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale, sociétés approuvées d'HBM, sociétés et unions de secours mutuels, conseil départemental d'hygiène, conseil des directeurs de caisses d'épargne, unions de syndicats) ; enfin, deux locataires des immeubles gérés sont adjoints de manière facultative. À partir de la loi du 3 septembre 1947, l'élection des deux représentants de locataires devient obligatoire.

Si la loi ne prescrit pas de périodicité pour la tenue des conseils d'administration, elle encadre ses décisions. Celles-ci relèvent pour un part d'une activité autonome (adoption d'un règlement intérieur ; acquisitions, aliénation et échanges d'objets mobiliers, baux et locations ; travaux d'entretien courant ; ester en justice) et pour une autre part de l'autorisation de la tutelle administrative exercée par les services préfectoraux (aliénations et échanges d'immeubles ou titres de valeurs mobilières ; acquisitions d'immeubles ; projets, plans et devis de construction et de grosses réparations ; budgets ; emprunts)<sup>89</sup>.

#### **1.2.1. La forte implication des élus municipaux**

Durant la période étudiée, les procès-verbaux du conseil d'administration de l'office n'offrent que très rarement à lire des discussions permettant de mesurer l'influence des différents participants<sup>90</sup>. Ces sources apportent cependant des éléments d'appréciation indirects tels que la longévité des administrateurs. Auguste Gillot est resté durant 31 ans membre du conseil d'administration qu'il préside de 1945 à 1966. Pour l'ensemble des administrateurs désignés par le conseil municipal avant 1964, la durée médiane du mandat exercé a été de 14 ans et demi. C'est une donnée déterminante pour la connaissance des dossiers et, partant, pour influencer sur les décisions. Les valeurs équivalentes sont de 8 années d'exercice pour les administrateurs désignés par le Préfet, de près de 5 ans pour ceux désignés par des institutions sociales locales et d'un peu moins de 4 années pour les représentants de locataires. La loi ne prévoit pas une majorité de représentants municipaux, mais accorde aux élus une durée de mandat supérieure, et la stabilité politique du conseil municipal dionysien leur a assuré de se maintenir plus longtemps que les autres administrateurs.

Les représentants municipaux Henri Barron et Émile Masse siègent tout deux durant 18 ans, de 1945 à 1963. Né à Saint-Denis en 1898, artisan, élu pour la première fois au conseil

---

<sup>89</sup> P. Barde, *Les Communes et la Question de l'habitation. Comment les communes peuvent réaliser ou encourager la construction d'habitations à bon marche et d'immeubles à loyers moyens*. Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1932, chap. 5, « Les attributions du conseil d'administration ».

<sup>90</sup> Cf. Annexe n° 2-3.

municipal en 1925, Henri Barron est le premier adjoint aux finances durant toute la période et se charge du personnel et du domaine à partir de 1959<sup>91</sup>. Émile Masse, 6e adjoint en 1945, puis simple conseiller municipal après 1947, remplit la fonction d'administrateur délégué durant tout son mandat. Nous disposons de peu d'informations sur lui, mais étant donné sa longévité au poste d'administrateur, il est possible qu'il soit permanent du parti. Comme le confirme le décompte de ses participations aux commissions de travail, il est le représentant municipal qui prend le plus en charge la gestion courante de l'organisme dans tous ses aspects<sup>92</sup>. René Benhamou est administrateur de l'office de 1953 à 1965. Entré en 1953 au conseil municipal comme adjoint chargé du logement, puis de l'urbanisme et de la culture en 1959, c'est un acteur bien inséré dans le système partisan, secrétaire de la section PCF depuis 1948, membre du bureau fédéral de la Seine, puis du secrétariat de la fédération Seine-Nord-Est de 1953 à 1956<sup>93</sup>. On le destine probablement à garantir la direction politique donnée à l'office municipal. Il forme avec Auguste Gillot, Henri Barron et Émile Masse le groupe central qui est le plus impliqué<sup>94</sup>. Un second groupe d'élus participe à l'administration de l'office sur une plus courte durée. Pour la période de 1945 à 1959, y figurent Rose Persello, adjointe à la santé durant les années 1950, et Germain Druillennec, responsable syndical local du bâtiment choisi en dehors du conseil municipal mais néanmoins membre du bureau du conseil d'administration<sup>95</sup>. Ils sont relayés après 1959 par deux élus de second rang sur lesquels nous avons peu d'informations, Jean Cosquer dont le mandat s'arrête en 1965, et Marcel Brochard qui reste administrateur jusqu'en 1974 et joue un rôle important en suivant les questions d'attribution de logement<sup>96</sup>.

Dans le contexte particulier de la Libération et dans la continuité de pratiques de coopération héritées de l'entre-deux-guerres<sup>97</sup>, la Préfecture de la Seine a facilement accepté la

---

<sup>91</sup> C. Pannetier, « BARRON Henri, Cyprien, Léon », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article15785> (version mise en ligne le 20 octobre 2008) ; et, AM SD, Instrument de recherche, « Liste par mandat successif des élus municipaux ».

<sup>92</sup> Sur l'ensemble de ses mandats, il a été membre de 48 commissions, contre 40 pour A. Gillot et H. Barron. Cf. Annexe n°2-3.

<sup>93</sup> P. Boulland, E. Bellanger, N. Ténine-Michel, « BENHAMOU René, Maurice », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article16244> (version mise en ligne le 20 octobre 2008).

<sup>94</sup> Cf. Annexe n°2-3.

<sup>95</sup> AM SD, 1 OPH 33, Compte-rendu du CA OPH du 18 juin 1959. Leur mandat s'achève suite au décret du 9 août 1958 qui interdit aux personnes domiciliées dans les HLM d'être membres du CA, hormis les représentants de locataires. Au titre de responsable du « Syndicat du Bâtiment », Germain Druillennec est invité, lors de cette séance, à poursuivre sa participation aux commissions « travaux » à titre consultatif.

<sup>96</sup> AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 28 janvier 1967 : le rapport présenté sur la composition de la commission d'attribution, demande de bien vouloir le maintenir comme représentant de la municipalité, car « depuis 1959 [il] suit plus particulièrement ces questions d'attribution ».

<sup>97</sup> Pierre Barde, chef de bureau de la Préfecture de la Seine en charge de la sous-direction des services de l'Habitation, précise dans son manuel administratif de 1932 : « en ce qui concerne les membres à la désignation du préfet, l'initiative du choix appartiendra le plus souvent, dans la pratique, au maire. Celui-ci soumettra une liste de candidats que le préfet acceptera, généralement, sans changement. Mais ce dernier n'étant nullement

désignation d'acteurs proches des élus communistes hors du contingent d'administrateurs municipaux. Ainsi, la Préfecture nomme et renouvelle de 1945 à 1951, une militante communiste locale de l'Union des Femmes Françaises, et accepte la participation d'administrateurs proposés par les élus pour combler les sièges vacants. Fin 1945, Jacques Royere, secrétaire du centre intersyndical de Saint-Denis est désigné « en l'absence de représentant d'Union de Syndicats Ouvriers »<sup>98</sup>. Appelé à remplacer un administrateur décédé, de 1946 jusqu'en 1955, Robert-Henri Hazemann ressort du même cas de figure<sup>99</sup>. Bien que sa participation prenne fin assez rapidement, un autre exemple plus nettement politique est celui de Venise Gosnat<sup>100</sup>. Directeur de l'office d'Ivry-sur-Seine depuis les années 1930, et premier adjoint de cette municipalité communiste modèle, il est désigné en 1945 pour siéger au conseil d'administration de l'office dionysien « en l'absence de représentants d'Association d'HBM »<sup>101</sup>. Cet acteur clé du système communiste en matière de logement contribue alors à la mise sur pied de nombreux offices municipaux de banlieue parisienne<sup>102</sup>. On évoque fin 1948 la signature d'une convention avec l'office d'Ivry pour former un « secrétariat inter-office »<sup>103</sup>. Mais le projet reste sans suite et l'on a peu d'éléments sur la fonction d'un tel organisme. Le fait que l'idée soit avancée au moment où l'hostilité envers les municipalités communistes s'accroît, laisse penser qu'il s'agissait d'une tentative de resserrer les rangs<sup>104</sup>.

Ces élus municipaux, représentants et proches du PCF impliqués dans la conduite de l'office dionysien, appuient l'engagement administratif municipal déjà important depuis la Libération et renforcé au cours des années 1950<sup>105</sup>. La force de ce contrôle exercé dans la durée tient à la fois à la stabilité assurant une certaine maîtrise des dossiers, et à la capacité du parti à mobiliser et renouveler des militants consacrant un temps important au fonctionnement de l'office. Elle tient aussi au fait que ce rôle n'a été contesté par personne.

---

lié par les propositions du maire peut, le cas échéant, y apporter telles modifications qu'il juge opportun » [P. Barde, *Les Communes et la Question de l'habitation*, *op. cit.*, p. 84].

<sup>98</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 novembre 1945.

<sup>99</sup> Cf. Chap. 1, 1.2.2.

<sup>100</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 28 octobre 1948. Il n'y a pas d'autres mentions de son action au CA après, mais les sources pour cette période ne présentent pas un relevé systématique des membres.

<sup>101</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 novembre 1945.

<sup>102</sup> En 1945, il est aussi désigné par le Préfet au conseil d'administration de l'Office HLM de la Seine. Il participe à la mise en place des offices de Saint-Ouen, Arcueil, Gentilly, Saint-Maur, Joinville-le-Pont, Thiais, Nanterre, Vitry, Gennevilliers, Romainville, et fait établir des projets de rénovation à Ivry, Gentilly et Saint-Ouen [C. Pennetier, « GOSNAT Venise, Ernest, Hidol », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article73163> (version mise en ligne le 7 août 2009)].

<sup>103</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 26 novembre 1948.

<sup>104</sup> La création d'un « bureau inter-offices » est signalée sans plus de détails par C. Pennetier, « GOSNAT Venise, Ernest, Hidol », *at. cit.*

<sup>105</sup> Cf. Chap. 1, 3.1.

### 1.2.2. Les faiblesses du contrôle préfectoral

Au milieu des années 1950, la Confédération Nationale du Logement (CNL), organisation de locataires proche du parti communiste, dresse un portrait peu flatteur des administrateurs d'offices HLM<sup>106</sup>. Il s'agirait « souvent de braves gens », « n'y connaissant malheureusement pas grand-chose », qui « viennent simplement entériner les décisions du directeur ». Ce diagnostic correspond bien à l'absence de débats reportés dans les procès-verbaux des séances du conseil d'administration de l'office dionysien. Mais, il n'est pas sûr que cela tienne uniquement aux compétences individuelles de chacun. Au demeurant, les administrateurs qui participent à la gestion de l'office avec les élus ont des profils diversifiés.

Parmi ceux désignés par la Préfecture, on trouve Maurice Langlet, secrétaire général de l'Union nationale des Fédérations d'organismes HLM de 1950 à 1974<sup>107</sup>. Ce responsable de premier plan du mouvement HLM à l'échelle nationale, est membre du conseil d'administration de l'office dionysien de juillet 1950 à décembre 1963<sup>108</sup>. La plupart des personnalités désignées par le Préfet n'ont cependant pas cette dimension. Leurs compétences ou leur connaissance du milieu local justifient leur nomination. On trouve parmi eux un architecte, Jacques Moulin, de 1951 à 1963, un médecin membre du Conseil départemental d'hygiène, Jacques Bastard, de 1956 à 1967, et un représentant de l'Union départementale des associations familiales (UDAF), Nicolas Ritzl, de 1958 à 1966. De manière assez attendue, la Préfecture désigne également des fonctionnaires. Par exemple, René Viville, ancien secrétaire-adjoint de la mairie de Saint-Denis siège de 1950 à 1957<sup>109</sup>. Il pourrait s'agir d'un ancien fonctionnaire municipal « épuré », ce qui témoignerait d'une intention préfectorale de contrebalancer l'influence des élus communistes, mais une recherche dans les dossiers de carrière municipaux serait nécessaire pour le confirmer.

Six des administrateurs désignés par la Préfecture avant 1964 ont siégé plus de 7 ans, mais dans leur ensemble la durée de leurs mandats varie de 3 à 13 ans. À compter du début des années 1950, un ou deux d'entre eux se relaient dans l'exercice d'un mandat véritablement actif. René Viville est dans un premier temps le seul à s'impliquer dans les commissions de travail (« hygiène » et « adjudications », mais aussi « attributions »). À partir de 1956, l'architecte Jacques Moulin déjà administrateur depuis plusieurs années, s'implique dans les commissions « travaux » et « finances ». Nommé dans la seconde moitié des années 1950, le

---

<sup>106</sup> Extrait de la « Charte pour les HLM » adoptée en 1955 par le secteur HLM de la CNL, cité par : S. Jolis, « Les premiers temps de la participation dans l'habitat : les locataires élus dans les HLM (1947-1963) ». *Journée doctorale - GIS « Démocratie et participation »*, EHESS - Paris, 18 octobre 2011, p. 13.

<sup>107</sup> Associé au mouvement HBM depuis 1936, il assure depuis 1948 la direction des services du secrétariat central interfédéral des HBM [T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit., p. 239].

<sup>108</sup> Cf. Annexe n° 2-3.

<sup>109</sup> Je remercie Emmanuel Bellanger de m'avoir communiqué cette information.

médecin Jacques Bastard est celui qui s'implique le plus durablement dans le travail des commissions en charge des travaux, des finances et de l'hygiène, mais aussi, à un moment ou un autre, dans celles s'occupant de la gestion locative, du personnel ou des attributions<sup>110</sup>. Sans qu'il soit nécessaire d'invoquer une quelconque incompétence, le nombre d'administrateurs actifs parmi ceux nommés par la Préfecture est très loin d'autoriser une prise de contrôle de l'Administration sur l'office de Saint-Denis.

La logique d'un recrutement fondé sur des affinités locales favorise plutôt un « esprit de collaboration<sup>111</sup> ». Cette réalité est bien illustrée par le cas d'un notaire dionysien, maître Maillard, désigné par la Préfecture, dont le savoir-faire est mis à profit pour la recherche de terrains<sup>112</sup>. Si la collaboration de cet administrateur historique, déjà membre du conseil d'administration de l'office en 1932, prend fin en 1949 pour raison d' « incompatibilité entre [son] rôle de notaire et d'administrateur » dans le cadre du rachat d'un ensemble HBM situé à Saint-Denis, il demande à être accepté aux réunions comme conseil, « étant donné le grand intérêt [qu'il] porte à la question des H.B.M. »<sup>113</sup>. Il faut plus d'un an au Préfet pour lui désigner un remplaçant<sup>114</sup>. Le problème principal de la tutelle préfectorale n'est probablement pas tant l'incompétence des administrateurs que la difficulté à les impliquer dans la durée, qui renvoie plus largement aux limites du vivier des acteurs prêts à s'engager dans cette activité.

Ces difficultés sont aussi illustrées par la forte rotation des administrateurs représentant les institutions sociales ou les locataires. Les sociétés d'HLM et de crédit immobilier ne désignent un premier administrateur qu'en 1956. Cinq représentants différents des syndicats locaux se succèdent de 1945 à 1963, pour une durée moyenne de 3 ans et demi. À partir de 1962, le représentant de la CAF fait fonction de représentant syndical puisqu'il s'agit d'un administrateur issu de la CGT<sup>115</sup>. La principale exception à cette absence d'implication durable est illustrée par Jacques Lagorces, représentant de l'Union des Sociétés de Secours Mutuels et de Retraite du Canton de Saint-Denis et des Communes limitrophes, qui reste près de 13 ans et participe activement à des nombreuses commissions<sup>116</sup>. Arrivé plus tard, un administrateur présenté par le conseil des directeurs de caisses d'épargne de Paris joue un rôle comparable.

---

<sup>110</sup> Sur 11 ans et demi de mandat, il est membre de 24 commissions. Cet investissement important demeure moindre que celui d'Emile Masse (membre de 48 commissions durant 18 ans de mandat).

<sup>111</sup> E. Bellanger, « Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1920-1960) », *op. cit.*, p. 107.

<sup>112</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 24 janvier 1946.

<sup>113</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 27 avril 1949.

<sup>114</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 10 juillet 1950.

<sup>115</sup> AM SD, 1 OPH 42, Séance du CA OPH du 8 avril 1964. Un rapport présenté devant le bureau municipal par René Benhamou, le présente comme un « ouvrier représentant la CGT à la CAF ».

<sup>116</sup> 43 commissions au total, alors qu'en moyenne les autres représentants d'Institutions sociales ont participé à moins de 3 commissions.

Désigné en 1958, Henri Rigaud, ingénieur retraité de l'établissement dionysien des Chantiers de la Loire, participe en effet activement jusqu'à son décès en 1969<sup>117</sup>. À ces deux exceptions près, les autres représentants d'institutions sociales répondent davantage au portrait dressé par la CNL au milieu des années 1950.

L'implication des habitants n'est pas beaucoup plus pérenne. En vertu de la loi du 3 septembre 1947, un représentant des sinistrés locaux est désigné en février 1948, mais il n'est pas renouvelé et ne laisse pas de traces d'une participation importante<sup>118</sup>. Tandis que dans plusieurs grands offices comme celui de la Seine, la représentation des locataires avait été expérimentée dès avant la loi de 1947, les premiers administrateurs représentant les locataires des cités Paul Langevin et Henri Barbusse, dont la gestion locative a débuté en 1950 et 1951, ne sont installés qu'en mars 1952<sup>119</sup>. Deux nouveaux représentants se succèdent dès lors tous les quatre ans, de façon assez continue dans les commissions « hygiène » et « travaux », mais de manière beaucoup moins suivie dans les autres commissions<sup>120</sup>.

S'il est possible que la Préfecture ait voulu ponctuellement resserrer son contrôle sur l'office dionysien, les éléments présents dans les archives du conseil d'administration montrent surtout qu'elle n'avait pas les moyens d'y maintenir des administrateurs assez nombreux et engagés dans la durée pour faire contrepoids aux élus municipaux. Ainsi domine un recrutement local, qui dépasse d'ailleurs les rangs partisans et syndicaux.

### **1.2.3. Le conseil d'administration en pratique : la production du consensus**

Un rythme trimestriel des réunions du conseil d'administration se met en place progressivement. Une séance de fin d'année s'attache à l'examen du budget de l'année suivante. Entre janvier et mars, ce budget est approuvé, le cas échéant après avoir tenu compte des modifications demandées par la tutelle préfectorale<sup>121</sup>. Deux séances, du printemps à septembre, sont consacrées aux affaires courantes. Les élections municipales réduisent

---

<sup>117</sup> De 1960 à 1964, il participe de manière systématique aux commissions « finances » et « adjudication ». À son décès, le président du CA déclare qu'il « était un vieux dionysien et a exercé, pendant de longues années, son métier d'ingénieur en construction navale aux Chantiers de l'Atlantique, sur les Quais de Seine [...] il s'était attaché à suivre plus particulièrement les commissions des travaux et des finances où ses avis étaient très écoutés » [AM SD, 1 OPH 50, Séance du CA OPH du 26 septembre 1969].

<sup>118</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 février 1948.

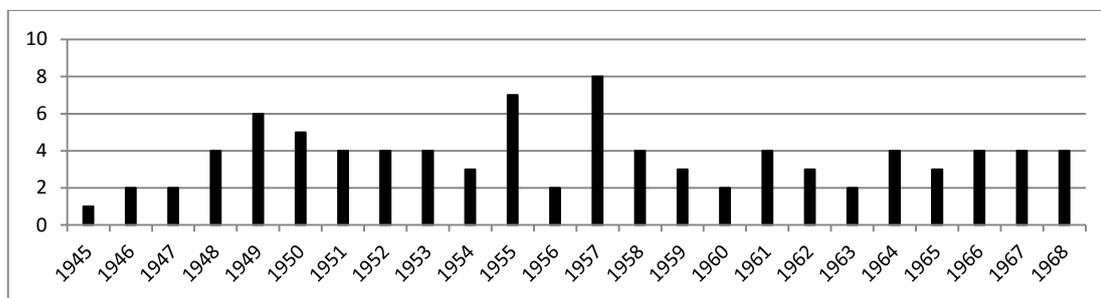
<sup>119</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 3 mars 1952. ; S. Jolis, « Les premiers temps de la participation dans l'habitat », *op. cit.*

<sup>120</sup> D'une année à l'autre, on voit des représentants de locataires dans toutes les commissions de travail, excepté celle en charge des adjudications. Ils sont en moyenne membres de 8 commissions sur la durée de leur mandat (soit 2 par an). Pour l'ensemble des autres administrateurs (hors élus municipaux), observés pour la période allant jusqu'à 1964, la participation moyenne se situe à environ 5 commissions (soit, en moyenne, moins d'une par an). [Cf. Annexe n° 2-3]

<sup>121</sup> À partir de 1962, cette séance se consacre également de façon régulière à l'organisation du travail du CA.

périodiquement l'activité aux affaires qui ne peuvent attendre, et décalent dans le temps l'organisation du bureau et des commissions.

**Graphique 2-1 : Réunions du conseil d'administration de l'office HLM dionysien (1945-1968) : nombre de séance par an**



Sources : AM SD, 1 OPH 23 à 49, Dossiers de séance du CA OPH (1945-1968).

À l'image du nombre variable des séances, la rationalisation du travail du conseil d'administration est très progressive. L'ordre du jour n'est organisé en rubriques récurrentes qu'à partir de 1952<sup>122</sup> et la désignation des membres des commissions de travail formalisée qu'en 1953<sup>123</sup>. Les affaires traitées sont numérotées pour un meilleur suivi des décisions seulement en 1961<sup>124</sup>. Les « pics » d'activité de 1955 et 1957 sont donc la marque de procédures peu stabilisées, nécessitant des réunions fréquentes dès que les constructions s'intensifient ou que des retards sont pris dans les décisions d'ordre réglementaire. En 1955, on valide de nouveaux projets, on lance une recherche plus active de financements complémentaires, on prévoit des mises en location plus nombreuses et on tente d'impulser une action contre les îlots insalubres<sup>125</sup>. En 1957, deux séances sont uniquement consacrées à l'approbation de contrats de prêts<sup>126</sup> et une autre aux questions de personnel<sup>127</sup>.

La baisse du nombre de séances que l'on observe à la fin des années 1950 s'accompagne à l'inverse d'une intensification du travail du bureau du conseil d'administration. Alors qu'en 1959 ses réunions étaient bi-hebdomadaires, en 1963 elles sont devenues hebdomadaires<sup>128</sup>. Les élus communistes se sont assurés le contrôle de l'office municipal en monopolisant durant toute la période le bureau. Ses membres, le président, deux vice-présidents et deux administrateurs-délégués, sont systématiquement reconduits sans susciter de discussions. Un

<sup>122</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 16 juin 1952.

<sup>123</sup> AM SD, 1 OPH 27, Séance du CA OPH du 1<sup>er</sup> août 1953.

<sup>124</sup> AM SD, 1 OPH 37, Séance du CA OPH du 28 septembre 1961.

<sup>125</sup> AM SD, 1 OPH 28 à 30.

<sup>126</sup> AM SD, 1 OPH 30 et 31, Séances du CA OPH des 4 février et 30 novembre 1957.

<sup>127</sup> AM SD, 1 OPH 31, Séance du CA OPH du 22 octobre 1957.

<sup>128</sup> AM SD, 1 OPH 35, Séance du CA OPH du 17 octobre 1959 ; et, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 11 mars 1963, Affaire 2. Il faudrait consulter systématiquement les archives du Bureau du CA de l'Office disponibles pour la période 1955-1994 [AM SD, 1 OPH 1 à 22]. Toutefois, seuls 5 cartons concernent la période 1955-1984.

rapport interne de 1954 sur le fonctionnement de l'office leur attribue un « rôle d'exécution » qui comprend l'organisation et la présidence des commissions de travail, alors au nombre de quatre ou cinq (travaux, finances, gestion des immeubles, hygiène, adjudication des marchés)<sup>129</sup>. Il leur revient aussi d'assurer les relations avec les Amicales de locataires<sup>130</sup>. Et, leur rapport direct avec le personnel de l'office leur donne un accès privilégié aux informations qui fondent les décisions.

La seule trace de protestation que nous ayons trouvée dans les archives de cette période est une lettre d'un membre du conseil d'administration depuis 1960. Réitérant, d'après ce courrier de décembre 1963, une interrogation soulevée par ses soins à plusieurs reprises sur les délais laissés entre la convocation reçue et la tenue du conseil d'administration, il écrit :

Si (...) j'ai demandé aux organismes d'H.L.M. de Paris de me désigner pour faire partie du Conseil d'Office d'H.L.M. de Saint-Denis c'est parce que, amené à connaître pour des raisons qui vous n'ignorez pas, le caractère spécialement dramatique du problème du logement des familles dionysiennes, j'ai pensé qu'une certaine expérience qui est la mienne pourrait peut-être être utile à ceux qui sous votre impulsion, voulaient aider ces familles à résoudre leurs difficultés. Je n'ai pas eu l'impression que cette collaboration soit tellement désirée. (...) Je souhaite vivement m'être trompé et je sais parfaitement que d'autres Administrateurs tenus comme moi à l'écart de toute la vie de l'office partagent ce désir de collaboration. (...) <sup>131</sup>

Cette réclamation vient d'un administrateur membre de commissions sensibles, celle relative aux finances et celle en charge des attributions<sup>132</sup>, dans le contexte particulier d'une réforme des conseils d'administration des offices HLM annoncée par le gouvernement afin de les « dépolitiser »<sup>133</sup>. Auguste Gillot estime en réponse qu'un délai de cinq jours est raisonnable, dénie toute volonté d'exclusion, propose que se tienne une discussion périodique sur le règlement du conseil d'administration, mais signale aussi la responsabilité des administrateurs qui ne participent pas assez aux commissions<sup>134</sup>. Peu après, l'un des administrateurs reconduits par le Préfet dans le conseil d'administration nouvelle formule, demande à ses membres de « travailler dans le même esprit qui nous a toujours animé lors de nos précédentes séances (*sic*)<sup>135</sup> ». Ainsi, malgré quelques mécontents, le consensus autour de la gestion municipale paraît accepté, voire soutenu par d'autres que les élus.

Dans un premier temps, ce consensus tient essentiellement au caractère d'œuvre sociale attaché aux offices d'habitations. Henri Barron l'exprime en 1952 à l'occasion de l'installation

---

<sup>129</sup> AM SD, 37 AC 39, « Rapport sur le fonctionnement de l'Office public d'habitations de la Ville de Saint-Denis », 2 février 1954, 9 p. Dans ce rapport, les commissions travaux et finances sont réunies.

<sup>130</sup> AM SD, 1 OPH 35, Séance du CA OPH du 17 octobre 1959.

<sup>131</sup> AM SD, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 21 décembre 1963, Communications du président.

<sup>132</sup> Cf. Annexe n°2-3.

<sup>133</sup> Cf. *infra*, 3.1.

<sup>134</sup> AM SD, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 21 décembre 1963, Communications du président.

<sup>135</sup> AM SD, 1 OPH 42, Séance du CA OPH du 18 avril 1964 – Rapport au bureau municipal du 28 mars 1963.

des premiers représentants de locataires. Soulignant qu'ils seront d'un « précieux concours dans [leur] lutte contre les taudis », il conclut son intervention en souhaitant que :

Surtout étroitement mêlés à la gestion, ils s'imprèneront mieux de la conviction que les Offices publics sont des Institutions d'un caractère essentiellement désintéressé, jouant et appelés à jouer un rôle social de premier plan et qu'ils doivent s'attacher exclusivement à assurer le mieux-être des locataires, sans perdre de vue l'intérêt général des locataires<sup>136</sup>

La lutte contre les îlots insalubres et la gestion d'un Office HLM apparaissent comme l'expression de l'intérêt général, justifiant qu'on n'entre pas dans de vaines oppositions. Fort de leur position dominante, les élus municipaux ont « intérêt au désintéressement<sup>137</sup> ». Malgré les stratégies communistes de politisation des HLM, ils sont probablement eux-aussi convaincus que l'office est pour l'essentiel une extension technique de l'administration municipale destinée à réaliser son programme social.

Ainsi les communications du président se limitent la plupart du temps à décrire les activités en cours. Les vœux adoptés par le conseil d'administration permettent aux élus de se réclamer d'un appui élargi et de défendre publiquement leur politique. Mais, la pratique n'apparaît qu'en 1958, et sa dimension politique est souvent recouverte par des enjeux consensuels. En octobre 1958, les élus dionysiens font ainsi adopter par les administrateurs une proposition du groupe communiste au Conseil général de la Seine proposant au Préfet des mesures favorables au relogement de femmes seules « pour leur permettre de garder leurs enfants auprès d'elles »<sup>138</sup>. En mars 1962, ils votent une délibération soutenant le vœu de l'office de Romainville protestant contre les difficultés de recrutement de son personnel<sup>139</sup>. Un des vœux les plus politiques de la période est celui adopté en juillet 1962 pour protester contre l'obligation faite aux offices de réserver des logements aux « repliés d'Algérie »<sup>140</sup>. Le dossier transmis comprend plusieurs prises de positions communistes. Toutefois, le premier argument avancé est la dénonciation par le Congrès HLM d'un décret gouvernemental qui ne s'accompagne pas d'une hausse des crédits à la construction. Et, l'argument central repose sur la préoccupation des administrateurs pour le sort des « mal-logés » dionysiens, en soulignant l'injustice qui leur serait faite au regard de la longue attente qu'ils ont déjà endurée.

De fait, l'essentiel des vœux adoptés par le conseil d'administration de l'office relaient les positions du mouvement HLM. Ainsi, en juin 1960, plusieurs vœux appuient les positions défendues par René Benhamou au Congrès HLM, déplorant les difficultés rencontrées pour construire et engager des opérations de rénovation urbaine, et demandant des conditions de

---

<sup>136</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 16 juin 1952.

<sup>137</sup> P. Bourdieu, *Le sens pratique*. Paris : les Éd. de Minuit, 1980.

<sup>138</sup> AM SD, 1 OPH 33, Séance du CA OPH du 25 octobre 1958.

<sup>139</sup> AM SD, 1 OPH 38, Séance du 28 mars 1962, Affaire 14.

<sup>140</sup> AM SD, 1 OPH 39, Séance du CA OPH du 2 juillet 1962.

financement plus favorables (prêts sur 65 ans sans intérêts, contribution patronale à 2 % pour les entreprises de plus de 100 salariés)<sup>141</sup>. Suivent en 1963 une série de protestations contre les réformes institutionnelles redéfinissant la gouvernance des HLM, qui s'inscrivent dans le cadre d'une mobilisation commune des organes représentatifs du milieu HLM<sup>142</sup>. Autre signe de cette évolution, Maurice Langlet, le secrétaire général de l'Union HLM, qui intervenait assez peu dans l'administration de l'office dionysien depuis 1950, devient membre de sa commission des finances de 1960 à 1963<sup>143</sup>. Après avoir été fondé sur des préoccupations sociales communes, le consensus autour de la gestion municipale s'appuie de plus en plus sur l'organisation d'une défense corporative des HLM.

Les archives de l'office dionysien permettent d'en mesurer les progrès. Une première étape a lieu au tournant des années 1950. L'adhésion de l'office dionysien à la Fédération nationale des Offices Publics d'Habitation à Bon Marché est effective en 1949<sup>144</sup>. Peu après, Henri Barron est désigné pour participer au XII<sup>e</sup> congrès national de l'habitation et de l'urbanisme qui se déroule à Alger en mai 1952<sup>145</sup>. Il y présente une intervention sur l'« habitat musulman », en qualité de responsable d'« une grande Cité industrielle dans la région parisienne où le taudis est roi », qui comprend une « forte colonie algérienne »<sup>146</sup>. À partir du milieu des années 1950, les archives municipales attestent de la participation de représentants de l'office au Congrès annuel des HLM<sup>147</sup>. En 1955, un compte-rendu en est donné pour la première fois au conseil d'administration<sup>148</sup>. Mais cette pratique ne devient régulière qu'après 1960<sup>149</sup>. En 1965, le rapport présenté détaille davantage le contenu des discussions et constate

---

<sup>141</sup> AM SD, 1 OPH 36, Séance du CA OPH du 24 juin 1960.

<sup>142</sup> Voir notamment les rapports avec la Fédération des Offices publics, illustrée par : AM SD, 1 OPH 41, Séance du CA OPH du 8 février 1964, Affaire 1. Cf. aussi : *infra*, 3.1.2.

<sup>143</sup> Son soutien semble s'être poursuivi après son départ du CA de l'Office HLM dionysien, encore en 1970 par exemple, pour l'accès aux financements [R. Pignol, *Témoignages sur le monde hlm: En collaboration avec Jean-Michel Doré et Michèle Bardin*. Emerit Publishing, 2010, p. 19].

<sup>144</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 27 avril 1949.

<sup>145</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 27 mars 1951. Sur ce congrès, voir : A. Fourcaut, « Alger-Paris : crise du logement et choix des grands ensembles. Autour du XII<sup>e</sup> Congrès national d'habitation et d'urbanisme d'Alger (mai 1952) ». In : *Alger : lumières sur la ville : actes du colloque international du 4 au 6 mai 2002 à l'EPAU*. Alger : Éditions Dalimen, 2004.

<sup>146</sup> AM SD, 37 AC 39, Congrès national de l'Habitation et de l'Urbanisme à Alger – Séance du 28 mai 1952. Intervention de M. Barron, rapport du 14 octobre 1952, 3 p. Henri Barron présente la situation dionysienne, puis la question des bidonvilles en Algérie, et conclut qu'il faut « sans préjudice des crédits importants nécessaires à la France ; que les crédits soient donnés également à cette population algérienne pour enfin avoir des habitations saines, convenables, et avec des taux de loyer accessibles à tous les travailleurs ».

<sup>147</sup> AM SD, 17 ACW 119, Séance du Conseil municipal (CM) du 12 avril 1957, Affaire diverse R ; 17 ACW 203, Séance du CM du 27 mai 1960, Affaire diverse J ; 17 ACW 282, Séance du CM du 28 juin 1963, Affaire 23 [C.-M. Bauché, A. Lecrès, N. Plumain[et al.], « Base de données des titres des délibérations et des vœux du Conseil municipal (1944-1965) », *op. cit.*].

<sup>148</sup> AM SD, 1 OPH 29, Séance du CA OPH du 21 juin 1955.

<sup>149</sup> AM SD, 1 OPH 36, Séance du CA OPH du 24 juin 1960.

les progrès de l'institutionnalisation du mouvement HLM en notant qu'avec 1 700 délégués, « jamais un tel congrès n'a rassemblé autant de participants »<sup>150</sup>.

Sous l'apparente permanence des discours, le positionnement des élus dionysiens a donc changé à mesure que l'office municipal s'est inséré dans un ordre institutionnel<sup>151</sup> consolidé à partir des années 1950, par l'intervention croissante de l'État dans les politiques de logement et par le resserrement des liens au sein du mouvement HLM. Après-guerre, politiser la pénurie de logement en mobilisant les mal-logés permettait à la fois de porter les positions du PCF sur un terrain concret et de donner un large écho à des projets municipaux très incertains, étant donné les interrogations existantes sur l'opportunité même de construire à Saint-Denis. À ce moment, l'office d'habitation dionysien était une institution fragile profitant du soutien des réseaux communistes et de la tolérance préfectorale pour établir durablement une gestion contrôlée par les élus municipaux. Toutefois, la dimension de combat politique est restée cantonnée aux discours publics des communistes dionysiens. Ainsi, même au plus fort de la politisation des enjeux locaux de construction, au tournant des années 1940-1950, il n'y a pas de volonté très nette de reprise en main par la tutelle préfectorale. Les élus, de leur côté, sont soucieux d'être tenus pour des administrateurs efficaces animés d'un esprit social et impartial.

Comme le montrent les premiers rapports établis avec les représentants de locataires, en direction de la société locale, il s'agit bien de dépolitiser les enjeux du logement pour désamorcer les critiques envers la municipalité propriétaire et consolider le consensus autour de l'action communiste. La politisation de la pénurie de logement représente aussi une contrainte politique pour les élus dionysiens, car elle suscite de fortes attentes qu'il convient de ne pas décevoir. Au fur et à mesure que les situations de mal-logement se prolongent, construire des logements en nombre devient un impératif de plus en plus pesant. C'est la raison pour laquelle les élus en charge de l'office sont tenus d'entrer dans des relations de coopération et d'interdépendance de plus en plus denses avec des acteurs non communistes du secteur. Cette situation explique le recul relatif du thème du logement dans le discours municipal durant les premières années de la V<sup>ème</sup> République. La pénurie de logement n'est plus désormais le seul support de politisation. La défense des institutions HLM prend une place croissante, comme le montre l'opposition communiste au pouvoir gaulliste en 1962-1963, sous une forme assez éloignée des mobilisations de mal-logés de la fin des années 1940. Prendre la mesure de cette évolution, permet d'envisager de manière plus réaliste les dilemmes qui se posent aux élus administrateurs de l'office dans leurs relations aux citoyens dionysiens, locataires des HLM municipaux ou en attente d'un logement. Cela invite également à aborder les pratiques de

---

<sup>150</sup> AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 28 juin 1965. Cf. aussi Chap. 4, 2.1.1.

<sup>151</sup> M. Offerlé, J. Lagroye, « Introduction générale. Pour une sociologie des institutions ». In : J. Lagroye, M. Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*. Paris : Belin, 2011, p. 26-29.

construction et de gestion du parc HLM municipal, en tenant compte de tensions constantes entre les positions politiques des élus, leur volonté de consolider l'institution HLM municipale et l'impératif d'obtenir des résultats.

## **2. Construction HLM et persistance de la ville insalubre (1945-1965)**

À partir de la fin des années 1940, André Lurçat prévoyait avec son projet d'« Unité de quartier » un ensemble aménagé rationnellement de 1 500 logements<sup>152</sup>. Dans le même temps, pour satisfaire les besoins des « mal-logés dionysiens » et permettre l'éradication des îlots insalubres, la municipalité réclamait le financement d'au moins 5 000 logements. Certes, au milieu des années 1960, l'office municipal dionysien parvient à en gérer plus de 4 000, mais aucun des îlots insalubres identifiés n'a été supprimé, et la rationalité de l'« Unité de quartier » a cédé le pas à des projets dispersés en fonction des opportunités foncières.

### **2.1. Dix années de difficultés : la constitution d'un premier segment du parc HLM municipal (1945-1955)**

Fin 1955, une part importante des logements gérés par l'office HLM de Saint-Denis ne sont pas des logements neufs. Comme l'exemple de la cité Paul Langevin a permis de le signaler, l'orientation générale des politiques urbaines a empêché l'office de réaliser l'essentiel des projets annoncés. Outre les enjeux du financement national de la construction, différentes contraintes économiques et foncières expliquent aussi la lenteur et les difficultés rencontrées pour constituer ce premier segment du parc municipal.

#### **2.1.1. Une courte fenêtre d'opportunités sur le marché foncier**

En 1945, le premier conseil d'administration de l'office pose ainsi le problème foncier :

Il ressort que l'acquisition de terrains propres à une saine politique de construction doit être poursuivie sans désespérer, mais, sur le territoire de la Commune, ces terrains sont assez rares et la difficulté se dresse d'îlots insalubres destinés à la démolition<sup>153</sup>.

Il restait d'assez nombreux terrains « nus » dans l'espace communal, en particulier aux périphéries nord-est à nord-ouest de la ville<sup>154</sup>. Mais, les parcelles vouées à la culture maraîchère ou en friche, les zones de servitude des différents ouvrages fortifiés, comme les terrains acquis en vue de projets immobiliers, étaient enserrés dans un tissu urbain depuis

---

<sup>152</sup> Cf. Chap. 1, 2.3.

<sup>153</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 novembre 1945.

<sup>154</sup> Cf. Annexe cartographique n° 2.

longtemps investi par l'industrie. Les plans d'urbanisme élaborés par André Lurçat supposaient la relocalisation des activités industrielles installées dans la partie nord de la ville, par transfert au sein du territoire municipal ou par desserrement industriel, afin d'aménager un ensemble urbain cohérent. En pratique, la complexité de la propriété foncière a conduit à des acquisitions échelonnées dans le temps et dispersées dans l'espace communal. Le travail universitaire de Charles Gachelin dénombre 33,3 ha acquis par la ville début 1959<sup>155</sup>. C'est un chiffre comparable, aux 39 ha du grand ensemble des Courtilières à Pantin<sup>156</sup> ; mais les parcelles dionysiennes seront utilisées pour la construction d'une dizaine d'ensembles de logements distincts. La structuration locale du foncier explique ainsi pour une bonne part l'absence à Saint-Denis de grands ensembles construits sur des terrains de plusieurs dizaines d'hectares.

L'office a bénéficié, durant une douzaine d'années, de conditions assez avantageuses sur le marché foncier local. Sont appropriés alors les terrains qui supportent les projets de constructions menés à terme jusqu'à la fin des années 1960. L'avantage qu'a représenté l'existence de ces réserves foncières publiques est souligné par le rapport d'inspection des Finances de janvier 1966<sup>157</sup>. Les terrains obtenus au moindre coût sont ceux que l'office a pu acquérir auprès du ministère des Armées et du Département de la Seine, dès la fin des années 1940<sup>158</sup>. De façon plus systématique encore, la constitution du patrimoine foncier de l'organisme municipal a été activement soutenue par la Ville. Dans un premier temps, de 1946 à 1948, la municipalité accorde à l'office des dotations budgétaires qui lui permettent d'acheter les terrains destinés aux premiers aménagements de l'« Unité de quartier », ainsi que le terrain de la société immobilière Paris-Extension au lieu-dit « La Briche », où sera implantée la cité Paul Éluard<sup>159</sup>. Assez rapidement, ensuite, la commune acquiert elle-même, à l'amiable ou par voie d'expropriation, les parcelles destinées à être cédées à l'office à prix coûtant, voire à titre gratuit<sup>160</sup>. L'intervention municipale telle qu'elle s'instaure durant ces premières années, use de l'ensemble des moyens disponibles pour reproduire et étendre la logique d'amortissement différé de l'investissement qui est au principe des procédures de financement HLM. En matière

---

<sup>155</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>156</sup> C. De Jesus Vaz, *De la crise du logement au grand ensemble: le quartier des Courtilières à Pantin-Bobigny*. Mémoire de maîtrise d'histoire. France, 2002. cité par : A. Fourcaut, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *op. cit.*

<sup>157</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances...*, *op. cit.*

<sup>158</sup> Les données éparses recueillies dans les comptes-rendus de séances du CA OPH donnent des prix de 60 AF/m<sup>2</sup> pour des parcelles de 0,2 à 1,9 ha, acquises en 1946 et 1948. [sources : AM SD, 1 OPH 23, Séances du CA OPH des 19 décembre 1946, 6 février 1948 ; 50 ACW 29, *Rapport...*, *op. cit.*] Cf. Annexe n°2-4.

<sup>159</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 3 février 1949.

<sup>160</sup> Pour un exemple de cession à titre gratuit : délibération du CM du 29 avril 1963, affaire 24 [C.-M. Bauché, A. Lecrès, N. Plumain[et al.], « Base de données des titres des délibérations et des vœux du Conseil municipal (1944-1965) », *op. cit.*].

foncière, nous avons la trace d'avances de trésorerie<sup>161</sup> et, plus largement, d'une grande tolérance pour le paiement différé des acquisitions<sup>162</sup>. Charles Gachelin pointe par ailleurs d'autres coûts différés pour la municipalité, liés aux investissements accrus en matière d'aménagement et d'équipement urbain causés par la dispersion spatiale des opérations<sup>163</sup>.

Dès 1953, une forte hausse des prix du foncier se fait sentir, y compris pour les terrains de l'Armée ou du Département de la Seine dont l'estimation a été multipliée par quinze en quelques années<sup>164</sup>. Dès le milieu des années 1950, on se trouve donc dans la fourchette haute de l'évolution moyenne constatée en France<sup>165</sup>. De ce fait, le rythme des opérations foncières est très nettement ralenti à partir de 1956. Et, dès ce moment, plusieurs opérations projetées sur des terrains acquis sont différées par les difficultés rencontrées en matière de construction.

### **2.1.2. Face aux lenteurs de la construction : le rachat d'un ensemble HBM**

La première opération engagée par l'office constitue l'amorce du projet d'« Unité de quartier ». Cela deviendra la première tranche de la cité Colonel Fabien, dont la construction s'est étalée jusqu'en 1962. Il s'agit de débuts au demeurant modestes dans la mesure où l'on demande au MRU l'approbation d'une première tranche de 150 logements. Au cours de la phase d'étude, le projet passe à 194 logements et se voit associer la construction d'une centrale de chauffage urbain. Le financement est accordé en avril 1947, immédiatement après le vote de la loi du 30 mars 1947 qui décide un triplement de l'engagement financier de l'État en matière d'HBM<sup>166</sup>. Le prêt accordé, plutôt intéressant, repose sur les mêmes conditions que celles établies ensuite par la loi du 3 septembre 1947 : un remboursement sur 65 ans au taux de 2 %<sup>167</sup>.

---

<sup>161</sup> AM SD, 6 AC 136, Conseil municipal, séance du 18 décembre 1950, Affaire diverse B ; 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 12 janvier 1951. Ces délibérations concernent l'achat de terrains de la Société automobile Hotchkiss.

<sup>162</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport...*, *op. cit.* A. Jeancourt-Galignani relève que « l'office d'HLM pour sa part, s'efforce d'atténuer ces charges nouvelles en différant le plus possible le paiement à la Commune des terrains qui lui sont cédés ». Il constate qu'en 1966, 838 000 NF restent à recouvrer par la Ville ; et que l'OPH est redevable envers le Département d'une dette de 50 320 NF.

<sup>163</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>164</sup> Pour des terrains achetés à l'Armée et au Département de la Seine entre 1953 et 1955 (futurs cités Casanova et Cachin), le prix a été multiplié par près de 15 (de 60 à 893 AF/m<sup>2</sup>) [AM Saint-Denis, 1 OPH 26 et 28, Séances du CA OPH des 19 janvier 1953 et 12 octobre 1954 ; 50 ACW 29, *Rapport...*, *op. cit.*]. Cf. aussi Annexe n°2-4.

<sup>165</sup> De 1950 à fin 1964, les prix fonciers ont été multipliés en France par 10 à 15, alors que le coût de la construction a à peine triplé (Commission de l'équipement urbain du V<sup>e</sup> plan. Rapport du groupe « Orientation et financement de la politique foncière », mars 1966, cité par : P. J. Bernard, « Structures urbaines et prix du sol ». *Revue économique*. 1972, vol. 23, n° 1, p. 86.).

<sup>166</sup> S. Effosse, « La construction immobilière en France, 1947-1977 », *op. cit.*, p. 15.

<sup>167</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 7 mai 1947. Le financement est présenté comme un emprunt réalisé auprès de la CDC, qui agit alors pour le compte du Trésor [S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France*, *op. cit.*, p. 204]. Un emprunt complémentaire est réalisé sur 40 ans, au taux de 4,35%, pour une somme équivalant à environ 1/10<sup>ème</sup> de l'emprunt principal.

Parallèlement à la mobilisation de l'opinion locale autour des enjeux de construction, l'année 1948 voit la préparation d'une « 2<sup>ème</sup> tranche » de travaux destinée à être financée en 1949. En juin 1948, Auguste Gillot demande au conseil d'administration de l'office de « faire procéder d'extrême urgence, à une étude » pour la réalisation de 500 nouveaux logements, espérant obtenir du MRU l'approbation de 300 logements<sup>168</sup>. Ce programme est présenté une première fois en novembre 1948, puis approuvé en février 1949. Il prévoit de prolonger les opérations en cours, avec 190 logements constituant une seconde tranche de la cité Fabien, et 100 logements complétant l'opération réalisée sous l'égide du MRU, cité Paul Langevin<sup>169</sup>. Un nouvel ensemble de 240 logements serait aussi implanté au lieu-dit « la Briche », sur des terrains achetés à la société foncière Paris-Extension situés le long de voies de chemin de fer. L'accord de principe de la commission technique des HBM du MRU est acquis à l'été 1949. Mais, comme le regrette Auguste Gillot dans son allocution du 9 octobre 1950, cet accord n'a été assorti d'aucun engagement financier<sup>170</sup>. Dans l'immédiat, ces incertitudes incitent l'office à poursuivre les opérations de rachats initiées elles aussi en 1948.

Lors de la réunion de février 1948, le maire a informé le conseil d'administration d'une proposition du secrétaire général de la Fédération des Offices HBM, Charles Pranard, avec lequel il siège au conseil d'administration de l'office de la Seine<sup>171</sup>. En qualité de président du conseil d'administration de la Société d'HBM de Saint-Denis, Charles Pranard lui a soumis la possibilité d'une cession à l'office du groupe d'HBM construit au début des années 1930, rue de la Ferme à Saint-Denis<sup>172</sup>. Il s'agit d'un ensemble de 370 logements, distribués dans une vingtaine de cages d'escaliers, composant un immeuble collectif de quatre étages d'un seul tenant<sup>173</sup>. Des difficultés attendent l'organisme face à cet immeuble déjà ancien, car ce groupe d'HBM se trouve en effet dans un état très dégradé : le chauffage central est hors service depuis 1940, des problèmes de canalisation provoquent d'importantes fuites d'eau et des débordements de fosses septiques... jusque dans le fournil du boulanger, les trottoirs sont entièrement défoncés, les clôtures effondrées, les peupliers morts<sup>174</sup>. Enfin, pour réaliser les travaux de remise en état nécessaires, il fallait assurer le relogement temporaire de certains habitants.

---

<sup>168</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 10 juin 1948.

<sup>169</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séances du CA OPH des 26 novembre 1948 et 3 février 1949.

<sup>170</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 9 octobre 1950.

<sup>171</sup> Sur Ch. Pranard : R.-H. Guerrand, Y. Jégouzo, M. Mouillart[et al.], *La modernité des HLM, op. cit.*, p. 64 et 70.

<sup>172</sup> Cf. Introduction.

<sup>173</sup> La cité Barbusse en 1955 [<http://archives.ville-saint-denis.fr/c-etait-ici/la-cite-henri-barbusse/1-20/n:12>].

<sup>174</sup> AM SD, 25 OPH 3, *Note de synthèse sur l'achat et la rénovation de la cité par l'OPHLM*, non daté, classé parmi les comptes rendus de réunions avec l'Amicale de locataires de la cité, entre deux documents de janvier et décembre 1960.

Le fait qu'un organisme patronal se soit aussi porté candidat au rachat a visiblement décidé la municipalité à poursuivre néanmoins l'opération<sup>175</sup>. Après une visite sur place et la formation d'une commission d'étude, le rachat est décidé en octobre 1948, pour un coût bien moindre que celui de la construction neuve : le montant de 21,5 millions de francs est demandé, auquel il est prévu d'ajouter 75 millions de travaux de remise en état et de consolidation des fondations<sup>176</sup>. L'acquisition est définitivement actée début 1950<sup>177</sup>. En novembre 1950, la Ville exécute d'office des travaux d'hygiène<sup>178</sup>. Mais c'est seulement au début de l'année 1951, après l'intervention de l'arrêté préfectoral approuvant l'opération de rachat, que la gestion de l'ensemble, désormais appelé cité Henri Barbusse, est formellement prise en charge par l'office municipal<sup>179</sup>. À cette date, la première tranche de la cité Fabien n'est pas achevée et seule une soixantaine de logements de la cité Langevin sont loués par l'office.

### 2.1.3. Des constructions neuves entravées par l'instabilité économique

En tant que maître d'ouvrage de constructions neuves, l'office doit faire face à d'autres difficultés encore. La forte inflation qui est observée jusqu'à la stabilisation de 1953-1955, soumet le financement des travaux et les relations avec les entreprises à de sévères contraintes. Entre 1944 et 1952, les prix à la consommation ont ainsi été multipliés par plus de 8,5<sup>180</sup>. À l'échelle nationale, alors qu'en 1947, 1,1 million de francs était engagé par logement, dès 1949 le prix moyen unitaire se situe à 2 millions de francs<sup>181</sup>. En février 1949, le devis estimatif de la première tranche de la cité Fabien est revu à la hausse. La contraction d'un emprunt complémentaire supérieur à l'emprunt initial s'impose rapidement<sup>182</sup>. Entre l'autorisation initiale de cette tranche de travaux et le prix de revient final, le coût total de l'opération a été multiplié par quatre<sup>183</sup>. Une évolution qui a été amplifiée par les effets indirects de la forte inflation. En effet, l'entreprise retenue pour la construction a fait face à un long conflit social qui bloque le chantier à l'été 1949<sup>184</sup>. De nouveaux arrêts de travail se produisent entre février

---

<sup>175</sup> *Ibid.* Il s'agit du Groupe des Industries Métallurgiques Mécaniques et Connexes de la Région Parisienne.

<sup>176</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 28 octobre 1948.

<sup>177</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 6 janvier 1950.

<sup>178</sup> AM SD, 6 AC 135, Séance du conseil municipal du 10 novembre 1950 - Affaire 23. - Exécution d'office de travaux d'hygiène dans le groupe d'habitations rue de la Ferme.

<sup>179</sup> AM SD, 1 OPH 25 et 26, Séances du CA OPH du 12 janvier 1951 et du 27 mars 1951.

<sup>180</sup> T. Piketty, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle : inégalités et redistributions, 1901-1998*. Paris, B. Grasset, 2001, Tableau F-1.

<sup>181</sup> S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France, op. cit.*, p. 204.

<sup>182</sup> AM SD, 1 OPH 24 et 25, Séances du CA OPH des 26 novembre 1948, 3 février 1949 et 27 octobre 1949.

<sup>183</sup> Le bilan financier est passé de 209 millions en 1947 à 746 millions d'équivalent AF suivant le bilan établi en 1966 par l'inspecteur des finances A. Jeancourt-Galignani [AM SD, 50 ACW 29, *Rapport...*, *op. cit.*].

<sup>184</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séances du CA OPH du 25 juin et du 26 août 1949. L'OPH refuse alors d'aller au-delà des révisions de prix prévues par contrat, les propositions de la ville se restreignant à l'organisation d'une cantine pour les ouvriers

et avril 1950, puis durant deux semaines à l'été 1950 du fait des difficultés économiques de l'entreprise<sup>185</sup>. Début 1951, de nouvelles difficultés conduisent à changer la société en charge des menuiseries<sup>186</sup>. Après quatre ans de chantier, seuls une centaine de logements peuvent être attribués en septembre 1952.

Ainsi, le programme de construction approuvé par le MRU en 1949 voit sa réalisation différée. L'évolution rapide des prix rend difficile l'adjudication de marchés reposant sur des projets établis depuis plusieurs années déjà<sup>187</sup>. Les nouveaux emprunts contractés pour la construction de la seconde tranche des cités Langevin et Fabien, et d'une première tranche de la cité Paul Éluard, sont réalisés pour l'essentiel en 1952 et 1953<sup>188</sup>. L'écart persistant entre les crédits autorisés et les prix réels de la construction conduisent à un nouveau blocage du chantier de la cité Fabien durant près d'un an, en 1954<sup>189</sup>. La mise en location de ces 188 logements ne sera achevée qu'au début de l'année 1959<sup>190</sup>. Du fait de ces difficultés, la construction de la cité Fabien a été l'opération la plus coûteuse de la période pour l'office<sup>191</sup>. Au-delà, la réalisation des 1 500 logements initialement prévus pour l'« Unité de quartier » s'est heurtée aux lenteurs de l'expropriation des terrains de l'usine automobile Delaunay-Belleville, au sud de l'avenue du Colonel Fabien<sup>192</sup>. Les restrictions budgétaires imposées à ces premiers chantiers ont aussi empêché la réalisation des locaux communs et commerciaux envisagés initialement comme des éléments indispensables à la vie de quartier<sup>193</sup>. Malgré ces différentes difficultés, dans les appréciations architecturales ultérieures, les premières réalisations d'André Lurçat à Saint-

---

<sup>185</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 31 juillet 1950.

<sup>186</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séances du CA OPH du 27 mars et du 27 juin 1951.

<sup>187</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 12 janvier 1951. Lors de cette séance le CA OPH constate l'échec de l'adjudication des travaux pour la 2<sup>ème</sup> tranche de la cité Fabien.

<sup>188</sup> C.-M. Bauché, A. Lecrès, N. Plumain [et al.], « Base de données des titres des délibérations et des vœux du Conseil municipal (1944-1965) », *op. cit.* L'étude des emprunts garantis par la commune, à partir de ce répertoire analytique des délibérations du C.M. ne donne pas de certitudes sur l'attachement de tel emprunt à telle opération, mais ce n'est qu'en 1952-53 que les emprunts présentent des volumes suffisamment importants pour correspondre aux financements principaux de nouvelles opérations [cf. Annexe n°2-5].

<sup>189</sup> AM SD, 1 OPH 27, Séance du CA OPH du 23 février 1954 ; 1 OPH 28, Séance du CA OPH du 14 janvier 1955. Il s'agit probablement de problèmes spécifiques à ce chantier, car les travaux engagés pour la première tranche de la cité Paul Eluard qui ont débuté en juin 1953, ne font l'objet d'aucune observation comparable.

<sup>190</sup> AM SD, 1 OPH 34, Séance du CA OPH du 18 juin 1959.

<sup>191</sup> Cf. Annexe n° 2-4.

<sup>192</sup> N. Simonnot, « Cité du colonel Fabien (Saint-Denis) », *Atlas du Patrimoine de la Seine-Saint-Denis* [en ligne], [http://www.atlas-patrimoine93.fr/pg-html/bases\\_doc/inventaire/fiche.php?idfic=066inv036](http://www.atlas-patrimoine93.fr/pg-html/bases_doc/inventaire/fiche.php?idfic=066inv036) (version mise en ligne le 1/10/2004).

<sup>193</sup> N. Simonnot, « Cité Paul Éluard (Saint-Denis) », *Atlas du Patrimoine de la Seine-Saint-Denis* [en ligne], [http://www.atlas-patrimoine93.fr/pg-html/bases\\_doc/inventaire/fiche.php?idfic=066inv035](http://www.atlas-patrimoine93.fr/pg-html/bases_doc/inventaire/fiche.php?idfic=066inv035) (version mise en ligne le 1/10/2004).

Denis conservent du modèle original de « cités-jardins suburbaines », l'image d'ensembles équilibrés et harmonieux<sup>194</sup>.

La mise en location de la plupart des logements projetés depuis 1948 a lieu entre mars 1954, pour la seconde tranche de la cité Langevin, et l'été 1955 pour les premiers immeubles de la cité Paul Éluard<sup>195</sup>. Cinq à six ans se sont écoulés depuis l'approbation des projets. Le « programme de construction pour 1950 » de plus de 700 logements, imaginé par Auguste Gillot devant le conseil d'administration d'octobre 1949, est resté dans les limbes<sup>196</sup>. Avec la surélévation de la cité Henri Barbusse décidée entre-temps, le parc immobilier géré par l'office à la fin 1955 s'élève à 1 007 logements. En dix ans, l'organisme dionysien n'a fait que rattraper le niveau atteint avant-guerre par les offices HBM les plus importants de la Seine-banlieue<sup>197</sup>. L'écart reste béant avec l'idéal d'un logement social pour tous.

## 2.2. La rénovation urbaine empêchée : l'îlot Basilique

L'autre versant de la politique urbaine municipale, la suppression des îlots insalubres, faisait lui-aussi face à des contraintes difficilement surmontables. Les îlots insalubres parisiens dont la liste avait été définie en 1906 existaient encore<sup>198</sup>. Dans le cas de Saint-Denis, ils sont définis plus tardivement – à la suite de la loi du 1er mars 1942<sup>199</sup> –, et posent des problèmes singuliers en particulier à proximité immédiate de la Basilique Saint-Denis. De la loi de 1913 sur les Monuments historiques à celle de 1962 sur les secteurs sauvegardés, la construction d'une politique urbaine pour les centres anciens est très progressive, et l'articulation de la conservation du patrimoine avec les politiques visant à organiser la croissance et la modernisation urbaine reste problématique jusqu'aux années 1970<sup>200</sup>. À Saint-Denis, dès la Libération, d'importantes difficultés s'opposent au lancement de l'opération urbaine envisagée dans le quartier Basilique. Le couplage prévu entre construction HLM et suppression des îlots insalubres n'a pas été possible. La complexité du site a sa part dans ce blocage. Mais l'histoire de cette opération empêchée illustre également les difficultés de la coordination entre acteurs municipaux et étatiques, non seulement à cause d'oppositions politiques, mais aussi parce qu'un

---

<sup>194</sup> J.-P. Scalabre, J.-C. Delorme, « Saint-Denis : forme urbaine et habitat », 1975 [AM SD, 10 SD 410] ; N. Simonnot, J.-B. Vialles, D. Bétored, *L'oeuvre d'André Lurçat en Seine-Saint-Denis*, *op. cit.*

<sup>195</sup> AM SD, 7 OPH 33 à 53 (cité P. Éluard) et 10 OPH 1 à 10 (cité P. Langevin). Dates de mises en locations vérifiées à partir de notre « Base de données OPH » [cf. présentation en Annexe n° I].

<sup>196</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 27 octobre 1949.

<sup>197</sup> B. Pourtout, « La première loi de programmation de logements sociaux », *op. cit.*, p. 115.

<sup>198</sup> Y. Fijalkow, *La construction des îlots insalubres : Paris 1850-1945*. Editions L'Harmattan, 1998.

<sup>199</sup> « Loi du 1 mars 1942 sur l'aménagement des terrains de la zone de l'ancienne enceinte fortifiée de Paris ; Immeubles et îlots insalubres ; Aménagements d'urgence », I. Backouche, « Rénover un quartier parisien sous Vichy. "Un Paris expérimental plus qu'une rêverie sur Paris" ». *Genèses*. 2008, n° 73, n° 4.

<sup>200</sup> I. Backouche, *Aménager la ville. Les centres urbains français entre conservation et rénovation (de 1943 à nos jours)*. Paris : Armand Colin, 2013.

hiatus s'est installé entre le projet local forgé à la Libération et les conditions pratiques de la construction HLM et de l'aménagement urbain.

### **2.2.1. Face au principal « îlot insalubre » de Saint-Denis : des instruments inadaptés (1945-1957)**

Après-guerre, le diagnostic est rapidement établi sur l'état de dégradation matérielle de l'îlot Basilique, comme sur l'absence de moyens administratifs et financiers adaptés. Dès l'automne 1944, une note de la Préfecture parvenue à Saint-Denis demande des informations sur « le nombre d'îlots insalubres de la Commune et la situation de ces îlots, ainsi que le nombre d'immeubles, de logements et de personnes compris dans ces îlots<sup>201</sup> ». Les échanges entre le Service de l'habitation de la Préfecture et le Bureau d'hygiène municipal conduisent à délimiter à Saint-Denis trois îlots insalubres<sup>202</sup>. Le principal est situé immédiatement au nord de la Basilique et de l'Hôtel de Ville. En 1946, il comprend 179 immeubles et près de 3 800 habitants. Un autre plus petit se situe au sud de la Basilique et de la Maison d'éducation de la Légion d'Honneur, autour de la rue de la Boulangerie. Il compte 68 immeubles et plus de 1 400 habitants. Le troisième îlot délimité se situe dans la « Petite Espagne » à la Plaine Saint-Denis. Il comprend une centaine d'immeubles de taille plus réduite et un millier d'habitants. L'ensemble nécessiterait le relogement de plus de 2 500 ménages. L'avis donné fin 1946 par le directeur du Bureau d'hygiène municipal tient compte de cette contrainte pour suggérer au bureau municipal d'agir avec prudence. Il souligne aussi qu'une procédure d'au moins deux ans précèdera une déclaration d'insalubrité, et qu'après celle-ci l'interdiction de conduire des travaux dans le périmètre obligera à reloger et à reconstruire sans qu'aucune garantie financière ne soit accordée. En raison de ces difficultés, la Ville ne lance alors aucune procédure d'ensemble.

Une dizaine d'année plus tard, la sortie des difficultés économiques de l'après-guerre semble permettre de relancer une action contre les îlots insalubres. L'avis du Bureau d'hygiène municipal est de nouveau sollicité<sup>203</sup>. En mai 1955, son directeur insiste sur l'inefficacité des travaux d'assainissement prescrits jusqu'à présent. Les procédures engagées reviennent à demander des interventions qui dépassent les revenus tirés des logements, voire la valeur des biens immobiliers. Et, lorsqu'elles aboutissent, elles « n'améliorent pas foncièrement les

---

<sup>201</sup> AM SD, 12 AC 3, Compte-rendu du bureau municipal du 25 octobre 1944, Hygiène, affaire n° 29, « Ilots insalubres ».

<sup>202</sup> AM SD, 42 AC 3, Bureau d'Hygiène, Déclaration d'îlots insalubres. Rapport au bureau municipal, 27 septembre 1946.

<sup>203</sup> AM SD, 42 AC 3, Avis du directeur du Bureau Municipal d'Hygiène – Immeubles et îlots insalubres, 16 mai 1955.

conditions d'habitabilité<sup>204</sup> ». Il préconise une « démolition totale des immeubles », avec comme première priorité l'îlot Basilique, « en raison de sa situation au cœur de la Ville et de la densité énorme des immeubles insalubres qu'il contient ». Un premier programme serait établi en fonction du nombre de logements neufs que le ministère financerait, en ciblant une centaine d'habitations dans des immeubles en état de péril ou interdits à l'habitation. En juin 1955, le conseil municipal engage l'acquisition de ces immeubles, si besoin par expropriation<sup>205</sup>. Le relogement est confié à l'office HLM<sup>206</sup>. Le financement des constructions nécessaires est sollicité en vertu d'un article de la loi du 24 mai 1951 qui prévoit des prêts couvrant la totalité des coûts engagés pour ce type d'opération<sup>207</sup>.

À partir du milieu des années 1950, parallèlement à l'affirmation d'une politique de construction plus conséquente, les services du ministère de la Reconstruction et du Logement (MRL) cherchent à faire émerger une politique permettant un traitement effectif des îlots insalubres. Des réunions de travail entre la municipalité dionysienne et les services départementaux du MRL sont organisées très rapidement après la publication de la circulaire du 24 janvier 1956 « relative à l'aménagement des îlots défectueux et au relogement des habitants des taudis »<sup>208</sup>, puis en septembre 1956 à l'initiative du commissaire à la construction et à l'urbanisme de la région parisienne, Pierre Sudreau<sup>209</sup>. On s'accorde alors sur l'urgence de l'opération déjà initiée, mais aussi sur la nécessité d'élargir le périmètre à traiter. Une partie du passif de l'opération pourrait être prise en charge par une subvention à l'office HLM, en application de l'article 79 bis du Code de l'Urbanisme, à la manière de ce qui a été acté pour une opération de rénovation en cours à Montreuil ; tandis que le Fonds national pour l'aménagement du territoire (FNAT) aiderait la Ville pour l'acquisition des terrains. L'architecte en chef des monuments historiques présente une série de recommandations<sup>210</sup>. Des enquêtes sociales sont conduites de manière coordonnée entre fonctionnaires du MRL et

---

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> AM SD, 17 ACW 68, Séance du CM du 1<sup>er</sup> juin 1955, Affaire 20. Il s'agit des immeubles situés 5- 6-6bis-7- 9 et 11, rue du Grand Pichet ; 7, rue du Petit Pichet ; 28-30-32-34, rue Jean Jaurès ; 8 et 10 rue Notre Dame.

<sup>206</sup> AM SD, 1 OPH 29, Séance du CA OPH du 21 juin 1955.

<sup>207</sup> « Loi n°51-650 du 24 mai 1951 relative au développement des dépenses d'investissement pour l'exercice 1951 (réparation des dommages de guerre et construction) », art. 25.

<sup>208</sup> « Circulaire du 24 janvier 1956 sur l'aménagement des îlots urbains défectueux et le relogement des habitants des taudis », . ; AM SD, 42 AC 3, Conférence de service – Ilot insalubre, 3 février 1946.

<sup>209</sup> AM SD, 42 AC 3, Conférence Ilots insalubres, 10 septembre 1956 ; Conférence autour de P. Sudreau, 12 septembre 1956 [les communes représentées lors de cette conférence sont : Arcueil, Aubervilliers, Gentilly, Montreuil, Joinville, Ile-Saint-Denis, Noisy-le-Sec, Saint-Denis, Gennevilliers, Villejuif, Suresnes, Puteaux].

<sup>210</sup> AM SD, 42 AC 3, Compte-rendu de réunion avec l'architecte en chef des monuments historiques, conservateur de la Basilique (M. Gouverneur), 19 septembre 1956.

assistantes sociales municipales pour évaluer de manière plus précise les besoins<sup>211</sup>. Puis une étude d'ensemble de l'opération est conduite avec le renfort du BERIM, le bureau d'études créé en 1948 par Raymond Aubrac et des proches du PCF<sup>212</sup>.

Malgré ces nouveaux instruments permettant d'envisager sérieusement une rénovation annoncée depuis la Libération, de nombreuses incertitudes demeurent sur les contours de l'opération et sur l'opportunité de la confier à l'office municipal. À l'été 1957, le BERIM confirme la nécessité d'un élargissement du périmètre, notamment pour obtenir des crédits que le ministère destine en priorité à de grandes opérations<sup>213</sup>. On estime alors la réalisation possible sur une durée de cinq ans. Les exigences des services départementaux de l'urbanisme et de l'administration des Beaux-Arts ne sont pas encore arrêtées fermement<sup>214</sup>. Les projets tablant sur une baisse de la densité de logements dans l'îlot rénové, des opérations de « compensation » permettant de reloger environ 300 ménages sont à prévoir, ce qui suppose des décisions sur les projets de l'office en cours d'instruction. Par ailleurs, des sons de cloche variés émanent du Ministère au sujet de l'organisme qui devrait être désigné pour conduire l'opération, les uns appuyant l'intervention de l'office<sup>215</sup>, tandis que d'autres orientent vers la SEM de construction *Le Logement dionysien* que la municipalité a créée en 1956<sup>216</sup>. Dès 1957, ce point apparaît comme une question « de toute urgence » bloquant la poursuite de l'examen du dossier<sup>217</sup>.

### **2.2.2. Aménager la ville aux abords de la Basilique : les missions de l'office HLM en question (1958-1965)**

À partir de 1958, les contours de l'opération n'ont jamais été aussi proche d'être fixés, mais les incertitudes qui persistaient deviennent des obstacles insurmontables dans le contexte politique des premières années de la Vème République. Pour avancer sur ce qui est présenté par les fonctionnaires du MRL « comme le problème n°1 du département de la Seine » en matière de rénovation urbaine, une réunion élargie se tient début février 1958<sup>218</sup>. À cette occasion, les

---

<sup>211</sup> AM SD, 42 AC 3, Compte-rendu d'une enquête effectuée à Saint-Denis au cours des mois de mars et avril 1956 sur les immeubles compris dans deux îlots insalubres du Centre-Ville Impasse Saint-Jean - Impasse Choisel, juin 1956.

<sup>212</sup> P. Convert, *Raymond Aubrac: résister, reconstruire, transmettre*. Paris : Éd. du Seuil, 2011, p. 337-342.

<sup>213</sup> AM SD, 42 AC 3, Réunion du 8 juillet 1957 dans le bureau de Mr Benhamou ; et, Compte-rendu du rendez-vous de MM. A. Lurçat, R. Aubrac et G. Bausch au ministère de l'Urbanisme, 8 juillet 1957. Raymond Aubrac indique que le ministère réserverait des crédits pour des opérations d'environ 2500 logements.

<sup>214</sup> AM SD, 42 AC 3, Compte rendu de conversation "Aménagement et rénovation du centre de Saint-Denis" (réunion le 3/7/1957 au secrétariat d'Etat) ; Rénovation îlots insalubres - Réunion du 20/9/1957.

<sup>215</sup> AM SD, 42 AC 3, Compte-rendu du rendez-vous de MM. A. Lurçat, R. Aubrac et G. Bausch au ministère de l'Urbanisme, 8 juillet 1957.

<sup>216</sup> AM SD, 42 AC 3, Rénovation îlots insalubres - Réunion du 20/9/1957 ; AM SD, 50 ACW 73, "Ilots insalubres, le 9 août 1957", compte-rendu de réunion avec MM Combes et Danger (Préfecture). Sur la création de la SEM municipale : AM SD, 17 ACW 93, Séance du Conseil municipal du 25 mai 1956, Affaire 13.

<sup>217</sup> AM SD, 50 ACW 73, Note à Monsieur Roussel de G. Bausch (directeur administratif), 20 juillet 1957.

<sup>218</sup> AM SD, 50 ACW 73, « Projet, Rénovation d'îlots urbains », compte-rendu de la réunion du 6 février 1958.

premiers plans présentés par André Lurçat sont discutés par les représentants des différentes administrations impliquées. Les expropriations sont relancées fin février 1958. Lorsqu'interviennent l'ordonnance du 23 octobre 1958 et le décret du 31 décembre 1958 instituant la procédure de Rénovation urbaine, le projet dionysien semble en position d'être retenu. Mais, les difficultés propres aux abords de la Basilique, les hésitations politiques des élus municipaux et la volonté gaulliste de revoir dans son ensemble l'aménagement de la région parisienne empêchent le lancement de cette opération majeure pour l'avenir de la ville.

La question de la désignation de l'organisme rénovateur se pose de nouveau. Les archives ne donnent pas tous les tenants et aboutissants de la discussion, mais témoignent de certaines contradictions du positionnement municipal face à un État plutôt favorable à l'engagement de la SEM *Le Logement dionysien*, probablement parce que cela impliquait d'autres circuits de financement, et parce qu'au même moment l'équilibre financier de l'office municipal apparaissait trop fragile pour soutenir cette opération lourde<sup>219</sup>. Fin 1959, une note du BERIM incite les élus à prendre une décision rapide en raison de l'accroissement des demandes de subvention qui pourrait reléguer le projet dionysien, et parce que

le Ministère de la Construction incite lui-même directement certaines communes de Banlieue à lancer des opérations avec des Sociétés d'Economie Mixte. Il ne faut pas se laisser distancer et être ainsi réduit à une position défensive devant certaines propositions<sup>220</sup>.

Cette considération tactique n'emporte pas immédiatement la conviction des élus qui semblent plutôt chercher à renforcer l'office municipal. Fin janvier 1958, déjà, le BERIM et Fernand Roussel, le secrétaire général de la mairie, se prononçaient au sujet d'une question connexe pour une opération qui ne soit pas exclusivement composée d'HLM<sup>221</sup>. Ils envisageaient notamment des pourparlers avec la CDC pour qu'elle acquière les terrains et conduise un programme associant HLM et logements de niveau supérieur destinés à la location ou à la vente. Mais, malgré l'idée de demander des engagements pour la réservation de ces logements aux « gens de Saint-Denis », l'adjoint à l'urbanisme, René Benhamou se montrait réservé, en particulier sur « la question de la vente de logements dans le centre de Saint-Denis [qui] pose le problème de la politique municipale sur cette question<sup>222</sup> ». Les élus dionysiens n'étaient pas prêts à assumer une politique favorisant la propriété individuelle.

À l'image du discours de l'adjoint à l'urbanisme dans les réunions de travail de la période, la municipalité ne cherche pas à régler cette question de front, mais avant tout à obtenir le

---

<sup>219</sup> Cf. *infra*, 3.2.1.

<sup>220</sup> AM SD, 50 ACW 73, Note à Monsieur Roussel de Ch. Gateau (BERIM), le 9 décembre 1959.

<sup>221</sup> AM SD, 50 ACW 73, « Au sujet des îlots insalubres », compte-rendu de conversation avec M. Aubrac au sujet de la procédure à suivre, 29 janvier 1958 ; Réunion du 31 janvier 1958 : Ville / BERIM.

<sup>222</sup> AM SD, 50 ACW 73, Réunion du 31 janvier 1958 : Ville / BERIM.

lancement d'une opération. Ainsi, en février 1958, René Benhamou clôt une réunion avec l'ensemble des intervenants en insistant sur la nécessité d'une instruction rapide du dossier de « Rénovation d'îlots et mise en valeur des richesses historiques de la ville », qui comprendrait la construction de 400 HLM sur un terrain de compensation, de 200 autres dans le périmètre insalubre et « le surplus en construction d'immeubles à grand standing »<sup>223</sup>. Une annotation du compte-rendu remplace « grand standing » par « certain standing », détail qui témoigne de la gêne persistante des élus communistes et laisse penser que l'intention est d'obtenir un infléchissement ultérieur en faveur de la construction HLM.

Plus de deux ans après, c'est finalement l'office HLM qui est désigné pour conduire la rénovation de l'îlot Basilique<sup>224</sup>. Il est prévu de lui confier la construction de près de 850 logements à la place des 1 500 détruits, et plusieurs de ses autres projets de constructions sont désignés pour servir d'« opérations-tiroir » destinées au relogement. Début 1961, les administrateurs sont invités à valider ce choix « d'autant que suivant les déclarations de Monsieur le Ministre de la Construction, les HLM pourraient désormais construire des logements à des normes différentes<sup>225</sup> ». Il se peut que la position politique de la municipalité ait un peu évolué. Mais, après un premier avis préalable favorable des services départementaux du ministère de la Construction<sup>226</sup>, un courrier de la Préfecture de début 1962 incite de nouveau à choisir la SEM *Le Logement dionysien*<sup>227</sup>. Le Conseil municipal réaffirme malgré tout sa volonté de confier l'opération à l'office et poursuit l'instruction du dossier avec le BERIM<sup>228</sup>.

Ce choix paraît sans doute garantir aux élus municipaux un meilleur contrôle sur le niveau de « standing » des logements à bâtir, mais il n'emporte pas la conviction des services de l'État. Les services du Ministère mettent désormais en cause les capacités financières de l'office municipal pour endosser une telle opération<sup>229</sup>. Ils font en effet remarquer qu'il s'est déjà engagé depuis 1958 dans une autre opération visant à réaménager les terrains laissés à proximité du centre-ville par la fermeture d'une tannerie industrielle<sup>230</sup>. À l'étude depuis 1956, ce projet

---

<sup>223</sup> AM SD, 50 ACW 73, « Projet, Rénovation d'îlots urbains », compte-rendu de la réunion du 6 février 1958.

<sup>224</sup> AM SD, 17 ACW 211, Séance du Conseil municipal du 23 septembre 1960, Affaire 14.

<sup>225</sup> AM SD, 1 OPH 36, Séance du CA OPH du 11 mars 1961. Le périmètre pressenti pour l'opération comprend 67 314 m<sup>2</sup> de terrains privés dont 22 801 m<sup>2</sup> non construits. Il est limité au sud par les propriétés de la Basilique et de la maison de la légion d'Honneur, au nord et à l'est par le Bd Félix Faure, à l'ouest par la rue Albert Walter [cf. Annexe cartographique n° 4, Carte 1].

<sup>226</sup> AM SD, 50 ACW 73, Avis de la Commission d'examen préalable de la Direction de Services Départementaux de la Seine du Ministère de la Construction, 16 janvier 1961.

<sup>227</sup> Courrier du Préfet de la Seine du 23 février 1962, cité par : AM SD, 42 AC 3, « Rénovation Ilot de la Basilique », Rapport de G. Bausch (directeur administratif) à Monsieur Benhamou, 25 mars 1963.

<sup>228</sup> Le dossier complet est transmis en mai 1962 [AM SD, 101 ACW 18, "Zone d'aménagement concerté - Rénovation de l'îlot Basilique", rapport présenté par R. Dumay au Conseil municipal privé du 17 avril 1972].

<sup>229</sup> Cf. *infra*, 3.2.

<sup>230</sup> AM SD, 17 ACW 139, Séance du Conseil municipal du 28 février 1958, Affaire 14.

a été permis par une subvention du FNAT soutenant la décentralisation industrielle<sup>231</sup>. Les habitations existantes sur les terrains adjacents sont occupées par seulement 150 ménages, ce qui permet d'envisager leur relogement sans grande difficulté<sup>232</sup>. Un programme de 761 logements est projeté sur 5 ha, la future cité Gabriel Péri. Le chantier est complexe à cause des fondations spéciales rendues nécessaires par la nature du terrain<sup>233</sup>. Cependant, la tutelle ministérielle n'entend pas accorder de financement global des constructions engagées et conditionne la poursuite de l'opération à des engagements budgétaires de l'office HLM dionysien<sup>234</sup>. La rénovation de l'îlot Basilique se trouve ainsi compromise au début des années 1960 par des rapports institutionnels dégradés avec l'État<sup>235</sup>.

Cela se confirme sur le plan des procédures d'urbanisme. Les premiers projets présentés par André Lurçat pour l'îlot Basilique font l'objet d'observations critiques de l'inspecteur général des Monuments historiques en charge du secteur<sup>236</sup>. Mais l'enjeu central tient à l'attente de décisions d'urbanisme d'ordre plus général<sup>237</sup>. Le District de la région de Paris créé en 1961 est chargé de réviser le Plan d'aménagement et d'organisation de la région parisienne approuvé un an auparavant. Il s'agit d'affirmer résolument une croissance organisée de l'agglomération parisienne. Mais les études de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP) prennent du temps et le caractère autoritaire de décisions technocratiques achève de braquer des élus locaux, notamment communistes, déjà en butte au projet de réorganisation administrative de la région parisienne<sup>238</sup>. Le Schéma directeur publié par l'IAURP en 1965 confirme le statut peu stratégique accordé au centre ancien de Saint-Denis. Il prévoit en effet « une rénovation mesurée et une restauration qui permettra, en respectant le cadre de la cité, d'y accueillir les établissements surtout culturels qu'il faut mettre à la disposition des habitants de cette zone<sup>239</sup> ». Les projets prioritaires pour la banlieue nord sont le pôle commercial Stains-Pierrefitte, associé à une station RER et à un grand ensemble intercommunal, et le pôle universitaire à Villetaneuse-Montmagny. La démolition complète des îlots insalubres dionysiens n'est pas à l'ordre du jour<sup>240</sup>.

---

<sup>231</sup> AM SD, 1 OPH 30, Séance du CA OPH du 22 décembre 1956.

<sup>232</sup> AM SD, 85 ACW 4 : Conseil économique et social, Questionnaire sur un aménagement urbain - Rénovation urbaine Ilot Gabriel Péri - Bonnevide à Saint-Denis, Paris le 4 août 1960

<sup>233</sup> AM SD, 1 OPH 33, Séance du CA OPH du 18 juin 1959.

<sup>234</sup> AM SD, 1 OPH 37, Séances du CA OPH du 1<sup>er</sup> juillet 1961 et du 28 septembre 1961.

<sup>235</sup> Cf. *infra*, 3.

<sup>236</sup> AM SD, 50 ACW 73, Courrier du maire-adjoint, R. Benhamou à A. Lurçat, 16 décembre 1961.

<sup>237</sup> AM SD, 42 AC 3, Rapport de G. Bausch, directeur administratif, à Monsieur Benhamou : Rénovation Îlot de la Basilique, 25 mars 1963.

<sup>238</sup> L. Vadelorge, « L'Etat face aux communes dans la politique d'aménagement de la région parisienne », *op. cit.*

<sup>239</sup> *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris*, Paris : Premier Ministre, Délégation générale au District de la région de Paris, 1965, p. 96.

<sup>240</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". », *op. cit.*, p. 35-37.

La singularité dionysienne liée à la présence d'un monument historique de valeur nationale dans un centre urbain de banlieue ouvrière explique en partie pourquoi le lancement d'une opération de rénovation urbaine est resté bloqué durant plus de vingt ans après la Seconde Guerre mondiale. Mais, la volonté de l'État de prendre l'ascendant sur des structures municipales jugées incapables de mener à bien une modernisation urbaine à la mesure de la région parisienne est un facteur tout aussi important. Pour l'office HLM de Saint-Denis, les retards pris par l'opération Basilique représentent une mise à l'épreuve. La mission qui lui est confiée depuis 1945 est mise en échec et, au-delà, on s'interroge au sein de la municipalité sur l'opportunité de faire évoluer la politique locale de logement, jusqu'à envisager de produire des logements en accession à la propriété.

### 2.3.L'entrée dans l'âge de la construction de masse : adaptations et désillusions (1954-1963)

Depuis le milieu des années 1950, l'engagement de l'État en matière de construction s'accompagne de changements profonds pour l'office HLM dionysien. Du point de vue des élus municipaux engagés pour certains depuis la Libération dans la défense d'une politique massive de construction de logements, les résultats obtenus alors sonnent comme un accomplissement. Cette entrée dans l'âge de la construction de masse a cependant demandé aux acteurs municipaux beaucoup de souplesse, au point de renoncer à la cohérence d'ensemble des projets d'André Lurçat et de fragiliser la politique municipale de logement.

#### **2.3.1. 1954-1959 : construction programmée et segmentation sociale des HLM municipaux**

Au cours de l'année 1954, les différents projets de construction de l'office restés en suspens sont de nouveau l'objet de discussions avec les services du MRL. Une visite au Ministère a lieu en mars 1954 pour faire un premier point sur les projets en cours<sup>241</sup>. Dans un contexte d'accroissement du budget accordé au logement social après les drames de l'hiver, il s'agit d'identifier ceux qui pourraient être financés par les dotations budgétaires de l'année en cours<sup>242</sup>. Plusieurs programmes prévus sur des parcelles dont l'office est propriétaire, ont déjà vu leurs dossiers techniques acceptés et attendent d'être financés. De nouveaux projets sont également montés pour bénéficier des lignes budgétaires créées dans le cadre de la relance de la construction voulue depuis le « Plan Courant »<sup>243</sup>. Le maire écrit ainsi au ministère pour

---

<sup>241</sup> AM SD, 50 ACW 29, Compte-rendu de visite au MRL, 5 mars 1954.

<sup>242</sup> S. Effosse, « La construction immobilière en France, 1947-1977 », *op. cit.*, p. 20.

<sup>243</sup> S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France*, *op. cit.*, p. 277-282.

proposer la construction de logements économiques normalisés (LEN) sur deux parcelles que l'office achèterait au Département, rue Leroy des Barres, la future cité Danielle Casanova<sup>244</sup>.

Fin 1955, quatre opérations ont obtenu les autorisations nécessaires pour la construction de 712 logements sur les 3 000 logements en projet<sup>245</sup>. Ces opérations, toutes conduites sous la responsabilité d'André Lurçat, sont achevées dans des délais moindres que ceux constatés auparavant. Leur mise en location s'échelonne en effet entre 1957 et 1959. Pour l'essentiel, ces nouveaux ensembles viennent se disposer aux alentours de la cité Fabien, mais suivant des modalités différentes de celles initialement envisagées pour l'aménagement de l'« Unité de quartier ». La seconde tranche de la cité Paul Éluard comprend 180 logements. Un nouvel ensemble qui prendra le nom de cité Pierre Sépard, est initié plus au nord en direction de la commune de Pierrefitte. Enfin, au nord de la cité Fabien est lancée également la construction d'une centaine de logements composant la première tranche de la cité Auguste Delaune<sup>246</sup>.

Avec ce programme de construction, on observe l'aboutissement de deux évolutions qui étaient en germe depuis le début des années 1950. La première répond à la volonté de construire des logements à loyers minima. Le rachat de la cité Henri Barbusse permettait déjà d'offrir des loyers très peu onéreux, mais les logements proposés ne dépassaient pas les trois pièces et ne pouvaient accueillir les familles nombreuses qui rencontraient le plus de difficultés pour trouver une offre locative adaptée à leurs ressources. Depuis 1952, plusieurs projets avaient été présentés en ce sens. L'un de 60, puis 100 logements, sur des parcelles situées dans l'ancienne zone de servitude du Fort de la Double Couronne ; l'autre de 100 logements, rue de Livry non loin de la cité Henri Barbusse<sup>247</sup>. Aucun des deux projets n'est mené à son terme. Mais après 1954, les préoccupations locales rencontrent celles du ministère pour un accroissement de la production de logements à un coût réduit. La cité Danielle Casanova construite dans le cadre de l'opération « Million » comporte 150 logements de ce type. Et, les 280 logements de la première tranche de la cité Pierre Sépard sont conçus dans le cadre d'un marché répondant aux normes LOPOFA, qui reprenaient en les améliorant légèrement celles des LEN<sup>248</sup>. La seconde évolution est initiée par l'implantation de la cité Danielle Casanova, à proximité du Fort de l'Est, dans un secteur de la ville qui n'accueillait encore aucun ensemble de logements sociaux.

---

<sup>244</sup> AM SD, 1 OPH 28, Séance du CA OPH du 12 octobre 1954, Courrier du 10 septembre 1954.

<sup>245</sup> AM SD, 1 OPH 29 et 30, Séances du CA OPH du 27 septembre 1955 et du 23 janvier 1957, Etat des projets au 31 décembre 1955, repris dans le rapport de l'administrateur-délégué sur le budget de l'année 1956. Pour localiser les différentes cités mentionnées, cf. Annexe cartographique n° 6.

<sup>246</sup> N. Simonnot, « Cité Auguste Delaune (Saint-Denis) », *Atlas du Patrimoine de la Seine-Saint-Denis* [en ligne], [http://www.atlas-patrimoine93.fr/pg-html/bases\\_doc/inventaire/fiche.php?idfic=066inv037](http://www.atlas-patrimoine93.fr/pg-html/bases_doc/inventaire/fiche.php?idfic=066inv037) (version mise en ligne le 1/10/2004).

<sup>247</sup> AM SD, 1 OPH 27, Séance du CA OPH du 23 février 1954.

<sup>248</sup> J.-C. Croizé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*. HDR. Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2009, vol. IV, p. 87-96.

L'idée d'une dispersion dans la commune avait déjà été avancée fin 1949 par le maire afin de « ne pas surcharger un quartier plus qu'un autre, en raison des divers Services sociaux qu'il faudrait construire aux alentours (écoles, etc.)<sup>249</sup> ».

En 1957, on estime que « ces résultats appréciables sont cependant nettement insuffisants en comparaison des 6 000 demandes de logements reçues à l'office<sup>250</sup> ». Une réunion de janvier 1959 avec les représentants de la délégation départementale du ministère de la Construction passe en revue l'ensemble des opérations exécutées, en cours ou en projet, afin d'envisager de nouvelles constructions<sup>251</sup>. Une seconde tranche de 88 logements avait été accordée pour la poursuite de la construction de la cité Auguste Delaune. Mais, aucune nouvelle décision de financement n'est prise dans la foulée en faveur de l'office. On observe bien entre 1955 et 1959 une séquence de construction qui permet un accroissement conséquent du parc de logements municipaux, suivant les progrès observés à l'échelle nationale. Ces constructions expliquent qu'on envisage de nouveau la destruction des îlots insalubres. Mais, l'articulation entre relogements et aménagement urbain n'est pas assurée et la continuité de l'activité de l'office demeure incertaine. Deux évolutions profondes sont actées : la segmentation sociale de l'offre HLM locale et une dispersion spatiale rompant avec le modèle de l'« Unité de quartier » pour s'adapter aux réalités de la gestion municipale et aux opportunités foncières.

### **2.3.2. 1959-1963 : relais de la SEM *Le Logement dionysien* et mise en cause de l'architecture des cités municipales**

La SEM *Le Logement dionysien* se trouve engagée à la même période dans d'importants projets. D'après les archives de l'office, la décision de créer ce nouvel organisme a été prise en 1956 dans un contexte de reprise de l'inflation et en l'absence de certitudes quant à de nouveaux financements pour l'organisme HLM existant<sup>252</sup>. La version donnée quelques années plus tard devant le conseil d'administration de l'office insiste sur cet objectif de captation de financement :

C'est en raison même de ces difficultés de financement que la Ville de Saint-Denis a pris l'initiative de créer une Société d'Economie Mixte de Construction qui poursuit, - avec notamment le concours du "Crédit Foncier de France" et de différents autres organismes - la réalisation de programmes de construction, dont nous venons de rappeler les grandes lignes<sup>253</sup>.

---

<sup>249</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 27 octobre 1949. Auguste Gillot propose aussi une sorte de concours entre les architectes travaillant déjà pour l'Office, afin d'obtenir une réduction du prix de la construction, André Lurçat se voyant chargé d'une harmonisation des projets.

<sup>250</sup> AM SD, 1 OPH 31, Séance du CA OPH du 25 mai 1957.

<sup>251</sup> AM SD, 1 OPH 34, Séance du CA OPH du 18 juin 1959, « Compte-rendu de réunion tenue au siège de l'Office le lundi 19 janvier 1959 avec les représentants de la délégation départementale du ministère de la construction ».

<sup>252</sup> AM SD, 1 OPH 30, Séance du CA OPH du 23 janvier 1957. A. Gillot s'inquiète notamment de l'arrêté du 15 juin 1956 sur le blocage des prix, qui contraint les entreprises sans toucher au prix des matières premières.

<sup>253</sup> AM SD, 1 OPH 36, Séance du CA OPH du 24 juin 1960. On recourt aussi aux obligations du Fonds de gestion des emprunts unifiés des collectivités locales [AM SD, 17 ACW 182 et 194, Séances du CM du 18 septembre 1959,

En autorisant les collectivités locales à devenir actionnaires majoritaires dans des sociétés relevant pour l'essentiel du droit privé, la formule de la SEM représentait l'opportunité d'accéder à des financements que la réglementation interdisait à un office HLM<sup>254</sup>. En pratique toutefois, la dimension privée était ici très réduite, car la gestion locative des HLM construits a été dès le départ confiée à l'office.

*Le Logement dionysien* se voit d'abord confier les projets initialement négociés entre l'office et les Ponts et Chaussées, dans le cadre d'une convention de relogement liée à l'aménagement de l'autoroute du Nord, soit deux opérations importantes réalisées sur des terrains obtenus par bail emphytéotique auprès de la municipalité. Dans l'éditorial qu'il signe dans le bulletin municipal d'avril 1960, Auguste Gillot peut relater les efforts demandés pour « construire le bonheur » et permettre la mise en chantier des « 1 232 logements »<sup>255</sup>. Une première opération de 432 logements est réalisée au lieu-dit « Le Bec à Loue », sur des terrains acquis en 1955 par la Ville<sup>256</sup>, suivant un projet dont la première mouture a été établie en 1956 par André Lurçat. Cet ensemble construit entre 1959 et 1962 prend le nom de cité Joliot-Curie<sup>257</sup>. Un second programme est mené à l'extrémité nord-ouest de la commune, dans le prolongement des premiers immeubles de la cité Pierre Séward (dont on reprend le nom), entre le Parc municipal des Sports et les voies de chemin de fer, avec d'abord 800, puis 1 000 logements, terminés en 1963<sup>258</sup>. Un dernier projet achevé en décembre 1962 vient compléter ce programme conséquent. Situé dans le prolongement de la cité Delaune et jouxtant la cité Pierre Séward, il s'agit d'un immeuble de 108 logements sur 10 étages dont le financement n'avait pu être obtenu par l'office<sup>259</sup>.

---

Affaire 8/2 et du 29 janvier 1960, Affaire L (C.-M. Bauché, A. Lecrès, N. Plumain[et al.], « Base de données des titres des délibérations et des vœux du Conseil municipal (1944-1965) », *op. cit.*).

<sup>254</sup> Le décret du 30 septembre 1953, puis sa traduction réglementaire du 20 mai 1955, permettent une participation financière accrue des communes à des régies ou sociétés [J.-M. Pontier, « La Quatrième République », *op. cit.*, p. 525- 528.] Voir aussi : D. Lorrain, « Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains ». *Réseaux*. 1987, vol. 5, n° 26.

<sup>255</sup> AM SD, 13 C 2, « Paix et désarmement pour construire le bonheur », *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°34, avril 1960, p. 3. Dans le même volume, un article de René Benhamou présente en détail les opérations conduites par *Le Logement dionysien* et leurs aspects techniques, p. 12-13.

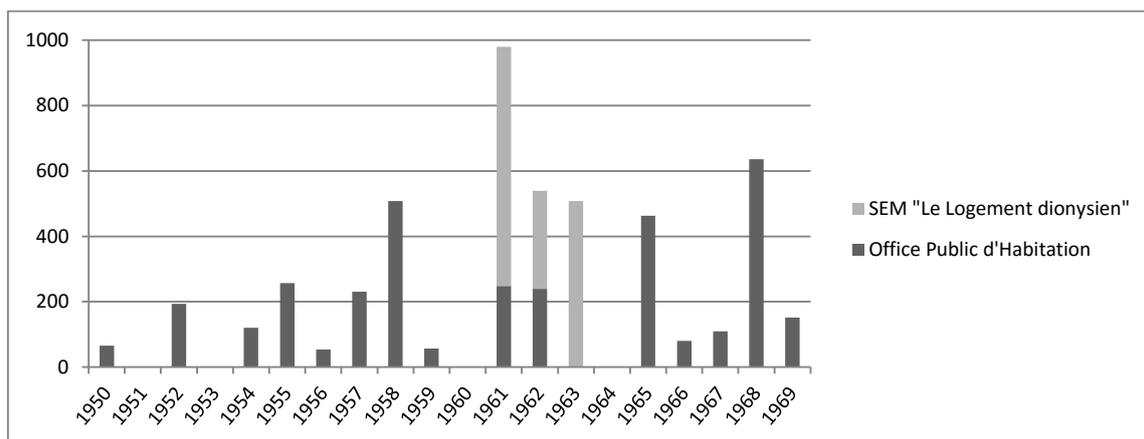
<sup>256</sup> AM SD, 17 ACW 68, Séance du CM du 1 juin 1955, Affaire 16 [C.-M. Bauché, A. Lecrès, N. Plumain[et al.], « Base de données des titres des délibérations et des vœux du Conseil municipal (1944-1965) », *op. cit.*].

<sup>257</sup> N. Simonnot, « Cité Irène et Frédéric Joliot-Curie (Saint-Denis) », *Atlas du Patrimoine de la Seine-Saint-Denis* [en ligne], [http://www.atlas-patrimoine93.fr/pg-html/bases\\_doc/inventaire/fiche.php?idfic=066inv033](http://www.atlas-patrimoine93.fr/pg-html/bases_doc/inventaire/fiche.php?idfic=066inv033) (version mise en ligne le 1/10/2004).

<sup>258</sup> AM SD, 1 OPH 34, Séance du CA OPH du 18 juin 1959. On incite le CA OPH à confier le projet « Fabien VIII » de 400 logements à la SEM afin qu'il soit réalisé en continuité des chantiers sur le point d'être lancés par elle.

<sup>259</sup> AM SD, 1 OPH 36, Séance du CA OPH du 24 juin 1960.

Graphique 2-2 : Mises en locations de logements neufs (1950-1969)



Sources : 1 OPH 23 à 50 [cf. Annexe n° II-1]

Les résultats obtenus durant la même période par l'office sont beaucoup moins spectaculaires. Voyant s'éloigner la perspective d'une rénovation de l'îlot Basilique, il demeure en charge de celle de l'îlot Péri-Bonnevide<sup>260</sup>. Cette opération comportait initialement un programme de 450 logements, permettant « de créer entre deux nouveaux quartiers (cités Paul Langevin et Fabien) une zone d'habitations, en procédant à la rénovation d'un îlot urbain central jusqu'alors mal utilisé<sup>261</sup> ». L'étude confiée à André Lurçat et au BERIM aboutit au projet d'un ensemble de 761 logements répartis dans plus de 15 cages d'escalier, à construire en quatre tranches<sup>262</sup>. Les 200 premiers logements de la cité Gabriel Péri sont achevés dès le début de l'année 1962, mais aucune certitude n'est donnée sur le financement complet de la cité. Le principe d'un fractionnement annuel des crédits s'applique bientôt à l'ensemble des opérations conduites par l'office. Finalement seuls 709 logements seront construits et les derniers ne seront mis en location qu'au cours de l'année 1969<sup>263</sup> ! Ainsi, l'entrée dans l'âge de la construction de masse qui s'est produite à Saint-Denis au tournant des années 1960, n'a été possible que grâce au relais du *Logement dionysien*. Entre 1959 et 1963, seuls 359 logements de l'office sont mis en location, alors que la SEM municipale a conduit la construction de 1 540 logements. L'ensemble produit un changement d'échelle du parc municipal sans précédent par sa rapidité (Graphique 2-2). Entre 1960 et 1963, le nombre de logements offerts aux citoyens municipaux a plus que doublé.

Cette évolution quantitative transforme significativement le paysage urbain dionysien, au point d'insinuer des doutes dans l'équipe municipale. En comparaison des projets antérieurs,

<sup>260</sup> Cf. *supra*, 2.2.2.

<sup>261</sup> AM SD, 1 OPH 30, Séance du CA OPH du 22 décembre 1956.

<sup>262</sup> AM SD, 1 OPH 34, Séance du CA OPH du 18 juin 1959.

<sup>263</sup> AM SD, 1 OPH 50, Séance du CA OPH du 19 avril 1969.

les nouvelles cités reproduisent à grande échelle les mêmes types de logements – ceux conçus pour l'opération à normes réduites Pierre Sémard en 1956-1957 –, sans introduire les éléments de différenciation qui faisaient la qualité architecturale des premières, et le panneau de façade préfabriqué remplace l'association de surfaces variées<sup>264</sup>. Début février 1962, le problème de « l'architecture pratiquée à Saint-Denis par M. Lurçat » fait l'objet d'une mise au point interne, après avoir été soulevé par le ministre Pierre Sudreau en marge d'une conférence sur le projet du District de grand ensemble intercommunal Stains-Saint-Denis-Pierrefitte<sup>265</sup>. Dès 1959, Charles Gachelin notait dans son mémoire :

La construction de logements à Saint-Denis juxtapose une vieille ville pour partie insalubre, souvent en état de péril et des ensembles récents, aérés, de ligne moderne. Mais ces deux villes physiquement ne se raccordent pas dans la mesure où l'ordre de l'urbanisme actuel ignore le désordre du centre urbain ancien. De ce contraste naît un problème : l'un et l'autre ensemble exprime une atmosphère particulière, très sensible qui se répercute sur les rapports humains, démographiques et sociologiques créés par la coexistence de ces deux architectures<sup>266</sup>.

Et, plus spécifiquement :

Les cités Fabien et Paul Éluard donnent sur des paysages industriels délabrés qui les déparent. L'urbaniste se serait proposé d'effectuer un zoning industriel par déplacement d'autorité de ces industries vers le sud de la ville. En fait le problème du coût du déplacement n'a pas trouvé de solution et les usines subsistent noircissant les immeubles neufs : c'est un des points noirs de l'urbanisme dionysien<sup>267</sup>.

« Ces questions qui déjà retiennent l'attention de la Municipalité » sont prises d'autant plus au sérieux que le ministre menace de bloquer provisoirement les nouveaux projets municipaux s'ils gardent le même aspect « triste » et « gris »<sup>268</sup>.

En présence d'André Lurçat, des positions très diverses sont exprimées par les élus, suivant qu'ils s'attachent aux couleurs des façades, à l'aménagement des abords, aux formes et au style, ou à l'architecture intérieure des logements. L'adjoint Pierre Didiot relève par exemple que « dans l'usine où il travaille des ouvriers d'autres communes ont fait des remarques sur l'aspect triste des constructions à Saint-Denis ». Dans sa conclusion des discussions, Auguste Gillot rappelant l'exigence suivant laquelle « les élus communistes doivent faire mieux qu'ailleurs », constate qu'« on se heurte à des difficultés inhérentes au régime capitaliste de Sudreau, aux intérêts de la propriété privée, aux difficultés de financement, qui en découlent ». Considérant justifiées les critiques sur les façades, d'autant qu'un « journaliste soviétique qui a

---

<sup>264</sup> J.-P. Scalabre, J.-C. Delorme, « Saint-Denis : forme urbaine et habitat », *op. cit.*, p. 145-146.

<sup>265</sup> AM SD, 50 ACW 29, Rapport au bureau municipal sur la Conférence du 23 janvier du Ministre de la Construction (M. Sudreau), 5 février 1962 ; et, Compte-rendu d'une réunion sur le problème de la construction à Saint-Denis, tenue le mardi 6 février 1962 au début de la séance du Bureau Municipal. Sur ce projet déjà ancien, voir : Commissariat à la Construction et à l'Urbanisme pour la Région parisienne (dir.), *Construction et urbanisme dans la région parisienne*. Paris : Hôtel de ville (Impr. municipale), 1957, p. 24-25.

<sup>266</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>267</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>268</sup> AM SD, 50 ACW 29, *art. cit.*

fait un reportage sur Saint-Denis a indiqué combien la construction laissait une impression de tristesse », il concède que « le problème des abords des groupes d'habitations » demande des efforts d'entretien et « une certaine discipline des habitants ». Mais, le maire appelle surtout à déjouer les attaques du ministre qui sont à replacer dans une « opération politique » appuyée sur le District et l'IAURP.

Suivre de près la genèse et la réalisation des importants programmes de construction qui sortent de terre de la fin des années 1950 au début des années 1960, permet de montrer le rôle considérable des négociations serrées imposées par les services de l'État. Dans le même temps, on mesure les conséquences concrètes de l'impératif politique de plus en plus pressant que représentait la construction de masse pour les élus dionysiens. Fournir aux « mal-logés » de la commune des logements en nombre et aux loyers les plus faibles possible a nécessité de reléguer au second plan des considérations relatives à la qualité des prestations ou aux capacités dont disposait la municipalité pour assurer la gestion d'un parc de logement d'une ampleur inédite. Le foncier d'une commune de banlieue industrialisée, associé à des financements contraints débloqués dans la plus grande incertitude, et à des méthodes de préfabrication guidant de plus en plus l'architecture produite, ont eu raison de la ville harmonieuse projetée avec l'« Unité de quartier ». La ville insalubre héritée de l'« anarchie capitaliste » condamnée depuis la Libération, ses industries polluantes comme ses « îlots défectueux », demeurent omniprésents dans le paysage dionysien, au point de compromettre l'entreprise municipale de modernisation lorsque les façades des cités neuves sont noircies par les fumées industrielles. De surcroît, la création d'un second organisme municipal de construction complexifie un édifice institutionnel déjà soumis à des difficultés importantes à cause du soutien apporté par l'administration communale à l'office. La coproduction conflictuelle des cités municipales de cette période est donc structurante à plus d'un titre. Sa marque est lisible dans le paysage, mais s'inscrit aussi durablement dans le mode de relation établi entre l'office et ses locataires.

### **3. Tutelle étatique, gestion locale : l'office dionysien face aux contraintes de l'institution HLM (1954-1965)**

Les parties précédentes montrent que les décisions déterminantes pour la conduite de l'office et la construction des logements municipaux n'ont été prises ni par son personnel administratif, ni par son conseil d'administration, ni véritablement à la suite de mobilisations militantes, mais plutôt dans le cadre de négociations conflictuelles et d'accommodements entre la Ville et l'État, conscients de leurs intérêts et objectifs partagés. Attributions de logement, finances et politique de loyer deviennent l'objet d'interventions croissantes de l'État à partir du

milieu des années 1950, au fur et à mesure que s'affirme son engagement budgétaire. Les acteurs municipaux font alors l'expérience de contraintes qu'ils n'avaient pas anticipées en relançant, après-guerre, une politique municipale de construction. Le modèle d'un logement municipal aux loyers les plus accessibles possibles et destiné aux citoyens locaux apparaît en effet remis en cause, à la fois par des difficultés de gestion qui s'aggravent à la fin des années 1950, et par la volonté d'intervention de l'État. Toutefois, malgré l'affichage de positions d'autorité, les acteurs étatiques sont aussi contraints à une certaine souplesse.

### 3.1. Affichages de l'autorité étatique et résistances locales des HLM

Le 2 octobre 1961, une convocation adressée aux administrateurs de l'office HLM de Saint-Denis leur demande « de faire l'impossible pour être présent » à la séance exceptionnelle organisée quelques jours après<sup>269</sup>. Il s'agit d'opposer une réaction ferme aux propos tenus par Pierre Sudreau au cours de l'émission de télévision *Faire face* consacrée au logement, diffusée le 28 septembre à 20 h 30<sup>270</sup>. Le ministre de la Construction a en effet « mis en cause le mode d'attribution des logements tel qu'il existe à Saint-Denis », portant « atteinte à l'esprit impartial qui a présidé à l'établissement de la liste des attributaires et à l'honorabilité de nos collègues membres de la Commission ». Les administrateurs récusent l'accusation qui leur est faite d'allouer les logements « en fonction de "piston" ou d'influence quelconque<sup>271</sup> ». Alors que la création du District de la région parisienne suscite déjà une forte opposition, l'intervention du ministre est aussi l'objet de débats au Conseil général de la Seine, et un rassemblement de protestation est organisé début janvier 1962 devant le ministère à l'appel de l'Union des maires de la Seine<sup>272</sup>.

L'intervention de Pierre Sudreau met doublement en cause le modèle de citoyenneté locale défendu par la municipalité dionysienne. Sur le fond, elle appuie l'annonce d'un décret qui doit réglementer les attributions de logements dans le département de la Seine, et prévoit d'instituer à la Préfecture le seul guichet autorisé à recevoir les demandes de logement<sup>273</sup> ; mesure qui va à l'encontre de tout le travail de légitimation de la municipalité, fondé sur son rôle « bâtisseur » au service des citoyens municipaux. Dans sa forme, l'intervention du ministre

---

<sup>269</sup> AM SD, 1 OPH 37, Séance du CA OPH du 5 octobre 1961, Courrier daté du lundi 2 octobre 1961.

<sup>270</sup> L'émission *Faire Face* d'Igor Barrère et Etienne Lalou présentait des documentaires de société. Elle a existé entre 1960 et 1962 [A. Chauveau, « Le voile, le miroir et l'aiguillon. La télévision et les mouvements de société jusque dans les années 1970 ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2001, vol. 4, n° 72, p. 103-104.]

<sup>271</sup> AM SD, 1 OPH 38, Séance du CA OPH du 28 mars 1962.

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> « Décret n°61-1267 du 24 novembre 1961 relatif à l'attribution des logements dans les habitations HLM du département de la Seine et faisant l'objet de location », , 1961.

témoigne de la volonté d'entrer en contact direct avec les citoyens par le biais de la télévision<sup>274</sup>. Cette mutation du rapport politique entre gouvernement et citoyens s'affirme depuis le milieu des années 1950 et devient un instrument privilégié par Charles De Gaulle et son entourage pour afficher une action de modernisation conduite au-dessus des partis. La déclaration d'Auguste Gillot devant le conseil d'administration de l'office dionysien, le 5 octobre 1961, confirme que cette évolution heurte la sensibilité politique locale :

En mon nom personnel, comme au nom des Membres du Bureau de l'office, comme au nom également de la Municipalité, je dois vous dire que c'est la première fois que nous sommes l'objet de propos aussi contraires à la vérité. De nombreux concitoyens nous ont manifesté leur indignation dès le lendemain matin. [...] Etant donné l'ampleur prise par une émission de ce genre, étant donné le pouvoir de persuasion de l'image et qui plus est de l'image mobile, nous ne pouvions pas laisser cette affaire sans réponse, qui par-delà notre Office met en cause tous les Offices d'H.L.M.<sup>275</sup>

De même, le Conseil général de la Seine s'oppose à l'application du décret ministériel<sup>276</sup>, quelques jours après une conférence de presse dénonçant « une vaste opération qui a pour but de faire des habitants de la région parisienne des citoyens mineurs<sup>277</sup> ».

### **3.1.1. L'État et les attributions d'HLM : premières tentatives d'encadrement sans lendemain (1954-1961)**

L'émergence des attributions d'HLM comme une question d'échelle nationale renvoie à la volonté des pouvoirs publics de donner des gages sur l'impartialité des procédures et de se doter d'instruments permettant de cibler des populations prioritaires parmi les mal-logés. Le débat parlementaire annuel sur le budget alloué à la construction HLM, instauré depuis la loi du 3 septembre 1947, demande que les options de la politique de construction soient justifiées et encadrées par des dispositifs publics. Ministres, parlementaires, hauts-fonctionnaires, journalistes ou représentants associatifs s'y emploient. Un article de la loi du 24 mai 1951 prévoit qu'un décret fixera les modalités d'attribution des HLM<sup>278</sup>. Ce texte intervient le 27 mars 1954 et prévoit la fixation d'un plafond de revenu, des conditions minimales d'occupation, l'obligation d'établir la liste des attributaires en suivant un système de notation fixé par le ministère, la publication de ces listes et la possibilité de contester les décisions d'attribution

---

<sup>274</sup> E. Cohen, « Télévision, pouvoir et citoyenneté ». In : M.-F. Lévy (dir.), *La télévision dans la République : les années 50*. Bruxelles : Éd. Complexe, 1999 ; É. Cohen, « Expliquer Paris à la télévision : Pierre Sudreau et les problèmes de la construction (1958) ». *Sociétés & Représentations*. 2004, vol. 17, p. 126-127.

<sup>275</sup> AM SD, 1 OPH 37, Séance du CA OPH du 5 octobre 1961.

<sup>276</sup> Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 111, *Bulletin municipal Officiel*, 8 décembre 1961, Séance du Conseil général du 29 novembre 1961, p. 684.

<sup>277</sup> Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 111, *Analytique de la conférence de presse du Mardi 14 novembre 1961 (organisée par Bureau du Conseil général et par Union des maires de la Seine)*.

<sup>278</sup> « Loi n°51-650 du 24 mai 1951 relative au développement des dépenses d'investissement pour l'exercice 1951 (réparation des dommages de guerre et construction) », *op. cit.* art. 10.

devant une commission départementale<sup>279</sup>. Signe des résistances opposées par le milieu HLM, le décret est toutefois modifié dès juillet 1955<sup>280</sup>. Le système de notation, désormais déterminé par l'organisme lui-même, est rendu facultatif. L'affichage permanent des listes d'attributaires est abandonné, comme le droit de contestation des décisions. Le comité de patronage départemental des HLM a désormais l'initiative de la création éventuelle d'une commission de contrôle. Pour l'office dionysien, le principal changement effectif depuis 1954 est que l'attribution des logements n'est plus assurée par le bureau du conseil d'administration mais par une commission dédiée où les élus sont minoritaires<sup>281</sup>.

À l'image de cette première tentative, l'affirmation de plus en plus ferme du principe d'un encadrement national et départemental des attributions rencontre d'importantes résistances actives ou passives, ce qui se traduit par des pratiques très en retrait, multipliant les expériences sans lendemain. Une commission de contrôle des attributions est créée au sein du Comité départemental des HLM de la Seine au cours du second semestre 1957, mais elle ne s'était pas encore réunie en février 1958<sup>282</sup>. Elle le fait ensuite à deux reprises sans être animée d'une grande conviction<sup>283</sup>. Dès novembre 1955, dans la foulée de la création du CCURP, une autre forme de contrôle des attributions est amorcée avec le décret créant un Office général d'information sur le logement, dont le but est de « grouper, en un fichier unique permanent, les demandes et les offres d'attribution de logements (...) »<sup>284</sup>. Le recours à ce Fichier central des mal-logés (FCML) est alors laissé à l'appréciation des sociétés et organismes d'HLM.

---

<sup>279</sup> « Décret n°54-346 du 27 mars 1954 sur les conditions d'attribution des logements des organismes d'HLM », , 1954, p. 54.

<sup>280</sup> « Décret n°55-1037 du 26 juillet 1955 portant modification des ART. 3 à 8 du D. 54-346 du 27 mars 1954 », 1955.

<sup>281</sup> AM SD, 1 OPH 30, Séance du CA OPH du 23 janvier 1957. Les administrateurs qui composent la commission d'attribution sont alors : deux nommés par le Préfet, deux par le Conseil municipal, un représentant des Institutions sociales et deux délégués des locataires.

<sup>282</sup> Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 110, *Courrier de Guy Houist, membre du Conseil économique, à Monsieur Watelet, Président du Comité départemental des HLM de la Préfecture de la Seine*, 19 février 1958. Le courrier de Guy Houist, qui représente l'UDAF au sein du Comité départemental des HLM, est appuyé par Pierre Sudreau qui insiste auprès de M. Watelet pour que le Comité départemental exerce son contrôle.

<sup>283</sup> Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 110, *Note du Préfet, Commissaire à la Construction et à l'Urbanisme, à Monsieur le Ministre de la reconstruction et du Logement*, 27 mai 1958. Pierre Sudreau, qui est sur le point de devenir ministre, précise : « Je ne saurais dissimuler que nombre [d'Offices d'HLM du département] paraissent assez réticents à l'égard de ce contrôle et, d'autre part, que la présidence du Comité départemental comme celle de la sous-commission est assurée par le Président de l'Office municipal de Paris ».

<sup>284</sup> « Décret n°55-1516 du 24 novembre 1955 portant création d'un Office général d'Information sur le logement dans la Région parisienne », 1955 art. 2. Le même décret accorde au CCURP la possibilité de réserver jusqu'à 20 % des logements d'une opération pour des candidats issus d'immeubles déclarés insalubres ou en état de péril, ou compris dans une opération d'aménagement.

À partir du début de l'année 1958, l'intention d'une reprise en main par l'Administration s'affirme de nouveau<sup>285</sup>. L'attention de la Cour des Comptes et de l'Inspection des Finances se porte alors sur les Offices de Paris et du Département de la Seine. La mobilisation de l'opinion autour de la crise du logement exigeait de l'État qu'il affiche sa détermination. Comme l'écrit un fonctionnaire de la Préfecture au sujet des mesures encadrant les attributions de logement dans le département de la Seine :

Dans la mesure où elles permettent une répartition plus équitable des logements construits, elles contribueront à soulager le drame social que représente la crise du Logement (*sic*) dans la région Parisienne (*sic*), et dont l'acuité risque, à brève échéance, d'avoir d'importantes conséquences politiques<sup>286</sup>.

C'est probablement ce qui incite Pierre Sudreau à afficher sa fermeté, en signant un nouveau décret peu de temps avant le premier scrutin législatif de la V<sup>ème</sup> République<sup>287</sup>.

Dans l'immédiat une nouvelle commission de contrôle présidée par un magistrat est constituée auprès du Comité départemental des HLM, avec des missions élargies. Elle doit « établir un règlement type », « veiller à la régularité des attributions », en organiser la publicité, recevoir et étudier toutes les réclamations, et plus largement « repenser tous les problèmes qui se posent à l'occasion de l'attribution des logements ». Cette commission prépare l'arrêté préfectoral du 11 janvier 1960, fixant un règlement d'attribution qui s'impose aux organismes du département, ainsi que l'obligation d'inscrire toute demande de logement au FCML. Signe que ces dispositions se font plus pressantes envers les offices, la question vient pour la première fois à être présentée par Auguste Gillot devant le conseil d'administration de l'office dionysien. Pour le maire de Saint-Denis,

Ces clauses signifient que les offices devront non pas retenir par priorité les habitants de la localité mais tous ceux du département. En fait, les communes qui se préoccupent du relogement de leurs administrés se verraient dans l'obligation de tenir compte des candidats domiciliés dans des communes où aucun effort n'est fait dans la construction de logement. De plus, la commission ne sera pas souveraine dans ses décisions puisque celles-ci seront soumises au visa du fichier central des mal-logés (...). Les procès-verbaux des séances de la commission devront être adressés aux Préfet de la Seine accompagné de toute une série de renseignements qui vont nécessiter l'emploi d'un personnel nombreux<sup>288</sup>

Les déclarations apaisantes du ministre lors de la publication de l'arrêté n'y font rien. Une majorité d'organismes suit la Fédération des Offices publics d'HLM dans son opposition<sup>289</sup>.

---

<sup>285</sup> Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 110, *Projet de Rapport du Préfet de la Seine, Direction de l'Habitation et du Contrôle, au Ministre de la Reconstruction et du Logement, Objet : Attributions de logements* (transmis en copie par une note du 10 mars 1958), 5p. ; *Rapport à Monsieur le Ministre de la Reconstruction et du Logement sur les attributions de logements locatifs*, 29 mars 1958, 9 p.

<sup>286</sup> Art. cit., *Rapport ...*, 29 mars 1958.

<sup>287</sup> « Décret n°58-830 du 11 septembre 1958 relatif aux commissions de contrôle des attributions des logements dans les habitations à loyer modéré auprès des comités départementaux d'habitations à loyer modéré », 1958.

<sup>288</sup> AM SD, 1 OPH 35, Séance du CA OPH du 19 mars 1960.

<sup>289</sup> En juin 1960, 16 organismes sur les 51 recensés dans le département ont modifié leur règlement d'attribution

Comme on le souligne de nouveau en juin 1960 lors du conseil d'administration de l'office dionysien, le manque de personnel rend « pratiquement inapplicable » des mesures telles que le contrôle des ressources des locataires<sup>290</sup>. Les archives de la Direction de l'habitation de la Préfecture témoignent également de nombreuses autres difficultés d'application. La mise à jour d'un échantillon de 30 000 « cas sociaux » extrait du FCML est entreprise en juin 1960, afin de pouvoir présenter des candidats prioritaires aux différents organismes. Mais le préfet, qui souhaite voir l'opération réalisée en deux mois, se trouve confronté aux résistances des assistantes sociales des Services sociaux départementaux<sup>291</sup>. Les enquêtes ne sont pas terminées avant la fin de l'été 1961. Autre difficulté, l'inscription unique au FCML a rencontré l'avis défavorable du Comité départemental des HLM, et surtout un vote négatif du Conseil général sur le budget destiné à sa mise en place<sup>292</sup>. C'est dans ce contexte, qu'a lieu l'intervention télévisée de Pierre Sudreau dénonçant des attributions de logement politisées. Elle précède de peu la publication du décret du 24 novembre 1961 qui réitère le principe d'une centralisation complète des demandes de logement et ouvre la possibilité d'un financement du FCML par l'État. Une période de transition d'un an est prévue avant son entrée en application. Un déménagement du service du FCML était en effet nécessaire pour lui donner une nouvelle dimension et mettre en place une « organisation électronique » qui rendrait moins lourdes, à terme, les tâches de mise à jour<sup>293</sup>. Durant cette période de transition, circulent au sein de la Direction de l'habitation de la Préfecture des projets qui envisagent de supprimer les commissions locales d'attribution ou de limiter leur contingent à 10 % des logements, afin de « désarmer l'opposition qui s'était manifestée au plan politique »<sup>294</sup>. De son côté, l'Union nationale des HLM réaffirme son opposition tant sur la méthode que sur le fond<sup>295</sup>.

---

pour le rendre conforme à l'arrêté du 11 janvier 1960. Il s'agit des OPH d'Alfortville, Antony, Bonneuil-sur-Marne, Cachan, Courbevoie, Ivry-sur-Seine, La Courneuve, Maisons-Alfort, Malakoff, Puteaux, Rosny-sous-Bois, Saint-Maur, Suresnes, Thiais, Villemombble, Vitry-sur-Seine [Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 110, Tableau annoté joint à la *Note du 3 juin 1960 de la Dir. de l'Habitation et du Contrôle pour le CCURP, sur l'Application par les Offices de l'arrêté du 11 janvier 1960*].

<sup>290</sup> AM SD, 1 OPH 36, Séance du CA OPH du 24 juin 1960. Dans le même ordre d'idée, dans un dossier transmis au Préfet de la Seine, l'Office de la Ville de Paris souligne le décalage entre les effectifs demandés et ceux autorisés pour le personnel de son service location (29 employés en mars 1957, 38 en juin 1959) [Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 110, dossier remis par OPHLM VP au Préfet le 26/4/1960].

<sup>291</sup> Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 110, Compte-rendu de réunions, Chemise : "Ficher central des mal-logés - Enquête sur les 30000 cas sociaux - Inscription unique au FCML".

<sup>292</sup> Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 110, *Rapport du Préfet de la Seine au Ministre de la Construction ; objet : Inscription unique au Fichier des Mal Logés*, 27 mars 1961.

<sup>293</sup> Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 110, Direction de l'Habitation de la Préfecture de la Seine, *Livre blanc des mal-logés*, janvier 1963, 15 p.

<sup>294</sup> Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 111, *Courrier du Préfet de la Seine au Ministre de la Construction, du 28 janvier 1963, sur le projet de décret modifiant l'arrêté du 24 novembre 1961 (projet du 31/10/1962)*.

<sup>295</sup> Maurice Langlet (président de l'Union nationale HLM), « A propos de l'attribution des logements HLM », *Revue mensuelle HLM*, n°104, décembre 1961, p. 7-8. ; Voir aussi, sur les règles d'attribution dans le département de la Seine : *Revue mensuelle HLM*, n°108, avril, p. 37-48.

En pratique, les attributions de logement réalisées en faveur de candidats présentés par la Préfecture sont négligeables en particulier en ce qui concerne les offices municipaux de banlieue<sup>296</sup>. En octobre 1961, 3 952 cas ont été signalés aux 49 offices municipaux de banlieue parmi les 36 178 recensés. Avec un total de 11 720 cas signalés pour la période d'octobre 1961 à la fin 1962, l'effort s'est nettement reporté sur les offices de la Ville de Paris et de la Seine. Au total, seuls 62 de ces candidats ont été retenus par l'office de Paris et 41 par celui de la Seine. Le rapport ne donne pas le résultat des propositions faites en octobre 1961 aux offices de banlieue, mais ne dénombre que 10 ménages qui y sont relogés en 1962. La nécessité de trouver des logements pour faire face à l'afflux des rapatriés d'Algérie incite de toute façon bientôt à des rapports plus souples avec les offices<sup>297</sup>.

### **3.1.2. Crise algérienne et décisions technocratiques : la construction HLM municipale en suspens (1962-1964)**

Depuis octobre 1961, la crispation des élus dionysiens est entretenue par plusieurs nouvelles raisons d'inquiétude. Outre le projet de grand ensemble intercommunal du District et la mise en suspens de la rénovation de l'îlot Basilique, les mesures liées au rapatriement des Français d'Algérie sont accueillies avec une grande défiance à l'été 1962, alors que la répression de la manifestation de Charonne et l'annonce du projet d'élection présidentielle au suffrage universel ont contribué à tendre la situation politique. Conforme à la ligne d'opposition adoptée par le PCF<sup>298</sup>, la délibération du Conseil municipal « sur les conséquences locales du rapatriement en métropole des Français d'Algérie » votée le 25 juin 1962 pointe ainsi le risque d'un préjudice porté « aux enfants, aux malades et aux mal logés de Saint-Denis ». Elle est présentée aux administrateurs de l'office, appuyée par une « pétition que les Dionysiens, alertés de cette situation, ont rédigée et soumise à l'avis du Conseil Municipal »<sup>299</sup>. Face à l'urgence décrétée par le ministère, René Benhamou demande notamment la réquisition des logements vacants ou bâtis par des promoteurs privés en faveur des « repliés d'Algérie »<sup>300</sup>. Le tract du PCF qui leur est adressé et transmis aux administrateurs, ne paraît pas mesurer la fermeture de l'horizon qui s'opère alors pour les rapatriés :

---

<sup>296</sup> Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 110, *art. cit.*, *Livre blanc des mal-logés*, janvier 1963.

<sup>297</sup> Un projet de courrier aux présidents d'organismes en date du 21 janvier 1963, signalant la fin de la période transitoire d'application du décret, se termine sur une note apaisante, indiquant que ces mesures « ne mettent, en fait, pas en cause la libre attribution des logements par les commissions d'attribution puisque le nombre des candidatures actuellement en possession de votre organisme est supérieur à celui des logements à attribuer, et qu'elles peuvent donc effectuer un choix dont elles conservent l'entière responsabilité » [Archives de Paris, PEROTIN 1011/69/2 111, *Projet de Courrier du 21 janvier 1963 aux Présidents d'organismes*].

<sup>298</sup> V. Esclangon-Morin, *Les rapatriés d'Afrique du Nord de 1956 à nos jours*. Harmattan, 2007, p. 161- 162.

<sup>299</sup> AM SD, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 11 mars 1963

<sup>300</sup> AM SD, 1 OPH 39, Séance du CA OPH du 2 juillet 1962.

Beaucoup d'entre vous [retourneront en Algérie] car vous y êtes nés, vous y avez vos habitudes, votre travail. C'est votre pays. Votre intérêt, votre avenir et celui de vos enfants sont dans cette Algérie nouvelle qui, malgré les obstacles va se construire<sup>301</sup>

Par ailleurs, le Conseil municipal rejoint les préoccupations de la Préfecture de Police, en affirmant que « de telles dispositions risquent de dresser une partie de la population contre ces familles qui ont quitté l'Algérie<sup>302</sup> ». En pratique, la stratégie de l'office dans l'immédiat est de refuser de répondre aux demandes écrites ou téléphoniques des services de la Préfecture.

Au cours de l'année 1963, les enjeux de contrôle des attributions restent en suspens, tandis que Jacques Maziol, ministre de la Construction du gouvernement Pompidou (1962-1966) a entrepris une réforme d'ensemble des financements<sup>303</sup>. Les deux sujets sont liés car les discussions engagées pour l'élaboration du IV<sup>e</sup> Plan envisagent une clarification des bénéficiaires des politiques de logement aidé et de logement social<sup>304</sup>. Les 13 et 14 octobre 1963, plusieurs décrets et arrêtés ministériels modifient les normes des logements HLM, les conditions de leur financement, le mode de calcul des loyers, et introduisent le paiement d'un « surloyer » par les locataires d'HLM dépassant les plafonds de ressource. Dans un second temps, seulement, le ministre donne corps à ses déclarations du printemps 1963, annonçant qu'il entendait dépolitiser les conseils d'administration d'offices HLM.

**Encadré 2-2 : La réforme des conseils d'administration d'Office HLM  
(19 décembre 1963)<sup>305</sup>**

Le décret du 19 décembre 1963 édicte une réforme importante de la composition des conseils d'administration en réduisant le nombre d'administrateurs de 18 à 12, et ramenant de 6 à 4 ceux désignés par la collectivité locale. Pour sa part, le Préfet continue à nommer 6, « parmi les personnes particulièrement compétentes en matière d'hygiène ou de logement ou intéressées à la bonne gestion de l'office ». Les institutions sociales locales ne sont plus représentées que par deux administrateurs désignés, d'une part, par le conseil des directeurs de caisses d'épargne, d'autre part, par le conseil d'administration de la caisse d'allocations familiales. La représentation des locataires est quant à elle abandonnée. En dehors de ceux désignés par la municipalité, le renouvellement des membres du CA devient bisannuel. Enfin, élément essentiel dans la perspective d'une réduction de l'emprise des élus, l'administrateur délégué, chargé du suivi permanent des affaires des Offices, doit désormais nécessairement être choisi parmi les membres désignés par le Préfet. Ce changement a une incidence sur la commission d'attribution, qui est désormais présidée par cet administrateur délégué.

À Saint-Denis, c'est le représentant de l'UDAF désigné par le Préfet depuis 1958, Nicolas Ritzl, qui devient président de la commission d'attribution. René Benhamou est chargé d'un rapport au bureau municipal sur les nouveaux administrateurs désignés par le Préfet, dans lequel il constate une stabilité rassurante :

<sup>301</sup> *Ibid.* : tract du PCF de juin 1962 s'adressant aux « Repliés d'Algérie ».

<sup>302</sup> AM SD, 1 OPH 39, art. cit. Y. Scioldo-Zürcher, *Devenir métropolitain : politique d'intégration et parcours de rapatriés d'Algérie en métropole, 1954-2005*. Paris : EHESS, 2010, p. 223.

<sup>303</sup> S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France, op. cit.*, chap. 7.

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 449-450.

<sup>305</sup> « Décret n°63-1245 du 19 décembre 1963 relatif aux conseils d'administration et aux commissions d'attribution des logements des offices publics d'habitations à loyer modéré », 1963.

Les trois sortants ont toujours voté tous nos textes, sauf contre le décret du 19 décembre mais pour la simple raison qu'ils étaient absents, en congé. De plus, RITZL a adressé ensuite une lettre approuvant la position du C.A. de l'office. Malheureusement les délibérations étaient partout expédiées et son nom n'a pas pu y figurer. C'est probablement l'explication plausible à la désignation de ces trois sortants<sup>306</sup>

Cela n'empêche toutefois pas une montée des tensions.

Le décret du 19 décembre 1963 avait été publié quelques jours après une séance du Conseil général au cours de laquelle un communiqué de presse du Préfet de la Seine, distribué suivant une méthode qualifiée de « brutale » par Auguste Gillot, annonçait qu'une commission départementale procéderait désormais à l'attribution des logements au vu des résultats obtenus à partir du FCML par le centre mécanographique de la Préfecture<sup>307</sup>. Cette étape supplémentaire dans l'application du décret du 24 novembre 1961 suscite les plus vives réactions. Un tract municipal interpelle les Dionysiens :

Mal logés vous devez savoir 1° Que les logements en cours de construction à Saint-Denis, peuvent ainsi être attribués à des familles chassées de Paris par le pouvoir gaulliste, pour faciliter les spéculations foncières. Ou encore à des familles habitant des communes qui, pour différentes raisons, ne construisent pas de logements ; 2° Que ces mesures autoritaires du pouvoir gaulliste ne donneront pas un logement de plus<sup>308</sup>

Un autre tract de l'Union des maires de la Seine lance une « Alerte aux mal logés » :

Ce seraient des machines électroniques qui décideraient de votre sort ! Vous ne seriez plus qu'un numéro parmi des milliers et des milliers d'autres ! Votre demande se noierait dans la multitude !<sup>309</sup>

Au début de l'année 1964, le conseil d'administration de l'office dionysien appuie la résolution de l'assemblée générale de la Fédération nationale des Offices HLM demandant l'abrogation du décret du 19 décembre 1963<sup>310</sup>, puis délibère contre le projet de réforme administrative de la région parisienne dénoncé par la majorité du Conseil général de la Seine<sup>311</sup>. Ainsi, l'opposition est unanime face à des décisions technocratiques qui voudraient saper les relations politiques établies par les élus avec leurs concitoyens, au moment même où la politique de construction commence à porter de nombreux fruits.

Ce contexte mêlant tensions politiques et réformes profondes de la politique nationale en matière de logement social explique un temps de reflux de la construction. Dans l'ensemble du département de la Seine, après avoir atteint près de 15 000 HLM construits en 1960, le chiffre baisse pour se stabiliser autour de 10-11 000 en 1964-1966<sup>312</sup>. En 1964, pour la première fois

---

<sup>306</sup> AM SD, 1 OPH 42, Séance du CA OPH du 18 avril 1964.

<sup>307</sup> AM SD, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 21 décembre 1963.

<sup>308</sup> *Ibid.*

<sup>309</sup> *Ibid.*

<sup>310</sup> AM SD, 1 OPH 41, Séance du CA OPH du 8 février 1964.

<sup>311</sup> AM SD, 1 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 juin 1964.

<sup>312</sup> E. Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3*, *op. cit.*, p. 68.

depuis 1960, aucun logement municipal n'est mis en location à Saint-Denis. Toutefois, la coïncidence entre ce temps d'arrêt et l'intensification des tensions autour de la réforme régionale est relativement fortuite car la temporalité des chantiers de construction et celle de l'approbation des projets ne sont pas les mêmes. Dès 1963, l'attitude des services du ministère de la Construction a évolué. Une nouvelle opération située à proximité immédiate de la cité Henri Barbusse, en projet depuis 1954, a ainsi reçu en 1962 les approbations nécessaires<sup>313</sup>. Après avoir débloqué le financement de 150 logements au titre de l'année 1962, les services du ministère permettent la construction de plus de 250 autres en 1963<sup>314</sup>. Et, dès décembre 1963, un programme de près de 200 nouveaux logements se profile pour être financé au titre de l'année 1964<sup>315</sup>. Parmi ces nouvelles opérations, plusieurs reprennent en les modifiant assez substantiellement, des projets qui avaient été établis depuis la première moitié des années 1950 et avaient été laissés en suspens en 1959.

Auguste Gillot pouvait encore se scandaliser de l'absence de financement des projets de l'office devant le Conseil général de la Seine en juillet 1963<sup>316</sup>, et le bulletin municipal s'inquiéter pour la poursuite de l'action municipale<sup>317</sup>, les choses étaient bien sur le point de changer. Les nouveaux administrateurs de l'office municipal sont accueillis en avril 1964 et un nouveau règlement intérieur conforme est adopté en octobre<sup>318</sup>. Comme les élus communistes du département de la Seine au sujet de la réforme administrative de la région<sup>319</sup>, les acteurs municipaux en charge de l'office avaient des raisons de se satisfaire des évolutions en cours. Ainsi, dans son rapport au bureau municipal René Benhamou se félicite que le jour même de la désignation des représentants préfectoraux au conseil d'administration,

le budget de l'office nous a été retourné approuvé, moins de deux mois après son examen par le Conseil Municipal, sans observations. C'est un fait sans précédent que l'on pourra apprécier<sup>320</sup>.

En effet, le gouvernement réinvestit aussi le secteur HLM pour faire face aux besoins de logements accrus anticipés à l'horizon de la fin des années 1960. Ainsi, à l'échelle nationale,

---

<sup>313</sup> AM SD, 1 OPH 39, Séance du CA OPH du 2 juillet 1962. La première mention du projet « Chemin de Marville » se trouve dans : AM SD, 1 OPH 28, Séance du CA OPH du 12 octobre 1954. Il s'agit de la future cité Romain Rolland [cf. Annexe cartographique n° 6].

<sup>314</sup> AM SD, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 11 mars 1963.

<sup>315</sup> AM SD, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 21 décembre 1963.

<sup>316</sup> AM SD, 50 ACW 29, « Construction de 422 logements route de la Courneuve », Intervention d'Auguste Gillot au Conseil général de la Seine, juillet 1963.

<sup>317</sup> AM SD, 13 C2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°47, décembre 1963, p. 1-2.

<sup>318</sup> AM SD, 1 OPH 42 et 43, Séances du CA OPH du 18 avril 1964 et du 28 octobre 1964.

<sup>319</sup> E. Bellanger, « Démembrer le Grand Paris pour mieux imposer le district de la région de Paris (1959-1964) », *op. cit.*

<sup>320</sup> AM SD, 1 OPH 42, Séance du CA OPH du 18 avril 1964.

l'année 1964 inaugure un « âge d'or » qui se prolonge jusqu'au début des années 1970, sur le plan des financements HLM et des mises en chantier<sup>321</sup>.

## 3.2. Gestion financière et politique des loyers : l'emprise de l'État et ses limites

Avant que la reprise de la construction HLM ne produise ses effets à Saint-Denis, des évolutions importantes ont lieu pour l'office en matière de gestion. Le contrôle financier des offices HLM est en effet un autre aspect de la volonté de reprise en main gouvernementale.

### 3.2.1. L'office dionysien sous l'œil des fonctionnaires des Finances

Durant toutes les années 1950, les rapports issus des tournées d'inspecteurs des Finances dans les communes et départements tendent à remettre en cause les marges d'autonomie financière qui auraient été octroyées aux collectivités locales à la Libération et conduit à une véritable gabegie<sup>322</sup>. L'attention portée aux organismes HLM semble se renforcer dans la seconde moitié des années 1950, tandis que l'administration du Trésor cherche à limiter des prêts HLM jugés trop onéreux. Sabine Effosse cite en ce sens un rapport établi en mars 1957 à partir de l'ensemble des vérifications d'organismes HLM effectuées en 1956 par l'Inspection générale des Finances<sup>323</sup>.

En ce qui concerne l'office de Saint-Denis, une vérification d'ensemble est réalisée en janvier 1961 par un inspecteur principal du Trésor, conjointement à celle de la Recette municipale. Elle conclut à un déséquilibre financier structurel<sup>324</sup>. Le rapport pointe en effet l'absence d'équilibre des comptes pour 9 cités sur 13. L'inspecteur parle notamment d'un « départ quelque peu catastrophique » à propos du coût des cités Paul Langevin et Colonel Fabien. Et, il désigne dans ce déséquilibre financier l'origine des problèmes rencontrés pour terminer les aménagements extérieurs de la plupart des cités. Le rapport d'inspection des Finances daté de janvier 1966, sur lequel nous nous sommes déjà ponctuellement appuyé, reprend certains des points signalés et approfondit l'analyse du fonctionnement de l'office<sup>325</sup>.

---

<sup>321</sup> S. Effosse, « La construction immobilière en France, 1947-1977 », *op. cit.*, p. 23.

<sup>322</sup> L. Vadelorge, « Les inspecteurs des Finances bâtisseurs et aménageurs des territoires des années cinquante aux années quatre-vingt : jacobins ou décentralisateurs ? » In : F. Cardoni, N. Carré de Malberg, M. Margairaz (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances, 1801-2009: dictionnaire thématique et biographique*. Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012, p. 276.

<sup>323</sup> S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France*, *op. cit.*, p. 280, note 16.

<sup>324</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification de l'Office d'Habitations à Loyers modérés de Saint-Denis, effectuée dans les conditions prévues par l'arrêté interministériel du 15 février 1955 par M. Ravineau, Inspecteur Principal du Trésor, 26 janvier 1961.

<sup>325</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances Jeancourt-Galignani*, 31 janvier 1966. L'auteur du rapport, Antoine Jeancourt-Galignani, est un jeune énarque de la promotion Stendhal (1965), adjoint à

Le document reconnaît le dynamisme avec lequel ont été conduites les activités de l'organisme, mais conclut qu'« une telle activité ne peut se développer dans l'irrégularité, le désordre administratif, l'insécurité financière ». Des améliorations ponctuelles sont relevées depuis 1960, mais plusieurs domaines sont pointés dans lesquels la gestion de l'office demeure défaillante. Le déficit cumulé de l'office municipal, qui était de moins de 700 000 francs en 1956, a dépassé 1 million de francs en 1959, et a ainsi poursuivi sa hausse pour atteindre 1,4 millions de francs en 1964, soit une croissance de 30 % en francs constants<sup>326</sup>.

Les principaux remèdes à ces difficultés ont été « une aide croissante et, pour partie, occulte de la Commune » et un accroissement des contributions patronales obtenues en échange de réservations de logements<sup>327</sup>. Ces dernières sont toutefois réalisées dans des conditions insatisfaisantes d'après l'inspecteur des Finances : variations des sommes demandées d'une entreprise à l'autre, attribution des logements à des salariés d'entreprises n'ayant pas versé intégralement leur contribution, absence de comptabilité et de suivi des logements attribués. Outre l'apport de personnel et de locaux, ou encore les délais de paiement accordés pour le remboursement des acquisitions foncières, les aides de la municipalité ont pris la forme de subventions. En 1957, une convention est conclue prévoyant le remboursement sur 20 ans à partir de 1963 d'une avance de trésorerie de 25 millions d'anciens francs<sup>328</sup>. Il est possible que cette aide conçue pour faire face à des difficultés provisoires n'ait jamais été remboursée. Le rapport d'inspection des Finances de janvier 1966 indique en effet qu'une nouvelle subvention d'équilibre a été attribuée en 1964 par le Conseil municipal sans véritable contrôle de son usage<sup>329</sup>. Le rapport signale aussi que l'État n'a encore jamais sollicité le paiement dû par l'office dionysien pour le rachat des immeubles de la cité Paul Langevin, ce qui relativise les défaillances municipales.

Ces solutions ne s'attaquaient pas aux causes fondamentales du déséquilibre budgétaire de l'office. Parmi elles, le rapport d'inspection de 1966 souligne notamment le « déséquilibre de trésorerie permanent » de l'opération de rénovation urbaine Péri-Bonnevide, dans laquelle l'office se serait engagé sans être suffisamment armé. Ce problème conduit à des délais de plusieurs mois dans les chantiers de construction et au paiement de pénalités financières, à cause

---

l'inspection des Finances depuis juin 1965. L'enquête sur l'OPH de Saint-Denis figure parmi ses premières activités dans ces fonctions. Il sera dans les années 1970 rapporteur général de la commission Barre sur la réforme du financement du logement [F. Cardoni, N. Carré de Malberg, M. Margairaz (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances, 1801-2009: dictionnaire thématique et biographique*. Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012, p. 734-735.]

<sup>326</sup> AM SD, 1 OPH 37, Séance du CA OPH du 1<sup>er</sup> juillet 1961.

<sup>327</sup> *Ibid.* Les contributions du « 1 % patronal » perçues sont passées d'environ 170 000 francs en 1960 à près d'1 millions de francs en 1964.

<sup>328</sup> AM SD, 1 OPH 31, Séance du 22 octobre 1957.

<sup>329</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances...*, op. cit.

de retards de paiement aux entreprises allant jusqu'à dix années. Le rapport met toutefois aussi en cause le mode de financement par tranche voulu par le Ministère et la CDC, qui impose une surcharge de travail administratif et n'est pas en rapport avec le rythme réel des constructions<sup>330</sup>. Alors que l'office devait assurer la gestion d'un parc de logement conséquent, ces complications administratives alourdissait la charge de travail d'un personnel trop peu nombreux du point de vue municipal, et aux compétences insuffisantes d'après l'administration des Finances<sup>331</sup>. Ainsi s'explique que certaines tâches aient été abandonnées, comme par exemple la réévaluation des baux commerciaux arrivés à terme<sup>332</sup>.

En l'absence de travaux comparables sur la situation financière des offices HLM, il est difficile de conclure à une particularité du cas dionysien. On peut toutefois relever l'existence de facteurs spécifiques qui participent au déséquilibre budgétaire de l'office de Saint-Denis. L'enjeu financier lié à la mise en œuvre du réseau municipal de chauffage urbain, en particulier, est signalé par le rapport d'inspection de 1966, et repris l'année suivante dans un avis de la Cour des Comptes<sup>333</sup>. Pour bien comprendre ce problème il faut rappeler qu'une centrale de chauffage a été édiflée par l'office dans le cadre de la construction de la cité Fabien<sup>334</sup>. Donnée d'abord en gestion à un concessionnaire, cette centrale a été ensuite rachetée par la Ville à l'office, puis prise en charge à la fin 1958 par une SEM municipale destinée à gérer le réseau local de chauffage urbain<sup>335</sup>. Le rapport d'inspection de janvier 1966 explique que

les difficultés de l'office, sur ce chapitre, proviennent de la résistance des locataires à tout accroissement d'une redevance nettement supérieure à celle payée par les habitants des cités dotées d'un chauffage de type traditionnel.

La Cour des Comptes indique qu'entre 1958 et 1963 les facturations aux locataires ont été inférieures à la dépense effective. Et, si la pose de mécanismes de régulation a permis, à partir de 1965, de jouer sur les sommes demandées en modérant la consommation, les primes fixes correspondant à l'amortissement de l'investissement dans le réseau de chaleur sont demeurées à la charge de l'office HLM. Faisant face<sup>336</sup> à des protestations de ses locataires, l'organisme a

---

<sup>330</sup> L'exemple est donné d'un financement en 16 versements pour la cité Romain Rolland comportant seulement 355 logements [AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances...*, *op. cit.*].

<sup>331</sup> Cf. *infra*.

<sup>332</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances...*, *op. cit.*

<sup>333</sup> AM SD, 50 ACW 29, Rapport au Bureau Municipal par R. Dumay « Sur les observations de la cour des comptes à l'Office d'HLM », mars 1967.

<sup>334</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 30 mai 1949.

<sup>335</sup> AM SD, 1 OPH 30, Séances du CA OPH du 21 avril 1956 et du 23 janvier 1957 ; 1 OPH 33, Séance du CA OPH du 25 octobre 1958. Voir aussi les délibérations du Conseil municipal, lors des séances du 5 juin 1957, du 13 septembre 1957 et du 24 janvier 1958 [C.-M. Bauché, A. Lecrès, N. Plumain [et al.], « Base de données des titres des délibérations et des vœux du Conseil municipal (1944-1965) », *op. cit.*].

<sup>336</sup> AM SD, 50 ACW 29, Lettre de la « Section des locataires de Saint-Denis des Usagers de l'Eau, du Gaz et de l'Electricité » au président de l'OPH, 3 mars 1966.

en effet abandonné la solution qu'il avait envisagée, consistant à intégrer le montant de la prime fixe dans la redevance facturée aux consommateurs<sup>337</sup>.

Plus largement, à partir de la seconde moitié des années 1950, le problème des impayés de loyer aggrave les déficits de l'office. Une étude présentée aux administrateurs à la fin 1959 sur le paiement des loyers depuis 1950 montre un accroissement régulier des impayés à partir de 1955<sup>338</sup>. Ils atteignent au cours de l'année 1960 le niveau maximal de 20 % des sommes à percevoir<sup>339</sup>. L'inspection du Trésor conduite en 1960 confirme qu'ils sont passés de 33 millions de francs en décembre 1957 à 119 millions en décembre 1960, soit en francs constant un quasi triplement en trois ans<sup>340</sup>. Pour expliquer ces problèmes de recouvrement, le rapport établi en 1961 évoque des « attributions trop hâtives ou inspirées uniquement par des préoccupations d'ordre social pour les premiers logements, souvent les plus chers, à des familles dont les ressources n'étaient pas en rapport avec le montant demandé », l'« absence totale de poursuites contre les mauvais payeurs », ou encore un défaut général d'information sur les ressources des attributaires<sup>341</sup>. Alors qu'une justification régulière des revenus des locataires est prescrite depuis le décret du 27 mars 1954, la première enquête de l'office sur les ressources de ses locataires est en effet lancée seulement en 1965<sup>342</sup>.

Cela dit, la faiblesse des ressources des locataires était une contrainte difficile à éviter pour un office HLM de banlieue ouvrière chargé de reloger les habitants d'immeubles insalubres. L'étude conduite par le géographe Charles Gachelin en 1959 montre ainsi que pour les premiers immeubles de la cité Fabien, les salaires masculins varient entre 25 000 et 40 000 anciens francs mensuels, pour des loyers dépassant toujours 100 000 anciens francs par an, soit une charge de 20 à 33 % du salaire principal<sup>343</sup>. En comparaison des loyers constatés par l'auteur dans les îlots insalubres, l'accès aux HLM revient au paiement d'un loyer quintuple dans le cas le plus favorable. De plus, à la fin des années 1950, certains ménages dont le budget dépendait des prestations familiales se sont trouvés en difficulté au départ de leurs enfants du foyer, et risquaient l'endettement au moindre incident<sup>344</sup>. Plus largement l'urgence de reloger des familles en situation de péril ou expulsées dans des logements ne respectant pas les normes

---

<sup>337</sup> L'Inspecteur des Finances conteste ce raisonnement et indique que l'amortissement doit être financé par le propriétaire avec le produit de loyers revalorisés [AM SD, 50 ACW 29, *Rapport...*, *op. cit.*].

<sup>338</sup> AM SD, 1 OPH 35, Séance du CA OPH du 17 octobre 1959. C. Gachelin indique même le niveau de 40 % d'impayés atteint ponctuellement en décembre 1958 [C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, *op. cit.*].

<sup>339</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport...*, *op. cit.*

<sup>340</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification..., *op. cit.*

<sup>341</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification..., *op. cit.*

<sup>342</sup> AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 26 janvier 1966.

<sup>343</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, *op. cit.*, p. 74 et suiv.

<sup>344</sup> *Ibid.*, p. 78.

fixées pour le versement de l'allocation logement, empêchait certaines familles parmi les plus en difficultés de recevoir ces prestations. Durant les années 1950, outre la construction de logements à normes réduites aux loyers plus faibles, la principale solution recherchée était dans l'extension des aides sociales accordées aux familles. En 1957, les administrateurs de l'office s'étaient ainsi associés à un texte de l'UDAF de la Seine demandant une révision du calcul de l'allocation-logement<sup>345</sup>. Mais, contre les impayés, l'office s'en était remis jusque-là au départ volontaire des locataires en difficulté auxquels était accordé un « paiement à tempérament<sup>346</sup> ».

Les difficultés budgétaires structurelles de l'office résultent donc d'une combinaison de facteurs : l'inadaptation de la réglementation et des procédures de financement aux réalités des marchés de construction ; les difficultés de trésorerie d'un Office municipal qui ne disposait pas de fonds propres et pâtissait de faiblesses administratives ; les caractéristiques sociales d'une partie de la population relogée et les choix politiques municipaux consistant à alléger la facture des locataires HLM sans toutefois prendre en charge sur le budget municipal l'ensemble des déficits de l'office et des excédents de dépenses de chauffage urbain.

### **3.2.2. Les loyers : enjeu d'un bras de fer avec la tutelle préfectorale**

Le niveau et la perception effective des loyers sont des enjeux centraux dans les relations établies par l'office municipal avec les citoyens particuliers que sont ses locataires, mais aussi avec la Préfecture, chargée d'approuver son budget. Aussi, les oppositions ont été fortes sur cette question dès que l'État a cherché à réévaluer les loyers HLM.

En 1957, l'application d'un arrêté d'août 1956 donne lieu à une première confrontation. En mai, l'organisme sollicite l'organisation d'une réunion avec le CCURP, la Préfecture, les services départementaux du MRL et la CDC, pour envisager les mesures susceptibles de répondre à ses difficultés financières<sup>347</sup>. En juin, un courrier de la Préfecture apporte une réponse négative et menace de paralyser l'activité de l'organisme municipal en refusant d'approuver le budget présenté. Alors que les élus municipaux voient la cause des déséquilibres financiers de l'office dans le mode de financement des HLM, la Préfecture fait du relèvement des loyers un préalable à toute discussion :

En négligeant d'appliquer les dispositions réglementaires concernant la fixation des loyers, l'office se prive volontairement d'un supplément de recettes que les éléments en ma possession ne me permettent pas de chiffrer exactement mais que l'on peut évaluer approximativement, pour l'année 1957 à une dizaine de millions<sup>348</sup>

---

<sup>345</sup> AM SD, 1 OPH 31, Séance du CA OPH du 25 mai 1957. Sur cet enjeu, voir : G. Malignac, « Le logement des faibles : évincement progressif et formation d'un sous-prolétariat ». *Population*. 1957, vol. 12, n° 2H. Frouard, « À l'ombre des familles nombreuses », *op. cit.*

<sup>346</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, *op. cit.*, p. 78.

<sup>347</sup> AM SD, 1 OPH 31, Séances du CA OPH du 25 mai 1957 et du 9 septembre 1957.

<sup>348</sup> AM SD, 1 OPH 31, Courrier de la Préfecture, 22 juin 1957 [Séance du CA OPH du 9 septembre 1957].

Le conseil d'administration de l'office est contraint d'adopter une augmentation des loyers pour voir son budget approuvé<sup>349</sup>. Face à de nouvelles mesures nationales réévaluant les loyers HLM, les administrateurs réitèrent leur protestation en 1959, en demandant notamment un moratoire sur les loyers et la prise en charge par le budget de l'État des dettes de loyers des locataires victimes de la récession<sup>350</sup>. Un arrêté du 8 avril 1960 prescrit au contraire des hausses de loyers et le Préfet use de nouveau de son autorité pour le faire appliquer. Un blocage des crédits nécessaires à la poursuite de la construction de la cité Gabriel Péri est décidé en 1961 et contraint l'office à se conformer à cet impératif budgétaire<sup>351</sup>. Cette confrontation autour des loyers est bien au cœur des difficultés de l'office, car cette décision préfectorale participe à l'aggravation de son déficit budgétaire.

À première vue, l'office municipal persiste à résister durant les années suivantes. C'est en effet l'appréciation de l'inspecteur des Finances sur l'application de l'arrêté du 14 octobre 1963, qui réforme de manière profonde le mode de calcul des loyers HLM, en les fixant désormais en fonction du prix de revient de la construction et non de prix de base réglementaires. D'après son rapport, au regard des minima et maxima prescrits par l'arrêté, « les taux adoptés par l'office se situent dans la partie inférieure de la marge autorisée pour les HLM construits avant 1965 et dans la partie supérieure de cette marge pour les cités achevées en 1965 »<sup>352</sup>. Il déplore ainsi que « la situation financière de l'établissement [n'ait] pas incité le Conseil d'Administration à procéder aux majorations de loyers auxquels il était invité par les textes ». Cette critique s'appuie pour une part sur une erreur. Le rapport considère en effet qu'il n'y a pas eu revalorisation des loyers de l'office depuis juillet 1961, alors que les dossiers de séances du conseil d'administration montrent qu'à cette date, on a décidé non seulement d'augmenter les loyers dans l'immédiat pour obtenir l'approbation préfectorale, mais aussi de nouvelles hausses prévues pour s'étaler jusqu'en 1962-1963 (cf. *infra* Graphique 2-3)<sup>353</sup>.

Certes, en 1961, cette évolution négociée sous la contrainte ne satisfait pas encore la tutelle préfectorale qui demande l'application des loyers maximum autorisés<sup>354</sup>. Mais, au milieu des années 1960, l'attitude des administrateurs de l'office est en train de changer. Ainsi, fin

---

<sup>349</sup> AM SD, 1 OPH 31, Séances du CA OPH du 9 septembre 1957 et du 13 décembre 1957. Nous n'avons pas d'indication sur le taux de la hausse appliquée en 1957. La comparaison entre les loyers de base fixés pour les cités mises en locations en 1955 [AM SD, 1 OPH 29, Séance du CA OPH du 19 avril 1955] et la moyenne constatée en 1960, donne des taux de croissance entre 15 % et 30 % en francs courants.

<sup>350</sup> AM SD, 1 OPH 34, Séance du CA OPH du 18 juin 1959.

<sup>351</sup> AM SD, 1 OPH 37, Séance du CA OPH du 1 juillet 1961.

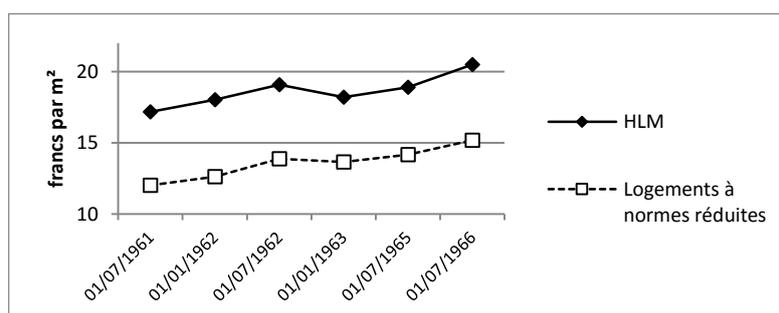
<sup>352</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport...*, *op. cit.* L'arrêté a été uniquement appliqué aux logements achevés en 1965. Le bureau municipal et le CA OPH décident effectivement de ne pas appliquer le nouveau mode de calcul [AM SD, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 21 décembre 1963].

<sup>353</sup> AM SD, 1 OPH 37, Séance du CA OPH du 1 juillet 1961.

<sup>354</sup> AM SD, 1 OPH 37, Séance du CA OPH du 28 septembre 1961.

1964, estimant avoir fait le maximum pour améliorer le recouvrement des loyers, la Recette municipale rejoint la tutelle pour demander une revalorisation « au plus vite »<sup>355</sup>. Une hausse est alors décidée par l'office pour être appliquée en juillet 1965 sans attendre de mise en demeure du Préfet. Et, de la même manière, une nouvelle hausse de 10 % est décidée au 1<sup>er</sup> juillet 1966 « pour faire face aux frais de gestion et de rénovation des immeubles »<sup>356</sup>. Ces hausses de loyers ne sont pas neutres. Dans le contexte d'une inflation contenue sous le taux annuel moyen de 4 % entre 1960 et 1965, puis sous de 3 % pour la période 1965-1967, elles représentent effectivement une hausse des loyers réels.

**Graphique 2-3 : Les hausses de loyer votées par le conseil d'administration de l'office HLM de Saint-Denis (1961-1966) [Prix par m<sup>2</sup> en francs constants, base 1961]<sup>357</sup>**



Sources : AM SD, 1 OPH 37, Séance du CA OPH du 1 juillet 1961 ; AM SD, 50 ACW 29, Rapport de l'inspecteur des Finances..., *op. cit.* (pour la hausse de 1965) ; AM SD, 1 OPH 45, Séance du CA OPH du 17 mars 1966, Affaire 4.

Elles portent le loyer par m<sup>2</sup> à un niveau supérieur à ce qu'il représentait en 1960, c'est-à-dire à un tarif en francs constants qui ne sera plus atteint par la suite, car le retour à des taux d'inflation supérieurs à 5 % après 1968 a érodé de nouveau les loyers<sup>358</sup>. Face au relèvement du taux d'effort des locataires HLM défendu par les administrations des Finances et de la Construction, Maurice Langlet souligne lors du Congrès national de 1965 que l'Institution HLM « s'est efforcée d'obtenir en dehors de toute démagogie la perception de loyers augmentés, mais [que] cette action à ses limites ; [et que] poussée à ses extrêmes, elle n'aboutirait qu'à un refus brutal et général<sup>359</sup> ». Cette idée de relèvement mesuré des loyers décrit assez bien ce qu'on observe à Saint-Denis.

<sup>355</sup> AM SD, 50 ACW 29, « Considérations sur la Gestion de l'Office d'HLM » par le service Recette-Perception municipale, 16 octobre 1964.

<sup>356</sup> AM SD, 1 OPH 45, Séance du CA OPH du 17 mars 1966.

<sup>357</sup> Cf. Annexe n° 2-5, Tableau 1.

<sup>358</sup> Le niveau moyen de loyer des HLM standards de l'Office est de 16,36 NF/m<sup>2</sup> en 1960, soit 114,5 francs de 1990, un niveau quasiment identique à celui mesuré en 1970 et en 1990. Les données pour 1970 et 1990 portent sur l'ensemble du parc. Il s'agit de moyennes pondérées en fonction du nombre de logement]. En juillet 1962, le loyer au m<sup>2</sup> des HLM standards atteint 129,3 francs de 1990, puis 136 francs de 1990 en juillet 1966. Les taux d'inflation utilisés sont ceux donnés par : T. Piketty, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle...*, *op. cit.*, Tableau F-1.

<sup>359</sup> M. Langlet, « Les H.L.M. et l'évolution de la politique sociale de l'habitation ». Union nationale des fédérations d'organismes HLM, 1965, p. 91.

De fait, pour une part importante des locataires les hausses décidées par l'office sont atténuées par la progression des salaires. L'évolution du salaire ouvrier moyen suit en effet la même tendance que les loyers HLM dionysiens. Seuls les loyers plus faibles des logements à normes réduites ont progressé un peu plus vite<sup>360</sup>. Cette évolution est confirmée par l'estimation faite dans le rapport d'inspection des Finances de 1966. En s'appuyant uniquement sur les informations les plus récentes, son auteur évalue le poids du loyer HLM standard entre 8,5 et 16,5 % des revenus déclarés par les nouveaux locataires de 1964-1965<sup>361</sup>. Ces locataires ne sont pas nécessairement représentatifs, et l'entrée progressive des ouvriers et milieux populaires dans la société de consommation apporte de nouvelles dépenses qui pèsent sur les budgets<sup>362</sup>, mais on tend néanmoins à s'éloigner du poids relatif des loyers observé à la fin des années 1950 par Charles Gachelin. En refusant par ailleurs, depuis fin 1963<sup>363</sup>, l'application du surloyer exigible des locataires dépassant les plafonds de ressources, l'office dionysien est donc parvenu tant bien que mal à préserver la plupart de ses locataires d'une hausse du taux d'effort qu'entendait faire appliquer le ministère.

Dans le même temps, cependant, l'organisme municipal a révisé sa politique de recouvrement des loyers dans le sens d'une plus grande sévérité. Au tournant des années 1960, le changement d'attitude décidé prend appui sur l'arrivée d'un nouveau receveur municipal<sup>364</sup>. La perception des loyers qui reposait entièrement sur les gardiens d'immeubles est réformée, avec la mise en place d'un fichier des locataires et un système de quittancement permettant de s'acquitter directement auprès de la Recette municipale<sup>365</sup>. Une action plus ferme est aussi engagée à l'encontre des « mauvais payeurs », consistant à « laisser le receveur agir<sup>366</sup> ». En 1961, 105 locataires débiteurs de plus de 3 000 francs sont ainsi identifiés. Et, dès cette année la part des impayés est ramenée en dessous de 10 %. Il n'était désormais plus exclu d'engager des procédures d'expulsion contre des locataires, que l'on avait parfois recueillis quelques années avant pour les protéger d'une expulsion locative. Le cas d'une famille nombreuse locataire de la cité Casanova illustre d'une autre façon ce changement d'attitude et les incohérences qu'il produit<sup>367</sup>. On trouve en effet dans le dossier de ce ménage, une coupure de l'hebdomadaire communiste local faisant de cette famille un exemple des difficultés

---

<sup>360</sup> Entre 1961 et 1966, le loyer par m<sup>2</sup> des logements à normes réduite est multiplié par 1,26 en francs constants. Celui des HLM l'est par 1,19, comme le salaire ouvrier moyen [T. Piketty, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle...*, *op. cit.*, Annexes, Tableau E-1].

<sup>361</sup> Il s'agit des revenus avant prestations familiales. Cf. Annexe n° 2-5, Tableau 3.

<sup>362</sup> M. Zancarini-Fournel, C. Delacroix, *La France du temps présent*, *op. cit.*, p. 101-107.

<sup>363</sup> AM SD, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 21 décembre 1963.

<sup>364</sup> AM SD, 1 OPH 38, Séance du CA OPH du 28 mars 1962.

<sup>365</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification (...), *op. cit.*

<sup>366</sup> AM SD, 1 OPH 38, Séance du CA OPH du 28 mars 1962.

<sup>367</sup> AM SD, 6 OPH 37, *Échantillon OPH*, dossier n°147.

économiques ressenties par les locataires. Mais le maire adresse un courrier au député Fernand Grenier pour regretter cet article, car le locataire en question critique le coût du logement, alors qu'il s'agit d'un « mauvais payeur » pour le loyer, les charges et les colonies de vacances.

La plupart du temps, les représentants de l'État ont choisi de composer avec des décisions qui ne leur semblaient pas assez radicales, probablement parce que la construction de logement devenait pour eux aussi un impératif. Ainsi, l'arme du blocage des chantiers n'a été utilisée qu'en 1961. De ce fait, les responsables de l'office ont pu atténuer l'effet des demandes de la tutelle. Au milieu des années 1960, le règlement de la question des rapports financiers entre la Ville et l'office est seulement différé grâce aux fonds apportés par les nouvelles constructions. Les efforts consentis pour se conformer aux impératifs budgétaires posés par la Préfecture, associés au lancement de chantiers qui permettent de bénéficier de nouveaux prêts, conduisent en effet à dégager des excédents et à réduire progressivement le déficit de l'office, ramené en deçà de 900 000 francs à la fin 1968<sup>368</sup>. Ainsi, les élus dionysiens ont prudemment modifié leurs positions afin d'assurer l'essentiel : la poursuite de la construction.

Mais, au-delà de questions purement financières, les fonctionnaires de l'administration des Finances ont aussi interrogé les rapports établis entre la Ville, l'office HLM et ses locataires. La question du chauffage urbain est emblématique car c'est un des symboles de la modernisation urbaine voulue à la Libération, qui finit par devenir un poids financier politiquement sensible. Face aux refus des locataires HLM de payer dans leurs charges l'amortissement des installations, la conclusion du rapport d'inspection de 1966 déclare que

les avantages consentis aux locataires ne suppriment pas les charges mais en déplacent l'incidence. [Et que] c'est la population de Saint-Denis dans son ensemble qui pâtirait de la persistance des déficits de l'office d'H.L.M. de Saint-Denis<sup>369</sup>.

Les élus municipaux n'avaient pas anticipé cette question car ils concevaient des HLM destinés à tous les citoyens dionysiens. Mais, désormais il leur était demandé d'arbitrer entre l'intérêt des locataires HLM et celui des autres habitants, bénéficiaires d'autres services moins bien financés, ou contribuables payant indirectement les charges des locataires HLM par le biais des subventions municipales versées à l'office. Cette question est demeurée en coulisses, mais, comme les changements apportés à la méthode de recouvrement des impayés ou l'adoption spontanée de hausses de loyer au milieu des années 1960, elle remettait en cause les conceptions locales de la solidarité municipale. Aussi, au-delà d'effets financiers relativement mesurés, la confrontation avec les tutelles administrative et financière a accompagné durant la première moitié des années 1960 une évolution de la culture institutionnelle sur laquelle reposaient les rapports entre l'office et ses locataires.

---

<sup>368</sup> AM SD, 1 OPH 49, Séance du CA OPH du 21 décembre 1968.

<sup>369</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport...*, *op. cit.*

### 3.3. Gérer 5000 logements : missions étendues, moyens limités

L'évolution des rapports entre l'office et les citoyens dionysiens, demandeurs de logement ou locataires, est aussi le produit des transformations internes du bailleur, liées elles-mêmes à la croissance de son parc immobilier et à l'extension de ses missions. En effet, les incertitudes et les obstacles rencontrés n'empêchent pas l'office de gérer, avec les HLM du *Logement dionysien*, plus de 3 000 logements en 1961, plus de 4 000 en 1965, et plus de 5 000 au cours de l'année 1968.

Dès la fin des années 1950, a lieu une première redéfinition des missions de l'office. Cette évolution coïncide avec un changement de direction. Le premier directeur, qui avait été détaché du personnel communal depuis 1954, est relayé en 1958 par R. Ducerf, directeur administratif municipal détaché de la même manière. Le siège de l'office, initialement situé à la mairie de Saint-Denis, puis au pied d'un immeuble de la cité Paul Langevin<sup>370</sup>, emménage alors dans de nouveaux locaux. En mars 1959, au lendemain du second tour des élections municipales, l'affichage communal annonce son installation au 4 boulevard Félix Faure :

Devant l'activité croissante de l'office, la Municipalité a doté cet organisme de nouveaux locaux correspondant à son importance.

Désormais les bureaux de l'office d'H.L.M. pourront être ouverts tous les jours au public qui sera ainsi reçu dans de bien meilleures conditions (...).

Le Public sera sensible à cet effort de la Municipalité qui lui facilite ainsi ses démarches.

La Municipalité saisit cette occasion pour rappeler les multiples vœux qu'elle a soumis à l'Assemblée Municipale, au Conseil d'Administration de l'office et aux pouvoirs de tutelle demandant les crédits nécessaires à la construction de logements tant attendus par les 7 000 familles dionysiennes qui ont déposé une demande<sup>371</sup>.

Cette insistance sur les rapports avec le public correspond bien au rôle de l'office comme institution municipale coordinatrice en matière de gestion locative. En 1958, la gestion d'immeubles d'habitation anciens possédés en propre par la Ville est retirée au service municipal du Domaine, pour être confiée à l'office. Les aspects les plus lourds de la gestion matérielle de ce patrimoine spécifique d'une centaine de logements restent à la charge de la municipalité, mais l'office HLM est chargé de leur gestion locative, depuis l'attribution de ces logements, jusqu'à l'engagement d'éventuelles poursuites, en passant par l'entretien courant des locaux<sup>372</sup>. Prévu pour entrer en vigueur en avril 1959, cette prise en charge n'a pas démarré avant 1961, faute de moyens administratifs<sup>373</sup>. L'office dut en effet s'occuper en 1960 d'examiner les dossiers de familles à reloger dans le cadre des conventions liant les Ponts et

---

<sup>370</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, op. cit., p. 80.

<sup>371</sup> AM SD, 4 Fi 1745, « Nouveau siège social de l'office public d'HLM de Saint-Denis », 16 mars 1959.

<sup>372</sup> AM SD, 1 OPH 33, Séance du CA OPH du 25 octobre 1958.

<sup>373</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification (...), op. cit., 26 janvier 1961.

Chaussées et *Le Logement dionysien* pour l'aménagement de l'autoroute du Nord<sup>374</sup>. Durant l'année 1961, la mise en location de plus de 500 logements a ainsi été effectuée « sans l'apport de personnel nouveau en raison des difficultés de recrutement qui proviennent surtout des bas salaires alloués aux agents de la fonction publique<sup>375</sup> ». De même, la convention passée avec *Le Logement dionysien* pour la gestion de son patrimoine crée un important surcroît de travail.

Au-delà des difficultés de recrutement, qui expliquent le recours à des détachements du personnel communal et un problème de « qualité des agents<sup>376</sup> », la réglementation encadrant le nombre d'emplois autorisés pour les offices HLM ne permettait souvent qu'un ajustement après coup face à la croissance du parc de logements. Afin de bénéficier de conditions plus favorables, notamment une plus grande latitude de recrutement, les responsables de l'office dionysien ont sollicité en 1960 le statut d'office public à compétences étendues défini par le décret du 31 décembre 1958<sup>377</sup>. Mais cette demande fut rejetée dans l'attente d'un déblocage des nouveaux programmes de construction, de même que celle visant à fixer les emplois administratifs permanents à 16 personnes<sup>378</sup>. En janvier 1961, l'effectif réel de l'office compte 11 employés administratifs : un directeur et deux rédacteurs détachés de la commune pour assumer la conduite de l'organisme, ainsi que trois commis, deux sténodactylos, deux agents de bureau et une employée aux écritures remplaçante<sup>379</sup>. René Benhamou, l'adjoint en charge de l'urbanisme a son bureau au siège de l'office<sup>380</sup>, et remplace le directeur « pour la plupart des relations extérieures (entrepreneurs, locataires, ...) comme dans toutes les décisions de gestion d'une certaine importance<sup>381</sup> ». En 1954, le principal problème identifié était le manque d'un ouvrier qualifié qui pourrait intervenir de nuit en cas de fuites<sup>382</sup>. Le personnel administratif de l'organisme était alors composé de 5 agents. En 1963, l'effectif a un peu plus que doublé, mais dans le même temps le parc immobilier géré a quadruplé.

---

<sup>374</sup> AM SD, 1 OPH 35, Séance du CA OPH du 17 octobre 1959.

<sup>375</sup> AM SD, 1 OPH 37, Séance du CA OPH du 17 juillet 1961.

<sup>376</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification (...), *op. cit.*, 26 janvier 1961.

<sup>377</sup> AM SD, 1 OPH 36, Séance du CA OPH du 24 juin 1960.

<sup>378</sup> AM SD, 1 OPH 35, Séances du CA OPH du 17 octobre 1959 et du 19 mars 1960. Par courrier du 11 mars 1960, le Préfet annonce qu'un poste de chef de bureau, destiné à être directeur adjoint de l'organisme, reste suspendu aux décisions de financements de l'opération Péri-Bonnevide susceptibles de faire passer à l'organisme le seuil de 2250 logements gérés ; il renvoie également à plus tard la création d'un poste d'agent d'enquête, de postes de rédacteur et de commis, ainsi qu'un poste de surveillant de travaux en raison de l'équipe encore réduite d'ouvriers dont dispose l'OPH (un ouvrier professionnel et deux aides-ouvriers).

<sup>379</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification (...), *op. cit.*, 26 janvier 1961.

<sup>380</sup> AM SD, 37 AC 34, « Rapport sur l'organisation administrative de la mairie de Saint-Denis », par M. Bouvier-Ajam, avril 1961, p. 29.

<sup>381</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification (...), *op. cit.*, 26 janvier 1961.

<sup>382</sup> AM SD, 37 AC 39, Rapport sur le fonctionnement de l'Office public d'habitations de la Ville de Saint-Denis, 2 février 1954.

Le réaménagement du siège de l'office entrepris en 1965, signale de nouveau une étape de son institutionnalisation. L'objectif est de réorganiser complètement ses services et, selon le maire d'« humaniser si l'on peut dire la réception du public en aménageant un hall plus important où les personnes qui désirent être reçues pourront attendre avec un peu plus de confort<sup>383</sup> ». Depuis fin 1964, le directeur de l'organisme n'est plus un fonctionnaire détaché de l'administration communale. Un chef de bureau lui est adjoint, ainsi que 16 autres agents administratifs<sup>384</sup>. Trois agents composent le secrétariat de l'office, deux autres un service investissement. Un commis est en charge du suivi des travaux, un autre agent s'occupe des questions de personnel. Mais, l'effectif le plus nombreux est désormais affecté au service gestion, au sein duquel 9 employés prennent en charge les diverses relations avec les locataires ou demandeurs de logement<sup>385</sup>. Cela représente une évolution notable et témoigne bien de l'évolution à l'œuvre durant les années 1960 : d'un organisme essentiellement tourné vers la construction, à une institution chargée de gérer une offre locative variée destinée à réguler les flux de relogement liés à la modernisation urbaine. L'office poursuit en effet sa collaboration avec les Ponts et Chaussées pour reloger 200 ménages délogés par le raccordement de l'autoroute du Nord au boulevard périphérique<sup>386</sup>, et deux conventions sont signées avec la Bourse d'échange de logements créé fin 1960 en région parisienne<sup>387</sup>.

Les problèmes de recrutement demeurent malgré tout. Deux postes d'aides-ouvriers sur quatre prévus dans le cadre des emplois fixé en 1963 ne sont pas pourvus en 1966<sup>388</sup>, de même que le poste d'agent d'enquête qui « malgré le lancement de plusieurs concours, n'a pu être pourvu, faute de candidats ». Cet exemple illustre bien la permanence du problème :

Depuis la remise en activité de l'office, les enquêtes sont effectuées par le Personnel de la Commune. Un agent assermenté avait été mis à la disposition de l'office mais il y a environ 2 ans, la Ville a été dans l'obligation de le rappeler, et actuellement les enquêtes sont transmises au Service des Appariteurs de la Ville pour suite à y donner<sup>389</sup>.

Le poste d'agent d'enquête finit par être supprimé du cadre des emplois. Fin 1966, on prévoit 6 nouveaux recrutements pour suppléer aux 18 employés administratifs, et un accroissement important du personnel ouvrier, de 5 à 11 personnes<sup>390</sup>. Les locataires qui s'adressent à l'office ont désormais affaire à une administration structurée, bien que soumise à des tâches en

---

<sup>383</sup> AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 26 janvier 1966.

<sup>384</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances...*, op. cit.

<sup>385</sup> AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 19 septembre 1966.

<sup>386</sup> AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 28 janvier 1967.

<sup>387</sup> Conventions en faveur d'habitants touchés par les opérations de rénovation urbaine et les travaux d'équipement régional. L'objectif semble être d'obtenir des logements à Saint-Denis pour les « expropriés » qu'on ne parvenait pas à loger dans le parc municipal [AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 28 juin 1965].

<sup>388</sup> *Ibid.*

<sup>389</sup> AM SD, 1 OPH 45, Séance du CA OPH du 17 mars 1966.

<sup>390</sup> AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 19 septembre 1966.

constante croissance. Cela s'observe dans les dossiers de locataires à travers la quantité accrue de documents conservés<sup>391</sup>. Le bulletin d'information ne paraît toujours pas à un rythme régulier, mais l'office édite à la fin des années 1960 une plaquette de présentation de son fonctionnement et de l'usage attendu du logement pour compléter les éléments déjà contenus dans le contrat de location<sup>392</sup>.

Après une pause dans les mises en location en 1964, près de 1 000 nouveaux logements sont construits par l'office municipal jusqu'en 1969 : ceux des cités Romain Rolland (1965), Marcel Cachin (1966), Guynemer (1968), Cosmonautes (1968) et ceux des différentes tranches de la cité Gabriel Péri qui attendaient leur financement. L'année 1968 voit la location de plus de 600 logements neufs, renouant avec la forte croissance du début de la décennie. Étant donné l'accroissement des prix du foncier et l'évolution des conditions de la construction, la recherche de l'équilibre financier des opérations passe par la poursuite de l'industrialisation des procédés, l'élévation et la densification des immeubles, et la négociation des tarifs dans le cadre de reconductions de marchés avec les entreprises<sup>393</sup>. Grâce à ces pratiques, témoins de l'acquisition d'un savoir-faire mieux adapté à « l'épreuve de la commande<sup>394</sup> », les nouvelles cités sont bâties à des coûts qui compensent en partie le prix des terrains<sup>395</sup>. Ces ensembles plus massifs aux loyers malgré tout plus chers se situent surtout dans le quart Nord-Est de Saint-Denis, jusqu'aux confins du territoire communal et de La Courneuve dans le cas de la cité des Cosmonautes, la dernière conçue par André Lurçat<sup>396</sup>.

### ***La modernisation urbaine et ses incertitudes, ou la fragilité des HLM comme ressource politique***

Les 5 000 logements réclamés en 1948 par les responsables de l'office d'habitation dionysien ont été atteints en vingt ans d'une activité au rythme heurté, de projets contrariés, adaptés puis relancés ou provisoirement abandonnés, comme le programme de rénovation de l'îlot Basilique. Les intérêts partagés de la commune et de l'État, qui a abandonné ses positions malthusiennes du début des années 1960, aboutissent *in fine* à un certain succès. Pour être

---

<sup>391</sup> Pour une analyse plus précise de cette évolution : cf. Chap. 3, 2.2.2.

<sup>392</sup> AM SD, 40 C 1. Deux plaquettes de ce type, non datées, sont conservées dans ce carton d'archive. L'une est probablement publiée entre 1966 et 1968, l'autre au cours des années 1970.

<sup>393</sup> Par exemple, pour la cité Marcel Cachin, avec l'entreprise Tassoni [AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 26 janvier 1966].

<sup>394</sup> L'expression désigne les contraintes opposées à la création architecturale par les conditions financières et réglementaires de la construction [N. Simonnot, « Unité de quartier et engagement politique : André Lurçat et le logement social à Saint-Denis (1945-1970) », *op. cit.*, p. 296.]

<sup>395</sup> En 1963-1965, la construction de la cité R. Rolland a coûté 37 f/m<sup>2</sup> de surface habitable, alors que les terrains avaient coûté 29 f/m<sup>2</sup> [AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances...*, *op. cit.*].

<sup>396</sup> Cf. Annexe cartographique n°6.

reconnus par leurs interlocuteurs étatiques comme des bâtisseurs légitimes, les élus dionysiens ont dû non seulement mobiliser l'opinion locale, mais aussi défendre opération après opération leur projet de réurbanisation d'une banlieue industrielle et ouvrière ancienne, quitte à adapter les plans d'André Lurçat en fonction des opportunités foncières offertes par la déprise industrielle et militaire, au gré de la conjoncture économique ou des décisions ministérielles de financement. Le plus souvent, l'office et la Ville ont dû rogner sur le niveau de prestation des logements et sur l'aménagement des espaces extérieurs pour entrer dans le cadre prescrit par le ministère. Acquis à l'impératif de construction et au principe de loyers les moins onéreux possibles, les acteurs municipaux ont constitué à partir de 1955 un segment à normes réduites de 800 logements au sein du parc de l'office, en ajoutant à l'ancienne cité Barbusse les cités Casanova et Sémard 1. L'ensemble représente plus de 40 % des HLM dionysiens en 1960, avant d'être ramené entre 20 et 15 % dans la seconde moitié de la décennie, lorsqu'une nouvelle vague de construction est achevée.

Quoique tardif et incertain, ce succès est le résultat d'une entente officieuse entre les acteurs municipaux et l'État, comme le montre le fonctionnement du conseil d'administration de l'office. Chacun des partenaires s'est en définitive accommodé des contraintes posées par l'autre. On le voit avec les questions d'équilibre budgétaire négociées par l'office dionysien. On l'observe aussi avec la réforme des conseils d'administration, qui modifie peu les pratiques malgré les confrontations publiques qu'elle a suscitées. À l'échelle du département de la Seine, on le voit enfin, au détriment des prétentions étatiques de contrôle, avec les tentatives d'encadrement des attributions de logement réitérées depuis 1954 sans véritables résultats, avant d'être mises entre parenthèses le temps que soit opérée la réorganisation administrative de la région parisienne décidée en juillet 1964.

Même atténuée par des compromis, cette conflictualité politico-administrative a néanmoins des effets concrets. Outre les retards chroniques des projets, les conflits budgétaires finissent par se traduire en 1961 par un véritable blocage, alors que la commune n'a jamais autant construit. La remise en cause temporaire des chantiers a pour effet d'aggraver la situation financière de l'office et de le contraindre à hausser les loyers, certes de façon mesurée, mais à des niveaux suffisants pour être ressentis par les locataires qui ne parviennent pas à bénéficier de la prospérité des années 1960. Ces tensions entre État et municipalité expliquent aussi pour une part l'éloignement de la perspective d'une destruction des îlots insalubres. Ces rapports mêlant contrôle de la tutelle et négociation conflictuelle expliquent également un manque de personnel qui participe à aggraver les difficultés de gestion budgétaire de l'office. Le choix de réaliser certaines cités municipales à l'aide de la SEM *Le Logement dionysien* permet certes d'entrer dans l'âge de la construction de masse, mais l'office HLM ne peut faire reconnaître

qu'après-coup les besoins accrus en personnels liés à la prise en charge des nouveaux logements qui lui sont donnés en gestion, autre facteur d'une sous-administration chronique.

Ces éléments illustrent les incertitudes de la modernisation urbaine des « Trente Glorieuses », les fragilités du modèle de municipalité sociale projeté à Saint-Denis à la Libération et certaines désillusions procurées par sa mise en œuvre. Ils confirment aussi que l'administration sociale et la construction industrialisée sont des ressources limitées pour consolider des rapports politiques clientélares avec les locataires des cités municipales. Dès les années 1950 et encore au début des années 1960, des sympathisants communistes s'inquiètent, comme les élus, de l'effet politique d'immeubles HLM mal entretenus à l'image déjà dégradée. De même, les gestionnaires de l'office sont tenus de modérer loyers et charges car leurs locataires les comparent avec ceux des HLM environnants, au risque de compromettre l'équilibre budgétaire et les capacités d'action futures de l'organisme. La solution adoptée, consistant à amortir ces difficultés à l'aide de subventions municipales, était en effet difficilement tenable à long terme. On pouvait certes s'en remettre à la perspective d'une alternance politique nationale qui offrirait aux HLM des conditions plus favorables, mais l'union de la gauche commençait à peine à se dessiner. La réévaluation même relative des loyers, la sévérité accrue contre les impayés et les évolutions discrètes du discours que permet de saisir la lecture du bulletin municipal, indiquent qu'une modification progressive des rapports avec les locataires était à l'œuvre durant cette période tout en contrastes.

## Chapitre 3

# Attribuer les HLM municipaux : l'apprentissage d'une « sélection nécessaire » (1950-1968)

---

Début 1973, en rendant hommage à une administratrice qui jouait depuis plusieurs années un rôle important dans la commission d'attribution de l'office HLM de Saint-Denis, le président de l'organisme municipal souligne qu'« il s'agit là d'une responsabilité particulièrement délicate », car « il faut trop souvent à ce poste, procéder à une répartition de la pénurie, opérer une sélection nécessaire entre des candidats que l'on souhaiterait tous reloger immédiatement<sup>1</sup> ». La fin du propos évoque la revendication d'un logement pour tous les « mal-logés » portée par les élus depuis l'après-guerre<sup>2</sup>. La « sélection nécessaire » déplorée ici apparaît comme un renoncement imposé par les confrontations avec l'État décrites au chapitre précédent. Alors que 3 à 5 000 demandes de logement ont été déposées à Saint-Denis dès le début des années 1950, le parc HLM géré par l'office ne dépasse 1 000 logements qu'en 1955, puis 2 000 logements seulement en 1961. Dans ces conditions, la sélection des locataires est une nécessité permanente. On pourrait en déduire que l'idée d'HLM municipaux pour tous n'est qu'un mot d'ordre trompeur qui masque la réalité inavouable d'attributions effectuées à la discrétion des élus communistes. Cependant, étudier les pratiques locales et l'histoire du peuplement des cités municipales, montre que l'idée d'un contrôle municipal absolu sur les attributions de logement est assez éloignée de la réalité et que la conception locale quelque peu idéaliste du logement social n'a pas été totalement dénuée d'effets.

La période étudiée est marquée, tout particulièrement en région parisienne, par la publicité donnée aux oppositions entre l'État et les autorités locales sur la question des attributions d'HLM<sup>3</sup>. Cette attention accrue se traduit par la modification des conseils d'administration et des commissions d'attribution des offices publics, et par une inflation de règlements cherchant à fixer d'autorité des critères fermes et définitifs, et à organiser des filières d'attribution qui font encore aujourd'hui la complexité du système français<sup>4</sup>. Les résistances locales que nous avons constatées, justifient que fin 1968 un nouvel arrêté ministériel cherche à organiser l'attribution des HLM à l'échelle de la région parisienne<sup>5</sup>. En suivant les sociologues

---

<sup>1</sup> AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 20 janvier 1973.

<sup>2</sup> Cf. Introduction de la première partie.

<sup>3</sup> Cf. *supra*, Chap. 2, 3.1.1.

<sup>4</sup> C. Bourgeois, *L'attribution des logements sociaux*, op. cit. Pour une présentation de ce système stabilisé dans les années 1970, cf. *infra*, Chap. 5.

<sup>5</sup> « Arrêté du 1 octobre 1968 sur les conditions d'attribution dans la région parisienne des logements des organismes d'HLM ». Sur cet arrêté et son application : cf. Chap. 5, Encadré 5-3 ; sections 2.1.2, 2.2.1 et 3.1.2.

Michel Anselme et Michel Peraldi, il faut toutefois noter qu'on a moins affaire à « un cadre réglementaire délimitant un lieu de pouvoir univoque [qu'à] une scène de négociation et de confrontation » entre acteurs institutionnels (organismes HLM de statuts divers, services de l'État en charge de l'aménagement urbain, autorités préfectorales, collectivités locales, employeurs publics et privés, collecteurs du 1 % patronal, caisses d'allocations familiales), « laissant une marge de sécurité permettant par décret, règlement ou circulaire, d'adapter aux urgences et aux conjonctures la disponibilité physique du logement social »<sup>6</sup>. Les règles générales laissent donc une place importante au « bricolage local »<sup>7</sup>.

Les accusations d'instrumentalisation politique des attributions HLM s'inscrivent dans ces relations de pouvoir et masquent en réalité l'enjeu essentiel. À l'arrière-plan de ces oppositions, en effet, c'est la définition des bénéficiaires légitimes qui est en cause. Le contour du public visé est une des ambiguïtés les plus durables de la législation française sur le logement social<sup>8</sup>. Elle résulte du compromis républicain de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle qui a fixé pour longtemps une définition très large des ayants droit du logement social en déplaçant sa cible « des "ouvriers" aux "citoyens modestes" »<sup>9</sup> qui devaient être protégés des « malheurs immérités »<sup>10</sup> du mal-logement. Comme l'indique encore l'article premier du décret de mars 1954, réglementant pour la première fois de manière systématique les pratiques d'attribution, les HLM sont destinés « aux personnes physiques peu fortunées et notamment aux travailleurs vivant principalement de leur salaire »<sup>11</sup>. Cette définition large, au temps où le salariat s'étendait bien au-delà de la classe ouvrière, est à l'origine d'une représentation des grands-ensembles comme « société petite-bourgeoise »<sup>12</sup>. Cette affirmation a fait l'objet de débats entre sociologues dès les années 1960<sup>13</sup> et demeure aujourd'hui une question historique dans la mesure où le peuplement d'origine des HLM reste mal connu<sup>14</sup>.

Mais le point essentiel à noter est qu'à partir de la fin des années 1950, cette définition « universaliste » des ayants droit du logement social est remise en cause par petites touches. Une évolution discrète se produit alors, occultée à la fois par l'enjeu quantitatif de construction

---

<sup>6</sup> M. Peraldi, M. Anselme, *Entre logeurs et logés. 1, Figures de la dégradation*. Marseille : CERFISE, 1987, p. 33.

<sup>7</sup> H. Vieillard-Baron, « Les attributions de logements sociaux : des contraintes techniques au bricolage local ». In : *La ville éclatée. Quartiers et peuplement*. Nicole Haumont et Jean-Pierre Lévy (dir.). Paris : L'Harmattan, 1998.

<sup>8</sup> M. Ruffat, D. Voldman, *Permanences et changements aux HLM*, *op. cit.*, p. 10-18.

<sup>9</sup> S. Magri, « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes" », *op. cit.*

<sup>10</sup> Expression de Jules Siegfried [*Ibid.*, p. 44].

<sup>11</sup> « Décret n°54-346 du 27 mars 1954 sur les conditions d'attribution des logements des organismes d'HLM », *op. cit.*, art. 1.

<sup>12</sup> A. Touraine, N. Cleuziou, F. Lentin, *Une société petite-bourgeoise*, *op. cit.*

<sup>13</sup> Sur ces débats : J.-C. Chamboredon, « Construction sociale des populations ». In : M. Roncayolo (dir.), *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*. Paris : Le Seuil, 1985.

<sup>14</sup> P. Peillon, « Grands ensembles et classes moyennes : aux sources d'un malentendu ? » *Urbanisme*, décembre 2003, n° 333. cité par : T. Tellier, *Le temps des HLM 1945-1975*, *op. cit.*, p. 203-204.

qui domine, et par une focalisation sur la réglementation des procédures d'attribution. Le constat de la persistance du fléau du mal-logement pour les plus « faibles »<sup>15</sup>, le développement du secteur de la construction aidée<sup>16</sup>, la recherche d'économies budgétaires et l'affirmation d'options libérales au sein du ministère des Finances au cours des années 1960<sup>17</sup>, contribuent progressivement au fait que l'État cherche à réorienter l'action des HLM en faveur des plus « défavorisés », trahissant le projet des réformateurs sociaux de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, qui avaient cherché à le distinguer d'une politique d'assistance. Durant les années 1960, la question est encore loin d'être tranchée, mais elle se manifeste toutefois par les mesures fixant le paiement d'un surloyer pour les ménages dépassant les plafonds de ressource, ou considérant que la « vocation sociale » de HLM consiste à reloger en priorité les habitants d'îlots insalubres en cours de destruction.

Le cas de Saint-Denis montre que la définition large héritée du compromis fondateur du logement social en France a rendu possible des variations locales importantes. La « répartition de la pénurie » a demandé aux acteurs municipaux dionysiens de se confronter aux disparités d'une société ouvrière traversant des transformations décisives<sup>18</sup>. Dès lors, s'il y a toujours eu nécessité de sélectionner les bénéficiaires des HLM municipaux, le regard des acteurs de l'office dionysien, les critères mobilisés et les manières de faire ont évolué des années 1950 aux années 1960, au gré d'adaptations conjoncturelles. Aborder la question de la désignation des locataires des HLM dionysiens durant cette période demande donc d'accepter la complexité de pratiques ni tout à fait maîtrisées, ni laissées au hasard. Cela conduit à réinterroger la question du logement social des immigrants étrangers et coloniaux qui, dans le modèle trop univoque généralement retenu, auraient été mécaniquement et systématiquement marginalisés par leurs positions subalternes dans la hiérarchie ouvrière et par une législation qui aurait établi dès l'origine leur exclusion du champ d'action des HLM<sup>19</sup>. À l'opposé de cette histoire tracée à l'avance, l'intérêt du cas dionysien est de montrer que la pratique des attributions a été l'occasion d'un apprentissage. Face aux contraintes politiques, économiques et sociales rencontrées, les acteurs locaux ont en effet tenté, à partir de la fin des années 1950, une

---

<sup>15</sup> G. Malignac, « Le logement des faibles », *op. cit.* ; A. Sauvy, « Le logement des faibles : nouvelles données sur l'élimination du prolétariat ». *Population*. 1957, vol. 12, n° 4.

<sup>16</sup> S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France*, *op. cit.*

<sup>17</sup> B. Gaïti, « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960 », *op. cit.*

<sup>18</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*, p. 547-585 ; X. Vigna, *Histoire des ouvriers en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 208-226.

<sup>19</sup> M. Ruffat, D. Voldman, *Permanences et changements aux HLM*, *op. cit.*, p. 56. Les auteures citent la thèse soutenue par Jean Lemoine, directeur de l'Office de la Ville de Paris de 1954 à 1969, selon laquelle les étrangers n'auraient pas été admis à bénéficier de la législation HBM sauf dans le cas d'accords internationaux bilatéraux avec l'Italie, la Pologne et la Belgique [J. Lemoine, *Les Offices publics d'habitations à bon marché*. Institut d'urbanisme de l'Université de Paris, 1948]. Pour une discussion de ce point : cf. infra, 3.1.1.

réorientation inverse à celle qui se dessine dans les ministères. Ils ont cherché à cibler un public plus solvable, alors que dans un premier temps les cités municipales avaient été ouvertes à une proportion importante de familles ouvrières, et parmi elles de familles pauvres.

Ce chapitre se propose d'éclairer ces évolutions contradictoires à partir de l'étude des pratiques de l'office de Saint-Denis. Les sources disponibles sont assez limitées car avant la fin de l'année 1967 il n'existe aucune archive des commissions d'attribution. Cette borne chronologique marque une étape de l'institutionnalisation de la procédure locale et coïncide avec la fin du cycle de constructions municipales lancé en 1963-1964<sup>20</sup>. Des premiers logements attribués en 1950 à la fin des années 1960, se dessine ainsi un cadre assez cohérent pour confronter la procédure locale d'attribution en cours d'élaboration – documentée par les archives du conseil d'administration et quelques sources complémentaires – aux logiques de peuplement – auxquelles donnent accès notre échantillon des dossiers de locataires, utile également pour étudier les relations entre l'office et les bénéficiaires des HLM municipaux (Encadré 3-1). À partir de ces sources, nous décrirons dans un premier temps, la mise en œuvre des attributions et l'élaboration d'une première définition locale du public des HLM (1). Puis, nous aborderons la question de la composition sociale des cités en mettant les intentions et les représentations des acteurs locaux en regard des informations contenues dans les dossiers de locataires (2). Nous verrons enfin comment l'attribution de logements aux *immigrés* est constituée en problème public (3).

**Encadré 3-1 : Les dossiers de locataires de l'office HLM de Saint-Denis pour la période 1950-1968 : méthode quantitative et apports qualitatifs<sup>21</sup>**

Pour la période que nous considérons ici, seule une partie de notre échantillon des dossiers de locataires conservés aux archives municipales de Saint-Denis est exploitable. Comme nous n'avons pas cherché à surreprésenter les dossiers de locataires les plus anciens pour redresser l'échantillon, les analyses quantitatives que nous pouvons réaliser sur les locataires présents de 1950 à 1968 s'appuient sur un effectif total de 361 dossiers effectivement renseignés.

L'élaboration en cours des procédures d'attribution et des modalités de gestion des locataires expliquent des évolutions assez importantes dans la présentation matérielle des documents archivés. Toutefois, dans l'ensemble, il n'y a pas de grande évolution des informations réunies sur les locataires et leur situation (locative, familiale, professionnelle). Outre différents formulaires et documents administratifs relatifs à la demande de logement et à la gestion de la location, ces dossiers contiennent également des formulaires d'enquête sociale et diverses correspondances, d'importance très variable d'un dossier à l'autre<sup>22</sup>. L'analyse qualitative de ces documents apporte des compléments utiles aux archives produites par la conduite administrative de l'office, et permet notamment d'interroger l'évolution des relations entre l'organisme municipal et ses locataires.

Le traitement quantitatif des informations suffisamment récurrentes permet de décrire les grands traits du peuplement, à l'échelle du parc HLM municipal et non à celle des immeubles ou des cités. Pour la période 1950-1968, ces analyses se fondent en effet sur un effectif assez réduit qui limite les questionnements possibles, et nous conduit souvent à présenter des estimations comprises dans des intervalles assez larges. Pour pallier ces difficultés nous devons recourir à des catégories descriptives assez générales. De même, pour dégager certaines régularités à partir de données

<sup>20</sup> Cf. Chap. 2, 3.3.

<sup>21</sup> Pour une présentation d'ensemble de l'*Échantillon OPH*, cf. Annexe n°I-3.

<sup>22</sup> Cf. Annexe n° 3-1.

disparates, nous avons construit des catégories synthétiques en réalisant des classifications ascendantes hiérarchiques à partir de résultats d'analyses des correspondances multiples : pour dégager des profils de dossiers à partir des types de documents présents<sup>23</sup>, ou pour synthétiser les caractéristiques socio-démographiques des ménages, en combinant notamment les CSP des conjoints<sup>24</sup>. Ces typologies aussi conduisent à raisonner à partir de catégories larges que l'on peut assimiler à des idéaux-types, auxquels les locataires associés ne répondent pas tous parfaitement.

## 1. Le poids des enjeux politiques locaux sur la procédure d'attribution

La mise en circulation des premiers formulaires destinés à demander un logement de l'office HLM municipal a eu lieu au cours de l'année 1948<sup>25</sup>, au moment le plus fort de la mobilisation des « mal-logés » entreprise par les communistes dionysiens pour défendre leur politique de construction<sup>26</sup>. Les premières attributions sont réalisées au début des années 1950, alors que l'État n'a pas encore déployé l'arsenal réglementaire qui cherche par la suite à définir le public des HLM de façon standardisée. La première définition locale des bénéficiaires est donc posée en amont de l'entrée de l'office dans la construction de masse. La rareté des mises en location entretient alors une tension politique autour de procédures dont l'élaboration se poursuit jusqu'aux années 1960. Pour les élus en charge de la politique municipale de logement, l'enjeu politique est double. Il s'agit de défendre les prérogatives municipales sur l'attribution des logements construits, mais aussi de légitimer les choix effectués auprès de l'opinion locale alors que les candidats pouvant prétendre légitimement à un HLM sont incomparablement plus nombreux que les logements attribués.

### 1.1. Défendre avant tout la vocation locale des HLM municipaux

Dès la fin des années 1940, les élus dionysiens en charge de l'office cherchent à contrôler le plus possible l'attribution des logements, pour éviter que la majeure partie des cités à bâtir ne bénéficie aux ayants droit de diverses institutions susceptibles de réserver des logements ou à des candidats imposés par l'État. Ils défendent la vocation locale des futures cités municipales par la négociation et en s'appuyant sur des instruments administratifs, tels que l'enquête sociale ou l'application d'un barème de notation propre à l'office, susceptibles de conférer à la procédure locale une légitimité comparable aux méthodes promues par les services de l'État.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Cf. Annexe n° 3-2.

<sup>25</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, op. cit., p. 25.

<sup>26</sup> Cf. Chap. 2, 1.1.1.

### 1.1.1. La demande de logement : pratique civique, mobilisation politique

Dans le contexte de négociations serrées avec l'État pour que la future cité Paul Langevin soit cédée à l'office HLM de Saint-Denis, les élus tentent de faire de l'identification des demandeurs de logement une pratique politique et civique. Sur ce plan, comme en matière administrative, les premières procédures de demande de logement s'inscrivent dans la continuité de l'action municipale de réquisition en faveur des sinistrés d'après-guerre. Le Service du relogement, mis en place en 1946, rassemble les demandes pour établir une liste de prioritaires suivant les critères de l'ordonnance du 11 octobre 1945 sur la réquisition de logements, première étape vers la constitution d'un « fichier de toutes les demandes de logements<sup>27</sup> ».

Le dépôt d'une demande de logement fait figure d'acte civique, car la masse des demandes doit permettre d'attester l'ampleur de la problématique locale et d'appuyer les positions municipales. En janvier 1950, on annonce aux administrateurs de l'office que 3 000 demandes ont été rassemblées<sup>28</sup>, soit un chiffre identique à celui de 1947, malgré plusieurs centaines de réquisitions effectuées<sup>29</sup>. En octobre 1951, en amalgamant probablement demandes de réquisitions et d'HLM, Auguste Gillot donne aux lecteurs du bulletin municipal le chiffre de 5 364 demandes<sup>30</sup>. Un courrier rédigé en septembre 1950, trouvé au hasard des dossiers de locataires, justifie la demande d'un logement en évoquant de manière détaillée la situation locative de la famille et témoigne des fortes attentes suscitées par cette mobilisation à la fois administrative et civique des mal-logés. Ce candidat justifie en effet de son bon droit en indiquant qu'il vit « actuellement dans un logement malsain, comme il est d'ailleurs décrit sur le "Bulletin Municipal" du mois d'octobre 1948<sup>31</sup> », coupure de l'article à l'appui. En mai 1956 encore, un encadré publié dans le bulletin municipal exhorte :

Mal-logés, Sans-logis, Expulsés, Jeunes Ménages, Jeunes Fiancés qui attendez un logement pour vous marier, déposez vos demandes à l'office Municipal d'Habitations. Aidez-nous à savoir plus exactement combien il faut construire de logements à Saint-Denis<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> AM SD, 12 AC 4, Bureau municipal du 3 janvier 1946, Aff. 11 « Problème de relogement ». Il est décidé lors de cette réunion qu'« ensuite, un fichier de toutes les demandes de logements sera établi, pour connaître les besoins de la population. Il sera précisé le genre des locaux désirés : nombre de pièces, habitation collective, habitation individuelle, et ces renseignements pourront servir pour l'établissement du plan d'aménagement, ainsi que pour le projet de construction d'habitations par l'Office municipal ».

<sup>28</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 6 janvier 1950.

<sup>29</sup> Cf. Chap. 1, 3.1.1.

<sup>30</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°16, octobre 1951, p. 2. En 1953, un bilan donne les chiffres suivant pour la période d'août 1944 au 31 décembre 1952 : demandes de relogement reçues (4075), enquêtes effectuées (5157), réquisitions demandées (1665), réquisitions effectuées (1120) [AM SD, 90 ACW 12, *Éléments sommaires pour compte-rendu de mandat municipal de 1947 à 1953 et programme municipal*, p. 3].

<sup>31</sup> AM SD, 6 OPH 43, *Échantillon OPH*, Dossier n°188, Courrier de demande de logement du 21 septembre 1950. Cette demande n'est satisfaite qu'en 1963.

<sup>32</sup> AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°24, mai 1956, Encadré publié à la fin de l'article p. 8-9.

Au-delà, les élus dionysiens tentent de mobiliser politiquement les demandeurs de logement insatisfaits. Ce courrier du maire, fin 1956, en donne une illustration :

Madame,

Je vous accuse réception de votre lettre reçue en Mairie le 1<sup>er</sup> décembre, relative à votre demande de logement qui n'est malheureusement pas encore satisfaite. Croyez bien que nous regrettons vivement de n'avoir pu encore vous donner satisfaction, et je comprends d'autant mieux vos difficultés que votre cas n'est malheureusement pas unique.

En effet, nous avons à Saint-Denis une situation locative extrêmement grave. 6 000 demandes sont en instance à l'office d'H.L.M., et beaucoup d'entre elles sont des cas très urgents et très douloureux.

Les causes de cette terrible situation sont nombreuses et je voudrais vous en résumer quelques-unes :

1°) Avant la guerre aucune Municipalité de Saint-Denis n'a construit de logements

2°) À la fin de la dernière guerre il y avait 6 000 sinistrés à Saint-Denis

3°) Les Gouvernements qui se sont succédés jusqu'à ce jour n'ont pas affecté assez de crédits pour les constructions.

4°) de nombreuses vieilles maisons ne cessent de s'écrouler.

5°) Il y a 12 000 habitants de plus à Saint-Denis dans les 5 dernières années.

Les conséquences de cet état de choses sont que nous comptons 6 000 demandes en instance. Au cours de l'année 1957, 500 logements environ seront mis en location, mais en comparant les chiffres, il est aisé de voir quelle disproportion il existe entre les demandes de logements et les logements construits. (...)

Le mal dont le Pays souffre se trouve dans la mauvaise répartition des dépenses contenues, pendant toutes ces dernières années, dans le Budget Gouvernemental. (...)

Cependant, en ce qui concerne votre dossier, après renseignement pris à l'office d'H.L.M., qu'il est toujours en instance, mais pour toutes les raisons que je vous ai exposées ci-dessus, il ne m'est pas possible de vous dire avec précision à quelle date vous pourrez être relogée. (...)

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Maire, Conseiller Général de la Seine,

A. GILLOT, Membre du Conseil National de la Résistance<sup>33</sup>

Ce courrier a probablement été envoyé à de nombreux demandeurs de logement, car durant l'année 1956, seule une cinquantaine de logements neufs ont été mis en location.

Sur le plan pratique, la tenue du fichier municipal des demandeurs de logement pose notamment une difficulté de mise à jour. Les candidats peuvent certes faire la démarche de remplir de nouveaux formulaires, mais il est difficile d'évaluer la part de ceux ayant trouvé à se loger hors des HLM municipaux parmi la masse des anciens dossiers. Ce n'est qu'en 1964 que l'organisme est en mesure de réaliser un « état mécanographique » des demandes<sup>34</sup>. L'inspection des Finances s'appuie sur les résultats de cette enquête pour apprécier la demande locale de logement autour de 4 000 candidats<sup>35</sup>. Durant l'essentiel des années 1950 et 1960, les

---

<sup>33</sup> AM SD, 7 OPH 49, *Échantillon OPH*, Dossier n° 389 : Lettre réponse du Maire au demandeur, le 15 décembre 1956. Ce locataire – un couple, un enfant – a obtenu un logement en mai 1955.

<sup>34</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances*, *op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibid.* Le rapport d'inspection donne les chiffres suivant : 2 390 demandes, dont 250 de familles relogées depuis et de candidats ayant sans doute trouvé ailleurs à se loger ; 2 736 demandes nouvelles « pour lesquelles il n'a pas encore été procédé aux enquêtes » ; soit « 4 000 demandeurs minimum » ou 3 500 si l'on déduit les familles qui pourraient se loger dans les logements libérés par les plus grandes familles.

décisions d'attribution ne peuvent s'appuyer sur une appréhension statistique globale des caractéristiques de la demande de logement. En ce qui concerne l'instruction des dossiers individuels, la pratique initiale consistait à compléter la demande déposée par une enquête sociale. À partir de notre échantillon des dossiers de locataires, on peut estimer qu'environ deux tiers à trois quarts comportaient au moins un formulaire d'enquête sociale durant les années 1950<sup>36</sup>. Mais en 1964, la majorité des nouveaux dossiers étudiés par l'inspection des Finances n'a pas encore fait l'objet d'une enquête sociale. Étant donné les délais observés entre la demande et l'attribution, une seconde enquête ou une mise à jour des informations contenues dans les demandes de logement s'avérait de toute façon souvent nécessaire après la désignation par la commission d'attribution<sup>37</sup>.

### **1.1.2. La commission d'attribution de l'office : procédure formelle, pratiques informelles**

Après la rédaction d'un rapport sur les travaux de la commission d'attribution en 1952, aucun nouvel examen n'est réalisé par le conseil d'administration de l'office municipal avant 1964<sup>38</sup>. En l'absence de documents produits par l'activité propre des commissions d'attribution avant 1967<sup>39</sup>, pour décrire la procédure suivie il faut confronter la description donnée par l'inspection des Finances début 1966 à quelques traces documentaires antérieures.

Un rythme approximativement annuel de la commission d'attribution se met en place au début des années 1960. Auparavant, sa formation et sa composition étaient très variables, car elle avait lieu lorsque les attributaires désignés lors de la session précédente étaient tous logés. En 1953, une première commission d'attribution exclusivement formée de représentants de la municipalité est explicitement mentionnée dans un court mémoire présentant la composition du conseil d'administration, mais elle n'est pas reprise dans la liste des commissions de travail dont la formation est décidée à ce moment<sup>40</sup>. Elle ne réapparaît qu'en 1956 dans l'organisation du travail du conseil d'administration<sup>41</sup>, désormais réduite à quatre membres dont deux

---

<sup>36</sup> Cf. Annexe n° 3-1, section C.

<sup>37</sup> En juillet 1958, un courrier de l'Office demande ainsi : « Monsieur, L'Office Public d'habitations procède actuellement à une révision des dossiers des personnes qui sont inscrites sur les listes d'attributaires. C'est pourquoi, j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir me communiquer, le plus rapidement possible, le montant exact de vos ressources (bulletin de salaire, pension, etc.) ainsi que l'état de vos charges (crédit, pension alimentaire, etc.) [...] » [AM SD, 7 OPH 36, *Échantillon OPH*, Dossier n° 345].

<sup>38</sup> AM SD, 1 OPH 43, Séance du CA OPH du 28 octobre 1964.

<sup>39</sup> AM SD, 12 OPH 2.

<sup>40</sup> AM SD, 1 OPH 27, Séance du CA OPH du 1<sup>er</sup> août 1953, Composition du CA et document joint (« Bureau et Commission », 2 juin 1953). Ce document indique comme membres de la commission d'attribution : Auguste Gillot, Henri Barron, René Benhamou, Emile Masse et Germain Druillennec.

<sup>41</sup> AM SD, Séance du CA OPH du 21 avril 1956.

représentants de la municipalité<sup>42</sup>. Cette composition est étoffée en 1957, pour entrer en conformité avec le décret du 26 juillet 1955, et probablement en prévision du surcroît de travail attendu, avec l'apport d'un administrateur désigné par le Préfet et de deux représentants des locataires<sup>43</sup>. Émile Masse pour la municipalité, et monsieur Lagorces pour les institutions sociales locales, sont les deux seuls administrateurs qui appartiennent en continu à la commission d'attribution jusqu'en 1963<sup>44</sup>. Après les élections municipales de 1959, un autre élu, le conseiller municipal Marcel Brochard est désigné responsable de la commission de nouveau élargie avec la présence de l'ensemble des représentants de la municipalité auprès de l'office<sup>45</sup>. De 1960 à 1963, la commission d'attribution oscille entre 12 et 14 membres<sup>46</sup>. Les six administrateurs municipaux en sont les plus réguliers, mais ils n'envisagent plus de travailler en l'absence des autres administrateurs. Le principal changement apporté par la réforme imposée par l'État en 1964<sup>47</sup> n'est donc pas la présence des administrateurs extérieurs, mais une nette limitation du nombre des administrateurs municipaux mobilisés, puisqu'un seul fait désormais partie de cette commission réduite à cinq membres et présidée par l'administrateur délégué choisi parmi ceux désignés par le Préfet<sup>48</sup>.

La commission d'attribution ne contrôle cependant pas l'ensemble de la procédure de désignation et d'affectation des locataires. Outre l'identification des demandeurs et le recueil d'informations utilisées pour prendre les décisions d'attribution, qui ont lieu en amont, la proposition de logements aux attributaires et la mise à jour des informations sur les futurs locataires, destinées à établir le contrat de location sont effectuées en aval, par les services administratifs de l'office et les élus qui forment le bureau du conseil d'administration. Dans le laps de temps séparant deux commissions d'attribution c'est le bureau de l'office qui examine les « cas urgents » qui se présentent<sup>49</sup>. Sans que l'intervention des élus soit systématique, elle laisse des traces assez courantes dans les dossiers de locataires, notamment à la fin des années

---

<sup>42</sup> Sur les modalités de désignation des administrateurs, Cf. Chap. 2, 1.2. Et, Annexe n° 2-3.

<sup>43</sup> AM SD, 1 OPH 30, Séance du CA OPH du 23 janvier 1957.

<sup>44</sup> Cf. Annexe n° 2-3.

<sup>45</sup> La commission formée en 1960 ne compte que deux administrateurs n'appartenant pas à l'assemblée locale [AM SD, 1 OPH 36, Séance du 24 juin 1960]. En 1962-1963, elle compte de nouveau un représentant des locataires, trois représentants des institutions sociales locales et un administrateur nommé par le Préfet [AM SD, 1 OPH 38, Séance du 28 mars 1962 ; et, 1 OPH 40, Séance du 11 mars 1963].

<sup>46</sup> AM SD, 1 OPH 36, Séance du CA OPH du 24 juin 1960 ; 1 OPH 38, Séance du CA OPH du 28 mars 1962 ; et, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 11 mars 1963.

<sup>47</sup> Cf. Chap. 2, 3.1.2.

<sup>48</sup> Sur le conseil d'administration après 1964, cf. Chap. 4, 1.2.3 ; sur la commission d'attribution, cf. Chap. 5, 3.1.1.

<sup>49</sup> Nous n'avons pas étudié les archives produites par les réunions du bureau de l'OPH, mais certains dossiers de locataires en comportent la trace. Celui d'un locataire de la cité Fabien, entre 1956 et 1963, contient un extrait de décision du bureau de l'OPH concernant l'« examen de divers cas urgents ». Dix relogements sont alors décidés. Deux dossiers sont renvoyés à la commission d'attribution [AM SD, 8 OPH 17, *Échantillon OPH*, Dossier n°477].

1950. Tel locataire né en Algérie, présent à Saint-Denis « depuis la période précédant la guerre de 1914 » et travaillant à l'usine Hotchkiss depuis 1942, a obtenu un logement après un rendez-vous avec un élu<sup>50</sup>. Tel autre voit le bureau de l'office accepter sa demande d'échange de logement destinée à « prévoir d'urgence des chambres séparées » pour son fils et sa fille adolescents<sup>51</sup>. Comme le signale encore début 1966 le rapport de l'Inspection des Finances, une fois la liste des attributaires dressée c'est la direction de l'organisme, membres du bureau inclus, qui décide de l'ordre effectif d'attribution des logements vacants, avec des délais parfois supérieurs à un an, sans que la commission d'attribution n'ait indiqué d'ordre autre qu'alphabétique dans ses décisions. Un règlement d'attribution officialise ces pratiques, au moins à partir de 1961, en décidant :

Art. 6 : Dans une limite de 15 % les logements pourront être affectés à des candidats ne figurant pas sur la liste prévue mais dont le logement répondrait à une nécessité urgente quant à l'ordre social, l'ordre économique, ou l'intérêt général. Toutefois, la commune garantissant les emprunts contractés par l'office, il sera réservé dans ce pourcentage 1 % pour les employés communaux, 1 % pour les employés du Centre Hospitalier, 1 % pour les employés des Ets Publics<sup>52</sup>.

Cette part de 15 % est supérieure à celle permise par l'arrêté préfectoral de janvier 1960 organisant les attributions d'HLM dans le département de la Seine<sup>53</sup>. Formalisée ou non, les normes en la matière sont le reflet de rapports de forces institutionnels.

Parallèlement au maintien de pratiques informelles, on observe aussi des tentatives de rationalisation de la procédure face à la masse des dossiers à traiter<sup>54</sup>. D'après le bulletin municipal, le nombre de demandes de logement déposées en mairie se maintient en effet durablement aux alentours de 6 000. L'attribution de points aux demandeurs par les enquêteurs municipaux est introduite dès la première moitié des années 1950, soit avant qu'elle ne soit prescrite par les pouvoirs de tutelle<sup>55</sup>. Les documents de séance du conseil d'administration de janvier 1955 mentionnent l'approbation d'un règlement intérieur qui pourrait avoir fixé officiellement une échelle de notation, mais n'en contiennent pas la copie. Plusieurs indices laissent penser que le premier règlement d'attribution comprenant des critères de classement et de notation des demandes dont nous disposons, adopté en septembre 1961<sup>56</sup>, est adapté de cette

---

<sup>50</sup> AM SD, 6 OPH 35, *Échantillon OPH*, Dossier n°127.

<sup>51</sup> AM SD, 7 OPH 36, *Échantillon OPH*, Dossier n°344.

<sup>52</sup> Cf. Annexe n° 3-4, « Règlement fixant les conditions d'attribution des logements », 28 septembre 1961.

<sup>53</sup> Différence de 5 pts soulignée in : AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances, op. cit.*, B), 1).

<sup>54</sup> La couverture du bulletin municipal de juin 1957 clame : « Il en faut 6 000 de plus ! » [AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, juin 1957]. Un article indique de nouveau fin 1962 que « 6 025 familles attendent encore un logement » [AM SD, 13 C 2, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°43, décembre 1962].

<sup>55</sup> Nous en trouvons la trace dès 1953 [AM SD, 8 OPH 46, « Base FM3 », Dossier n° 605]. Un tel système est prescrit par le décret du 27 mars 1954, et l'administration se faisant plus pressante, un modèle de règlement est donné avec l'arrêté préfectoral du 11 janvier 1960 [cf. Chap. 2, 3.1.1 et Annexe n° 3-3].

<sup>56</sup> AM SD, 1 OPH 37, Séance du CA OPH du 28 septembre 1961.

première version établie en 1955<sup>57</sup>. Ce barème propre à l'office dionysien ne reproduit pas la grille de notation édictée par l'arrêté préfectoral de janvier 1960 sur les attributions d'HLM<sup>58</sup>. Il est reconduit à l'identique en 1964 après la réforme des commissions d'attributions<sup>59</sup>. Le rapport d'inspection des Finances précise qu'« avant 1964, aucune liste de présentation des candidats n'était confectionnée. La Commission décidait en vue des dossiers classés dans l'ordre du nombre de points obtenus<sup>60</sup> ». La présentation de listes par taille de ménages était pourtant prévue depuis 1961 au moins dans les règlements adoptés par l'office<sup>61</sup>.

La portée pratique de la notation doit cependant être relativisée. Comme l'indique l'inspection des Finances au milieu des années 1960 :

Entre les nombreux mal-logés de la commune, la Commission établit donc des priorités en ne s'inspirant pas exclusivement du classement réglementaire. Les attributaires dont les dossiers ont été examinés méritaient tous de l'être : il n'est pas clairement établi qu'ils méritent d'être désignés les premiers<sup>62</sup>.

La consultation des dossiers de locataires archivés confirme que la référence à une notation est loin d'avoir été systématique<sup>63</sup>. Dans ces conditions, le raffinement du barème de notation, allant jusqu'à l'application de coefficients aux différents critères retenus, exprime surtout des intentions et la volonté d'affirmer une légitimité concurrente à celle de l'administration préfectorale pour établir les priorités en matière de relogement.

### **1.1.3. Un enjeu permanent : les prérogatives municipales face à la multiplicité des filières d'attribution**

En amont des questions de procédure décrites jusqu'à présent, la préservation des marges de manœuvre municipales se jouait dès la négociation de financements complémentaires aux prêts du Trésor qui permettaient de soutenir la construction de logements municipaux. Dès le montage financier de la première tranche de la cité Fabien en 1947, l'office dionysien a ainsi

---

<sup>57</sup> Lorsque le CA OPH adopte le nouveau règlement prescrit par le Préfet en 1964, le procès-verbal de séance indique que la décision prise entraîne l'abandon du règlement de 1955 [AM SD, 1 OPH 43, Séance du CA OPH du 28 octobre 1964]. Le début du règlement de 1961 comporte cependant la mention d'une composition de la commission d'attribution remontant au début des années 1950, qui ne correspond plus du tout à celle du début des années 1960. Cela plaide pour voir dans le règlement de 1961, une copie à peine modifiée d'un premier règlement adopté en 1955 [Cf. Annexe n° 3-4, A].

<sup>58</sup> Cf. Annexe n° 3-3, « Conditions d'attribution des logements locatifs d'H.L.M. dans le département de la Seine », Arrêté préfectoral du 11 janvier 1960.

<sup>59</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Règlement fixant les conditions d'attribution des logements à Saint-Denis », 4 p., non daté (mais l'article 1 cite le décret du 19 décembre 1963). Cf. Annexe n° 3-4, B.

<sup>60</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances, op. cit.*

<sup>61</sup> Cf. Annexe n° 3-4, A, art. 4.

<sup>62</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances, op. cit.*

<sup>63</sup> Pour les dossiers des locataires du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, mise en location en 1971, nous disposons d'une saisie exhaustive. Sur 22 enquêtes réalisées pour l'instruction d'une demande de logement avant 1970, 11 comportent un décompte de points.

sollicité les Caisses de Sécurité sociale<sup>64</sup>. « Considérant que la grave situation sanitaire de la population dionysienne est la conséquence directe des déplorables conditions de logement » existant localement, c'est aussi vers le département et l'État que l'organisme se tourne pour qu'ils prennent en charge une part des intérêts d'emprunt<sup>65</sup>. De tels financements étaient le plus souvent assortis de réservations de logements en faveur de candidats dispensés du passage en commission d'attribution, mais ces contreparties encore peu instituées étaient le plus souvent à négocier.

C'est au cours d'une transaction foncière concernant des terrains militaires qu'apparaît posée pour la première fois la question de réservations de logements. Début 1948, le directeur des Domaines du département demande que « tout ou partie » des immeubles à construire soit loué à des fonctionnaires civils ou militaires<sup>66</sup>. Le seuil de 25 % proposé apparaît exorbitant. Les administrateurs souhaitent une réservation au prorata de la superficie des terrains apportés par l'Armée dans l'ensemble du projet « Unité de quartier », soit une trentaine de logements correspondant à 3 % de l'ensemble à bâtir<sup>67</sup>. Cette limitation obtenue, les responsables de l'office cherchent à encadrer le plus possible la mise à disposition des logements en insérant la clause suivante dans la convention à conclure :

Les logements ainsi réservés seront loués par les services compétents de l'office Public Municipal d'Habitation de Saint-Denis, à des fonctionnaires appartenant à l'Administration de la Guerre ou aux autres Administrations de l'Etat (Administration fiscale, P.T.T., Enseignement, Ponts-&Chaussées, etc...), en donnant la priorité aux fonctionnaires en activité à Saint-Denis ou qui habitent déjà Saint-Denis. L'attribution sera faite suivant les priorités légales indiquées par le Service Municipal du Logement<sup>68</sup>.

La logique suivie est donc d'associer le plus possible à ces réservations conventionnelles le critère de résidence à Saint-Denis. Dans la même perspective, l'organisme désigne précisément les types de logement et les bâtiments qui y sont affectés et refuse la réservation de logements dans d'autres cités en projet<sup>69</sup>. À l'occasion d'une autre transaction foncière engagée au début des années 1950, l'administration militaire demande de nouveau la réservation de 25 %, puis 20 % des logements à construire. Mais, l'office justifie une réservation limitée à 5 % en

---

<sup>64</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 26 février 1947. Sur les Industriels, cf. Chap. 2, 1.1.2.

<sup>65</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 7 mai 1947.

<sup>66</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 février 1948.

<sup>67</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 10 juin 1948. Un contingent de 6 logements est proposé sur la première tranche de la cité Fabien, réévalué au terme de la négociation à 9 logements, dont 6 pour des militaires et 3 pour des fonctionnaires civils [AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 3 février 1949 ; et, 1 OPH 25, Séance du CA OPH 12 mai 1950].

<sup>68</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 3 février 1949.

<sup>69</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 23 novembre 1951.

s'appuyant sur un argumentaire déjà bien en place : la masse des demandes, le nombre des sinistrés et des immeubles insalubres dans la commune<sup>70</sup>.

Au cours des années 1950, ces modalités de réservation entrent dans les habitudes dans le cadre de conventions avec d'autres employeurs publics. À partir de 1955, des discussions sont engagées avec la RATP ou les PTT, dont les personnels résidant à Saint-Denis sont probablement nombreux à chercher un logement<sup>71</sup>. En 1956, une procédure est élaborée pour le personnel communal : « une commission municipale constituée spécialement à cet effet » attribuera 1 % des logements construits<sup>72</sup>. Cette décision est appuyée sur une référence au décret du 9 août 1953 sur la participation des employeurs à l'effort de construction<sup>73</sup>. Toutefois, les contributions patronales recueillies par l'office sont réduites jusqu'aux années 1960, et n'impliquent pas de négociation d'ensemble de contingents dans la mesure où l'essentiel des transactions sont passées au coup par coup avec les employeurs, et non sous la forme de conventions portant sur de nombreux logements, comme celles qui seront passées plus tard avec des organismes collecteurs du 1 % patronal.

Dès 1949, des discussions ont aussi été menées pour obtenir un soutien financier substantiel de la Caisse d'allocations familiales (CAF) en échange de réservations d'HLM assez nombreuses<sup>74</sup>. Le maire indique alors aux administrateurs de l'office :

Nous aurions été désireux de pouvoir accepter ces propositions dans leur ensemble, mais en raison de la situation particulière de Saint-Denis, nous pensons que nous pouvons discuter avec la Caisse d'Allocations, en lui faisant remarquer les difficultés qui peuvent être créés en accordant des logements à des personnes qui n'habitent pas la localité. [...] En tout état de cause, nous nous efforcerons de faire diminuer le nombre de logements laissés à la proposition de la CAISSE D'ALLOCATIONS. Mais nous devons vous avertir que c'est une question qui rapporte à l'office la coquette somme de 25 millions<sup>75</sup>.

La réservation de 125 logements proposée par la CAF a déjà été « réduit[e], d'un commun accord à 100 », dont la moitié à attribuer par l'office « en réservant simplement les logements aux allocataires de la Caisse ; vérifiant seulement si les personnes bénéficiaires des locaux sont bien allocataires ». L'autre moitié est destinée à des « familles ayant un cas social » proposées par la CAF. Dans le premier cas, il s'agirait de demandeurs de logement déjà inscrits auprès de

---

<sup>70</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séances des CA OPH du 10 septembre 1952 et du 19 janvier 1953. Le MRU avait déjà accepté de ne réserver que 5 % de la cité Langevin au lieu des 10 % auquel il pouvait prétendre pour des fonctionnaires d'État [C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, *op. cit.*, p. 39].

<sup>71</sup> AM SD, 1 OPH 29, Séance du CA OPH du 19 avril 1955. La démarche auprès de la RATP est seulement engagée. Les PTT se proposent de contribuer à hauteur de 15% d'un programme de 180 logements.

<sup>72</sup> AM SD, 1 OPH 30, Séance du CA OPH du 21 avril 1956.

<sup>73</sup> H. Frouard, « Aux origines du 1% logement : histoire d'un compromis républicain », *op. cit.*

<sup>74</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 26 août 1949.

<sup>75</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 27 octobre 1949.

la municipalité. Dans le second, il pourrait s'agir de candidats non dionysiens, mais comme le note le compte-rendu de séance du conseil d'administration,

il semble que pour ce choix beaucoup de souplesse puisse être apporté de part et d'autre entre OFFICE et CAISSE. Par exemple, dans une certaine mesure, nous pourrions présenter nous-mêmes des cas sociaux particulièrement digne d'intérêt et qui n'entreraient pas dans les règles formelles fixées pour les premières attributions<sup>76</sup>.

Notons que les responsables de l'office ne se montrent pas hostiles à ce moment   l'idée de remplir en partie une fonction d'assistance sociale. Signe du caractère encore peu usité de la démarche, il est précisé aux administrateurs que les conditions juridiques de location seraient les mêmes que pour les autres locataires ; et il est demandé que d'autres offices soient consultés pour connaître les propositions qu'ils ont reçues. Les acteurs municipaux cherchent à garantir que le minimum de logements soit retranché aux bénéficiaires dionysiens. Mais, la visée sociale des réservations demandées par la CAF n'est pas discutée car elle est partagée pour l'essentiel par l'office dionysien.

La même remarque s'applique à la convention conclue avec la Préfecture de la Seine en 1952, afin de permettre le relogement des habitants d'immeubles à détruire pour la réalisation de voiries<sup>77</sup>. Cet accord apporte le financement de 15 % d'un immeuble de la cité Paul  luard, contre la réservation pour une durée de 30 ans de 32 logements sur 40, sauf absence de présentation de candidats par le Préfet dans le mois suivant la notification d'une vacance. L'acceptation d'un tel niveau de réservation ne se comprend que parce que ces opérations sont vouées à toucher des résidents de la commune. Fin 1955, en prévision des travaux de l'Autoroute du Nord (A1), un projet de convention avec le service des Ponts et Chaussées de la Seine est mis en discussion<sup>78</sup>. L'impact de ce nouvel aménagement routier atteint une échelle inédite avec la réservation de 500 logements, et les annotations apportées au projet conservé dans les archives confirment une fois de plus la volonté des représentants de l'office de conserver la maîtrise des attributions. Ainsi, le passage mentionnant qu'en l'absence de candidat présenté par les Ponts et Chaussées, le Préfet récupérerait le bénéfice de la réservation pour le « locataire d'un immeuble exproprié par une autre Administration » est rayé, et modifié de sorte que le nouveau candidat proposé soit « un autre exproprié de la Commune, ou à défaut d'une Commune voisine ».

---

<sup>76</sup> *Ibid.* En ce qui concerne les 50 logements réservé à ces familles, le compte-rendu de séance précise que l'« office ne procéderait à l'attribution du logement qu'après avoir effectué une enquête portant exclusivement sur la moralité et la solvabilité des familles présentées ».

<sup>77</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 3 mars 1952. Le rapport d'Inspection des Finances de janvier 1966 indique qu'une subvention de près de 150000 F est obtenue [AM SD, 50 ACW 29, *Rapport...*, *op. cit.*].

<sup>78</sup> AM SD, 1 OPH 29, Séance du CA OPH du 27 septembre 1955.

Mises bout à bout, les opérations de modernisation urbaine projetées représentent un nombre très important de relogements potentiels. En 1955, le ministère de la Reconstruction demande expressément à la Ville que figure dans le dossier de financement de la rénovation de l'îlot Basilique une délibération du conseil d'administration de l'office s'engageant au relogement, avant même que les caractéristiques de la population à reloger soient connues avec précision<sup>79</sup>. Une première enquête est menée sur de petits îlots au printemps 1956<sup>80</sup>. À partir de 1957, les études préalables menées pour constituer le dossier de rénovation évaluent à 750 le nombre de ménages à reloger, dont 150 disposent de ressources supérieures aux plafonds HLM, et 150 ayant des revenus trop faibles pour y accéder<sup>81</sup>. L'îlot Péri-Bonnevide, dont l'office conduit la rénovation à partir de 1958, comprend 402 personnes, soit 158 foyers dont 11 « économiquement faibles » et 33 composés de personnes âgées<sup>82</sup>. Avec les 500 ménages concernés par l'aménagement de l'A1, 1 000 à 1 500 relogements sont destinés à être traités à plus ou moins brève échéance par l'office HLM municipal, soit entre un tiers et la moitié des logements construits de 1955 à 1963. La modernisation urbaine est certes un objectif de la politique municipale depuis la Libération. Mais, malgré l'ajournement de la rénovation de l'îlot Basilique, ces réservations représentent des contraintes pratiques particulièrement importantes au début des années 1960. Dans les dossiers de locataires, plusieurs courriers y font allusion. En janvier 1961, par exemple, l'office répond à la proposition d'échange d'un bailleur extérieur :

Cette façon de procéder permettrait sans doute d'accélérer le relogement de Monsieur B., compte tenu qu'actuellement nous devons assurer un logement à chaque famille expropriée par les travaux de l'autoroute du Nord. Sans doute que dans celles-ci il s'en trouverait une qui préférerait un logement dans une construction ancienne au lieu d'un H.L.M.

Fin 1962, encore, à la demande d'une locataire, les services de l'office répondent que « la Cité Gabriel Péri est réservée soit aux attributaires, soit aux expropriés<sup>83</sup> ».

Dans l'immédiat, cependant, aucune des différentes conventions de réservation conclues ne remettaient fondamentalement en cause la vocation locale des HLM de l'office. Allocataires de la CAF, « expropriés » des Ponts et Chaussées, employés des PTT ou de la RATP, se trouvaient aisément parmi les « mal-logés dionysiens ». Les règlements d'attribution fixés par

---

<sup>79</sup> AM SD, 1 OPH 29, Séance du CA OPH du 21 juin 1955.

<sup>80</sup> AM SD, 42 C 3, Compte-rendu d'une enquête effectuée à Saint-Denis au cours des mois de mars et avril 1956 sur les immeubles compris dans deux îlots insalubres du Centre de la Ville Impasse Saint-Jean - Impasse Choisel, juin 1956.

<sup>81</sup> AM SD, 42 AC 3, BERIM, "Destruction des taudis et rénovation des îlots urbains. Recherche d'une méthode d'examen rapide permettant d'établir un choix et un ordre de priorité", novembre 1957 ; AM SD, 50 ACW 73, Réunion Ville / BERIM du 31 janvier 1958.

<sup>82</sup> AM SD, 85 ACW 4, Conseil économique et social, Questionnaire sur un aménagement urbain - Rénovation urbaine Ilot Gabriel Péri - Bonnevide à Saint-Denis, Paris le 4 août 1960.

<sup>83</sup> AM SD, 11 OPH 48, *Échantillon OPH*, Dossier n° 1088.

le conseil d'administration de l'office dionysien cherchent d'ailleurs à étendre les critères fixés pour la procédure normale d'attribution à l'ensemble des bénéficiaires de ces conventions de réservation. Au moins à partir de 1961, il est prévu d'établir pour eux des listes de classement fondées sur la même grille de notation et de limiter à 5 % des logements réservés la part des candidats qui ne répondront pas aux critères<sup>84</sup>. Dans la mesure où l'office rencontrait des difficultés pour effectuer la masse des enquêtes sociales nécessaires pour assurer la mise en location des nombreux logements construits au début des années 1960<sup>85</sup>, de telles dispositions se justifient surtout par la volonté de défendre les prérogatives municipales. Elles contribuent ainsi à une formalisation accrue des procédures.

À partir de la fin des années 1950, cela s'observe dans les dossiers de locataires avec l'apparition de mentions relatives aux filières par lesquelles l'attribution a été réalisée, d'abord sous la forme de quelques indications éparses au sein de notre échantillon, puis plus systématiquement après 1961<sup>86</sup>. Cette évolution nette permet de mesurer les limites rencontrées par l'office pour s'assurer un contrôle direct des attributions.

**Tableau 3-1 : Les titres d'attribution des logements par période entre 1961 et 1968 \*\*\*<sup>87</sup>**

	1961-1964	1965-1968	Total
<b>Échange au sein du parc municipal, et changement de nom</b>	15 %	26 %	20 %
<b>1 % patronal</b>	7 %	29 %	17 %
<b>Commission d'attribution</b>	11 %	19 %	15 %
<b>Opération urbanisme</b>	17 %	10 %	14 %
<b>Fonctionnaires et entreprises publiques</b>	17 %	6 %	12 %
<b>Cas particuliers</b>	3 %	9 %	6 %
<b>NR</b>	30 %	1 %	17 %
<b>Total général</b>	100 %	100 %	100 %
n =	106	93	199

Source : Échantillon OPH, Jeu de données « Ménages 1950-1968 ».

Pour les années 1960, notre échantillon permet en effet d'estimer que seuls 10 à 20 % des locataires ont été désignés par la commission d'attribution (tableau 3-1). C'est une proportion assez proche de celle des locataires bénéficiaires d'attributions au titre du 1 % patronal, de

<sup>84</sup> Cf. Annexe n° 3-4, A.

<sup>85</sup> L'Office dispose au mieux d'un agent d'enquête détaché du personnel municipal [Cf. Chap. 2, 3.3].

<sup>86</sup> Les premières mentions de titres d'attribution particuliers apparaissent en 1957, et correspondent à des réservations patronales contractées par l'entreprise Saint-Gobain. À partir de 1960, on trouve la mention des autres filières de réservation : Armée, Allocations familiales, Ponts et Chaussées, etc. À partir de 1962 apparaît la mention « attributaire » indiquant la désignation par la commission d'attribution de l'Office.

<sup>87</sup> Les astérisques placés à la suite du titre des tableaux croisés donnent le résultat du teste de sigificativité du Chi-2. Elles expriment la probabilité que les chiffres observés correspondent à une situation d'indépendance (non corrélatoine) entre les deux variables. Suivant les conventions en usage, avec \*\*\* elle est très faible (inférieure à 1%), donc les variables sont statistiquement corrélées ; avec \*\* elle est inférieure à 5 % ; avec \* inférieure à 10 %. Supérieure à 10 % on considère le lien entre les deux variables comme non significatif (noté NS).

relogements au titre d'opérations d'urbanisme ou de réservations en faveur de fonctionnaires. Si l'on ajoute aux locataires désignés par la commission d'attribution, ceux bénéficiant d'un échange de logement, les changements de nom enregistrés pour des locataires déjà présents et les cas particuliers, tous gérés par les services de l'office, on atteint tout de même une estimation située entre un tiers et près de la moitié des locataires. L'attribution de logements à des fonctionnaires ou à des salariés d'entreprises publiques, importante au début des années 1960, pouvait aussi contribuer à sécuriser le paiement des loyers<sup>88</sup>. Les capacités d'action de l'office sont donc loin d'être dérisoires, mais l'enjeu de la désignation des bénéficiaires de réservations conventionnelles est plus que jamais d'actualité durant les années 1960<sup>89</sup>.

## 1.2. Définir les bénéficiaires légitimes

Depuis le début des années 1950, la tâche des acteurs de l'office dionysien ne consistait pas seulement à défendre les prérogatives municipales, mais aussi à attribuer les HLM construits en distinguant, parmi la masse des demandes de « mal-logés » et de citoyens municipaux, des candidats tout particulièrement légitimes pour attribuer quelques centaines de logements à plusieurs milliers de ménages aux conditions de vie comparables.

### 1.2.1. L'appartenance municipale : un critère peu sélectif

Comme l'a déjà montré le récit des négociations conduites avec les institutions ayant obtenu des réservations de logement auprès de l'office HLM dionysien, le critère primordial aux yeux des élus comme de la société locale était celui de la résidence à Saint-Denis. Il existe toutefois différentes manières d'attester une appartenance locale<sup>90</sup>.

Dès les premières attributions de logements, la hiérarchisation des demandes est passée par l'ancienneté de résidence à Saint-Denis. Ainsi, parmi les premiers locataires de la cité Langevin installés en 1950 et 1954, seul le cas d'un instituteur déroge à la règle d'une attache à Saint-Denis d'au moins cinq années ; et, dans quasiment la totalité des ménages, un membre du couple au moins est né à Saint-Denis ou y est arrivé durant les années 1930<sup>91</sup>. Ce critère de la durée de résidence était mobilisé de longue date dans l'Europe urbaine pour reconnaître

---

<sup>88</sup> La spécialisation de cette filière d'attribution en faveur de jeunes couples de deux actifs, en majorité employés ou représentants de CSP intermédiaires et supérieures (type 2), est confirmée par l'analyse des locataires de l'*Échantillon OPH* [Annexe n° 3-2]

<sup>89</sup> Cf. *supra*, 1.1.3.

<sup>90</sup> D. Lochak, « L'appartenance saisie par le droit ». In : A. Gotman (dir.), *Villes et hospitalité : Les municipalités et leurs « étrangers »*. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2004C. Daadouch, « Comment peut-on être Nanterrien ? » In : A. Gotman (dir.), *Villes et hospitalité : les municipalités et leurs étrangers*. Paris : Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2004.

<sup>91</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis, op. cit.*, p. 48-49.

l'appartenance civique ou un droit à l'hospitalité. Étant donné la stabilisation démographique des années 1930 à Saint-Denis<sup>92</sup>, il est d'autant plus naturellement mobilisé qu'il correspond à la définition d'un public déjà là. La grille de notation que nous connaissons pour le début des années 1960 donne une forme objective à ce lien bien établi entre ancienneté de l'appartenance locale et bénéfice d'un HLM<sup>93</sup>. Les autres critères sont aussi attendus. Ils tiennent compte de la situation locative (état ou statut du logement occupé, surpeuplement, « manque de confort indispensable », possibilité de récupération du logement afin d'y placer un « mal-logé ») et du mode de vie des demandeurs (« tenue du logement », « moralité »).

À la fin des années 1950, le mémoire de Charles Gachelin souligne néanmoins le rôle primordial du critère de la durée de résidence, qui exprime « le but strictement local de la politique de construction dionysienne<sup>94</sup> ». Les règlements de l'office mentionnent en effet l'ancienneté de résidence dans la commune comme premier critère<sup>95</sup>. Alors que la grille de notation promue par la Préfecture ne reconnaît en dehors des conditions d'habitations que l'ancienneté de la demande, ce critère est absent du règlement local. L'échelle de temps adoptée donne le maximum de points aux résidents de la commune depuis plus de 25 ans, c'est-à-dire aux « vieux dionysiens » ou aux jeunes ménages dont les conjoints sont nés à Saint-Denis. En deçà de 15 ans le nombre de points accordé décroît rapidement. Sans que ce soit un critère fixé par règlement, nous avons trouvé dans un des dossiers de locataire de notre échantillon une décision du bureau de l'office justifiant, en juin 1963, l'annulation d'une attribution par le fait que le bénéficiaire n'avait pas 5 ans de résidence à Saint-Denis<sup>96</sup>. Cet exemple montre que des tensions pouvaient exister encore au début des années 1960, alors que l'office HLM de Saint-Denis s'appropriait à gérer près de 3 900 logements, dont la moitié était composée de logements de moins de trois ans.

### **1.2.2. Tensions autour des attributions : un risque politique pris au sérieux**

Invoquer l'ancienneté de résidence à Saint-Denis ne garantissait pas à soi seul la légitimité des attributions. En juin 1951, Auguste Gillot informe les administrateurs de « propos calomnieux » circulant « à l'égard des employés de l'office »<sup>97</sup>. Le vice-président de l'organisme, Henri Barron annonce ensuite avoir vérifié qu'il « s'agit bien de calomnies »,

---

<sup>92</sup> Cf. Chap. 1, 2.2.

<sup>93</sup> Cf. Annexe n° 3-4, B.

<sup>94</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., p. 42-43.

<sup>95</sup> Annexe n° 3-4, A, art. 3.

<sup>96</sup> Par exemple, un extrait de décision du bureau du CA OPH, indique : « Attributaire 1963 mais n'a pas 5 ans de résidence à Saint-Denis. L'informer que son attribution est annulée » [AM SD, 10 OPH 14, *Échantillon OPH*, Dossier n° 831, Extrait de décision du Bureau de l'OPH du 27 juin 1963, Affaire 27 K].

<sup>97</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 27 juin 1951.

c'est-à-dire de propos d'opposants politiques. L'éditorial du bulletin municipal d'octobre 1951 revient sur la question avant d'expliquer la procédure d'attribution :

Spéculant sur cette détresse poignante, des individus sans scrupules et sans cœur font circuler les calomnies les plus invraisemblables contre la Municipalité de Saint-Denis. Ça ressemble comme deux gouttes d'eau à l'anticommunisme virulent des factieux du R.P.F., dignes successeurs des factieux du P.P.F.

L'un raconte : « Un logement ? Vous pourriez en avoir un, mais à la mairie, il faut montrer sa carte du Parti Communiste. » L'autre lance cette idée : « Les logements ? Ils sont tous réservés pour les employés communaux. »

Troisième mensonge, où la calomnie consiste à dire qu'avec des billets de mille, le secrétaire de l'office d'Habitations en donnera un.

Enfin, toujours pour tromper les malheureux mal-logés, on met en circulation que « les 194 logements en constructions dans la cité Fabien ont tous été loués sur plan, avant même que le chantier soit commencé. » Qui les aurait attribués<sup>98</sup> ? [...]

L'année suivante, le procès-verbal d'une réunion du bureau municipal communiqué aux administrateurs de l'office informe que « la Municipalité a reçu de nombreuses réclamations de personnes dont les demandes ne sont pas encore satisfaites<sup>99</sup> ». Avant la mise en location de la première tranche de la cité Fabien en septembre 1952, seuls quelques logements libérés dans la cité Henri Barbusse ont en effet pu être attribués.

Cette rareté favorise la politisation des attributions de logement, notamment dans le climat fébrile de la campagne des élections municipales de 1953, marquée par l'absence mal expliquée d'Auguste Gillot<sup>100</sup>. En avril 1953, la municipalité éprouve le besoin de répondre aux accusations de ses opposants avec un placard communal dénonçant les « calomnies » du RPF et citant comme gage d'impartialité le nom d'un locataire inscrit sur une liste d'opposition<sup>101</sup>. Pour désamorcer l'accusation de favoritisme partisan, le texte déclare qu'

il est naturel dans notre localité où pour l'ensemble de la commune près de 60 % de la population fait confiance à la Municipalité Communiste, de trouver un grand nombre de Communistes dans tous nos quartiers y compris dans les HLM<sup>102</sup>.

L'analyse du peuplement des premières cités HLM municipales permet toutefois d'observer des effets de sélection qui invalident en partie cette image de neutralité. Dans le cas de la cité Langevin les attributions ont pour le moins privilégié des citoyens actifs, comme le montrent les niveaux de participation aux premières élections des représentants de locataires organisées début 1952. Pour la première tranche de cette cité, on décompte 50 votants sur 67 locataires, soit un taux de participation de près de 75 %, contre moins de 25 % pour les

---

<sup>98</sup> AM SD, 13 C 2, Bulletin municipal de Saint-Denis, n°16, octobre 1951, p. 2.

<sup>99</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 10 septembre 1952.

<sup>100</sup> A. Fourré, *La Guerre froide 1947-1953 à Gennevilliers et à Saint-Denis, op. cit.*, p. 85-86. Ces élections se tiennent peu de temps après la mort de Staline. Plusieurs rumeurs circulent quant aux raisons de l'absence d'Auguste Gillot. Suivant certaines, il "se fait soigner une dépression en Hongrie". Pour les journaux de l'opposition locale, il serait peut-être l'objet d'une exclusion du parti, ou serait retenu prisonnier à Budapest.

<sup>101</sup> AM SD, 4 Fi 1296, « Au sujet de la construction et des attributions de logements », 20 avril 1953.

<sup>102</sup> AM SD, 4 Fi 1296, « Au sujet de la construction et des attributions de logements », 20 avril 1953.

locataires de la cité Henri Barbusse dont l'essentiel n'a fait l'objet d'aucune sélection par l'office<sup>103</sup>. En élargissant à l'ensemble de la cité Langevin dont la seconde tranche est mise en location début 1954, on constate que quelques fonctionnaires et élus locaux figurent parmi les premiers locataires, ainsi qu'une employée au siège du PCF<sup>104</sup>. Surtout, l'Union des Femmes Françaises (UFF), l'organisation féminine communiste, y compte de nombreuses militantes. Les archives de l'association, consultées par Céline Turrière, montrent qu'une soixantaine de ses membres résident à la cité Langevin dans la seconde moitié des années 1950, soit plus de 10 % des effectifs de la section dionysienne, pour une cité où l'office gère moins de 200 logements<sup>105</sup>. Ces biais initiaux sont le reflet de la mobilisation des milieux militants locaux pour pallier aux insuffisances de l'administration communale<sup>106</sup>. Dans la commission chargée de la gérance des immeubles, mise en place fin 1949<sup>107</sup>, on trouve ainsi des représentantes de l'UFF, comme dans la première commission chargée de mener « un examen plus approfondi » des 3 000 dossiers de mal-logés déposés en mairie. La municipalité a en effet souhaité y associer « à titre consultatif, des représentants des grands groupements de Saint-Denis qui connaissent bien la vie dionysienne » (Syndicat des Locataires, Centre Intersyndical, Mouvement des Femmes, Comité des mal-logés)<sup>108</sup>.

La dénonciation précoce de cette implantation militante par des opposants politiques explique que la cité Langevin soit restée comme un cas exemplaire des pratiques clientélistes d'attribution HLM du PCF, évoqué notamment dans l'ouvrage de Raymond Pronier consacré aux municipalités communistes<sup>109</sup>. Assez vite cependant, des ajustements destinés à désamorcer ces accusations ont été introduits. La composition de la commission de gestion, notamment chargée de l'instruction des demandes d'échange de logement au sein du parc de l'office, est modifiée en mai 1950 pour être limitée aux seuls élus<sup>110</sup>. De même, les syndicalistes ou représentants de mal-logés ne sont plus conviés à partir de la commission d'attribution réunie en 1952. Sa préparation est désormais assurée par le secrétaire administratif détaché auprès de

---

<sup>103</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 3 mars 1952.

<sup>104</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, op. cit., p. 38 et 56. L'auteur précise qu'ils se sont tous pliés à la procédure commune en déposant une demande de logement.

<sup>105</sup> AM SD, 10 S 69, cité par : *Ibid.*, p. 86-89. La présidente de l'association réside à la cité Langevin et a fait partie de la première commission d'attribution.

<sup>106</sup> Cf. Chap. 1, 3.2.1.

<sup>107</sup> AM SD, 1 OPH 24, Séance du CA OPH du 26 août 1949.

<sup>108</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 6 janvier 1950. Les noms des trois administrateurs pressentis pour composer cette commission sont annotés au crayon. Il s'agit de trois administrateurs représentant la municipalité : G. Druillenec, E. Masse et H. Barron. Ce choix n'est pas confidentiel. Il est affirmé publiquement par l'éditorial d'Auguste Gillot, dans le bulletin municipal d'octobre 1951 dont nous avons déjà cité des extraits.

<sup>109</sup> R. Pronier, *Les municipalités communistes*, op. cit., p. 356. L'auteur ne cite pas de source précise à l'appui.

<sup>110</sup> AM SD, 1 OPH 25, Séance du CA OPH du 12 mai 1950.

l'office, monsieur Bangard<sup>111</sup>. Et, pour la première fois, un compte-rendu détaillé des travaux de la commission est présenté devant le conseil d'administration de septembre 1952 pour attester de la rigueur des choix<sup>112</sup>.

Les administrateurs municipaux conservent néanmoins le contrôle de la désignation des bénéficiaires. Aussi, rumeur publique et prises de positions d'opposants locaux se poursuivent. En mars 1957 encore, en ouvrant la séance du conseil d'administration, Auguste Gillot réagit à un article publié dans *L'Information radicale socialiste* : en dénonçant de nouveau « de véritables calomnies », en insistant sur l'impartialité de la commission chargée des attributions, et en soulignant que depuis juin 1956 les noms et adresses des attributaires qui doivent être relogés dans l'année sont publiés au siège de l'office et dans le journal du canton<sup>113</sup>. Ce choix de publier les listes d'attributaires apparaît comme une conséquence concrète des contestations car cette pratique était loin d'être la norme. En effet, le principe d'un affichage des listes d'attributaires, prévu dans le décret du 27 mars 1954, avait été abandonné face aux réticences des organismes HLM dès 1955<sup>114</sup>.

Les accusations de favoritisme politique et plus largement les rumeurs circulant au sujet des attributions de logement sont prises au sérieux par les élus dionysiens, car elles se diffusent dans la société locale jusqu'aux sympathisants communistes<sup>115</sup>.

**Encadré 3-2 : Rumeurs et politisation des attributions d'HLM :  
un exemple de correspondance**

Début 1958, dans le contexte de la guerre d'Algérie, la correspondance entre un demandeur de logement et le maire-adjoint administrateur de l'office, René Benhamou, conservée dans le dossier du futur locataire, illustre une autre facette de la politisation des attributions HLM<sup>116</sup>. Cela commence le 14 mars 1958, par le courrier d'un demandeur de logement impatient :

« Monsieur Benhamou

Ne recevant pas de réponse à mon petit mot que je vous ai fait remettre il y a une dizaine de jours je vous envoie cette lettre. Pouvez-vous me dire s'il y a du nouveau pour mon logement car je commence à m'impatienter sérieusement. Car chaque jour des personnes nous disent (*sic*) avoir eu un logement. Il y a quinze jours une famille de colons<sup>117</sup> venant d'Algérie en ont eu (*sic*) un logement de la Ville à la brèche (*sic*). Il y avait à peine 6 mois qu'ils s'en étaient occupés. Voilà une chose inadmissible<sup>118</sup>. Alors je vous en prie faite quelque chose pour nous. J'ai la preuve que cela est possible sans attendre des années<sup>119</sup>. Si vous n'aviez pas le temps de me répondre faite moi convoquer (*sic*) dans votre bureau ».

<sup>111</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 10 septembre 1952.

<sup>112</sup> *Ibid.* ; Les membres de la commission d'attribution sont A. Gillot, H. Barron, R. Benhamou, E. Masse et G. Druillenc [AM SD, 1 OPH 27, Séance du CA OPH du 1 août 1953].

<sup>113</sup> AM SD, 1 OPH 30, Séance du CA OPH du 23 mars 1957. L'article incriminé s'intitule « Le Radicalisme du 6ème secteur n'est pas un radicalisme de salon ».

<sup>114</sup> Cf. Chap. 2, 3.1.1.

<sup>115</sup> Sur le rôle des rumeurs dans la formation de distinctions entre « établis » et « outsiders » : N. Elias, J. L. Scotson, *Logiques de l'exclusion : enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*. [1ère éd. 1965 et 1975]. Paris : Fayard, 1997.

<sup>116</sup> AM SD, 11 OPH 25, *Échantillon OPH*, Dossier n°1023, cité Pierre Sémard 1.

<sup>117</sup> Souligné deux fois dans la source.

<sup>118</sup> Souligné deux fois dans la source.

<sup>119</sup> Phrase soulignée au crayon rouge.

Une vingtaine de jours plus tard, l' élu écrit :

« J'ai tardé à vous répondre car je voulais vous communiquer le résultat définitif de la Commission d'Attribution. J'ai donc, aujourd'hui, le plaisir de vous annoncer que, grâce aux efforts de la Municipalité, notre Office d'habitations à Loyer Modéré procédera prochainement à votre relogement Cité PIERRE SEMARD.

Cependant, mon attention a été attirée sur les déclarations que vous formulez concernant le soi-disant relogement effectué par notre Office d'H.L.M. en faveur d'un colon venant d'Algérie. À ce sujet, je vous demanderai de me communiquer le nom de cette famille ainsi que la source de cette information mensongère et calomnieuse. Je me permets de vous signaler qu'il n'est pas dans les principes de notre Office d'H.L.M. de reloger des familles qui n'ont pas 5 ans de résidence dans la localité et d'autant plus des personnes qui n'ont aucun lien d'attache avec la Commune. (...) »

L'échange se poursuit.

« St Denis le 14 Avril 1957<sup>120</sup>

Monsieur Benhamou, C'est avec grand plaisir que j'ai reçu votre lettre du 5 courant.

Nous sommes très heureux, que grâce aux efforts de la municipalité et aussi de vous-même, nous obtenions d'être relogés. Je vous en remercie chaleureusement. Car je sais que vous faites tous de gros efforts afin d'aider l'ouvrier ce que je me dois d'approuver.

Je voudrais aussi vous demander un renseignement. Pourriez-vous me dire, dans la mesure du possible, à quelle date à peut près (*sic*) serais-je convoqué. Et, en gros quelle somme je devrais payer car j'ai appris qu'il fallait verser le 1er loyer et la location du ou des compteurs. Je vous demande cela car je ne dispose pas même de la somme si minime soit-elle (20 ou 30 000 frs) et je dois la demander à la maison qui m'emploie (ASTER) et il me faudrait donc savoir à peut près (*sic*) afin de le demander à l'avance.

Si vous pouviez me dire le nombre de pièces que l'on m'accorde cela me ferait plaisir. Enfin je vous en demande peut-être un peu trop. Vous ferez donc dans la mesure du possible.

Quand (*sic*) à cet affaire du colon<sup>121</sup> je ne puis vous dire que ce que l'on m'a dit "Ils sont en France depuis 3 ans et on fait une demande de logement il y a 7 à 8 mois, ils sont relogé (*sic*) à la briche (*sic*) depuis 1 mois 1/2". Leur nom "Mr (...)". Voilà tout ce que je sais.

Dans l'attente donc de votre réponse, Recevez Monsieur Benhamou mes biens sincères salutations

Votre tout dévoué ».

Pour finir, à la fin du mois d'avril 1958, en revenant vers le nouveau locataire, René Benhamou prend soin de préciser :

« Suite aux déclarations que vous m'avez de nouveau faites concernant le soi-disant relogement effectué par notre Office d'H.L.M. en faveur d'un colon venant d'Algérie, j'ai fait procéder à des recherches et il s'avère que la famille (...) est inconnue parmi nos locataires.

Comme je vous le disais dans ma lettre du 5 avril 1958 il s'agit bien de propos calomnieux. J'espère vous avoir ainsi donné quelques éclaircissements sur cette information mensongère quoique étant persuadé qu'aucun doute ne pouvait exister dans votre pensée sur les attributions de logement examinées avec le plus grand esprit d'équité. Enfin, permettez-moi, au nom de la Municipalité de vous souhaiter la bienvenue dans nos Cités (...) ».

Dans le contexte de la guerre d'Algérie, cet exemple de questionnements suscités par la figure du « colon », appliquée aux « pieds-noirs » qui commencent à migrer en métropole, montre bien l'articulation de questions politiques, de formes de contrôle social exercées au sein de la société dionysienne et de l'enjeu d'appartenance territoriale, central en matière d'attribution des HLM municipaux. On trouve encore au début des années 1960 les traces du contrôle social de proximité exercé par le réseau partisan communiste, comme en témoigne en 1962 ce courrier du maire à l' élu chargé du secrétariat du bureau de l'office :

Cher Camarade,

Au cours d'une conversation que j'ai eue récemment avec notre Camarade Louis Fauvel, celui-ci m'a posé la question suivante : Madame N. qui avait été logée aux Bains-Douches du

<sup>120</sup> Probablement par erreur, étant donné la date des réponses, le courrier est daté de 1957.

<sup>121</sup> Souligné dans la source.

120 Avenue Wilson a été relogée quelques temps après à la Cité Gabriel Péri. Fauvel s'étonnait de ce fait qui, paraît-il, fait beaucoup bavarder dans le quartier.

Je te demande de bien vouloir te renseigner au sujet de cette affaire et, au besoin, convoquer Fauvel pour lui donner les éléments que tu auras pu recueillir.

Bien fraternellement<sup>122</sup>

Le dossier ne donne pas l'ensemble des éléments pour comprendre la situation, mais il semble s'agir d'une rumeur infondée. Probablement relogée en urgence dans les locaux municipaux de la Plaine-Saint-Denis, cette personne n'a pas occupé de logement de la cité Péri, mais a seulement été partie prenante d'un échange de logement organisé avec deux autres personnes, et finit par habiter une petite cité gérée par la Préfecture au nord de la commune.

**Encadré 3-3 : Les échanges « extérieurs » :  
des arrangements limités entre bailleurs locaux**

La pratique d'échanges de locataires avec des bailleurs extérieurs semble avoir existé sur le marché immobilier dionysien dès la fin des années 1940, impliquant notamment des cabinets privés de gestion immobilière<sup>123</sup>. Le compte-rendu de la commission d'attribution de 1952 illustre l'attention portée aux possibilités de récupération de logements<sup>124</sup>, également définies comme un critère favorisant une demande de logement dans la version de 1964 du règlement d'attribution de l'office<sup>125</sup>. Elles demeuraient toutefois limitées dans le parc privé, et furent sans doute assez vite épuisées<sup>126</sup>, comme l'indique, en octobre 1955, un courrier de l'office présent dans un dossier. Il concerne la demande d'une famille de huit personnes habitant un logement insalubre du centre-ville, restée en instance depuis 1949 et relancée avec l'appui d'une assistante sociale. L'écu représentant l'office HLM décrit à cette dernière les difficultés rencontrées :

« Vous évoquez la possibilité de reloger la famille S. dans un logement de récupération, c'est-à-dire dans un local éventuellement laissé vacant par une personne attributaire d'un logement à l'office Municipal d'Habitations. Or, je dois vous signaler que dans ce domaine, les possibilités de l'office sont très restreintes car les propriétaires, usant du droit que leurs confèrent les lois en vigueur, refusent d'accepter les prioritaires présentés par la Municipalité ou par l'office d'Habitations<sup>127</sup> ».

Ce n'est qu'à partir du début des années 1960 que des possibilités d'échange se présentent de nouveau en nombre un peu plus important, dans le cadre de relations avec d'autres bailleurs sociaux<sup>128</sup>. À partir du milieu des années 1960, on trouve ainsi plusieurs exemples d'échanges organisés avec la SCIC, propriétaire à Saint-Denis de la cité Floréal.

### **1.2.3. Travailleurs respectables et mal-logés prioritaire : deux profils d'ayants droit légitimes**

À Saint-Denis, depuis les lendemains de la Libération à travers la définition des candidats prioritaires pour la réquisition de logement, les critères de classement des demandes tiennent

<sup>122</sup> AM SD, 10 OPH 27, *Échantillon OPH*, dossier n°873.

<sup>123</sup> AM SD, 6 OPH 3, « Base Barbusse », Dossier n°59. Ce dossier illustre le cas d'un échange organisé avec le cabinet Simonet & Poncelet, en 1948, soit avant que la cité Barbusse ne soit prise en charge par l'OPH.

<sup>124</sup> Le rapport note de façon détaillée les résultats obtenus à l'occasion des 112 attributions réalisées dans la cité Fabien : 24 logements ont été récupérés, 16 sont en instance de l'être, 12 sont irrécupérables du fait de la mauvaise volonté du propriétaire et 11 autres du fait de leur insalubrité, 7 sont situés dans des immeubles de l'OPH, et 2 logements ont été vendus [AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 10 septembre 1952].

<sup>125</sup> Annexe n° 3-4, B.

<sup>126</sup> Notre échantillon ne contient qu'un seul exemple de ces « échanges extérieurs » pour les années 1950.

<sup>127</sup> AM SD, 9 OPH 16, *Échantillon OPH*, Dossier n°660.

<sup>128</sup> Un exemple d'une telle proposition est donné pour un candidat résidant dans un immeuble ancien de la S.A. des Habitations Economiques de la Seine à Saint-Denis [AM SD, 7 OPH 20, *Échantillon OPH*, Dossier n° 302].

plus aux conditions de logement des ménages qu'à leur niveau de revenu. Ainsi, les premiers résultats du recensement de la population de 1946 présentés aux administrateurs de l'office afin d'élaborer un programme de construction cherchent surtout à évaluer les niveaux de surpeuplement<sup>129</sup>. Mais, comme il était impossible de reloger tous ceux qui en auraient eu le droit en vertu de critères de fortune ou de conditions de vie, on a naturellement cherché à rendre légitimes les attributions d'HLM municipaux en définissant le profil de citoyens méritants.

Faute de discours définissant et hiérarchisant les critères d'attribution au début des années 1950, les formulaires d'enquête sociale établis en amont du relogement sont des sources incontournables. Le premier exemple dont nous disposons est un questionnaire de juin 1950 :

- Nom, Adresse, étage ;
- Tenue et propreté : - tenue du logement et entretien du mobilier, - nombre de lits, - tenue des parents, - tenue des enfants ;
- Composition et activité de la famille devant occuper le logement : - parents, - garçons-filles (âges), - autres ; profession, nom et adresse de l'employeur, salaire, durée de l'emploi actuel, emploi antérieur et durée ;
- Sociabilité : - éducation des enfants, - réputation, - passe-temps des enfants, - relation avec le voisinage, - aspect du couple, - opinion de l'enquêteur ;
- Situation sanitaire : maladies, infirmité, antécédents ;
- Observation ; Le demandeur est-il prioritaire ? À quel titre ?
- Titres particuliers invoqués à l'appui de la demande de logement<sup>130</sup> »

Le détail du questionnaire montre que l'on souhaite fonder les attributions sur une connaissance approfondie des familles, à l'image des enquêtes sociales développées alors à d'autres fins par les équipes entourant le père Leuret, Paul-Henri Chombart de Lauwe, ou encore Robert Auzelle<sup>131</sup>. L'intérêt principal du document n'est pas cependant dans ses effets pratiques. Seule une minorité des premiers locataires de la cité Langevin ont fait l'objet de telles enquêtes<sup>132</sup> ; signe d'un décalage entre le raffinement du questionnaire et les moyens disponibles pour l'administrer, qui persiste dans les années suivantes<sup>133</sup>. Notons que ce premier formulaire n'aborde pas l'ancienneté de résidence à Saint-Denis, probablement vue comme une évidence. À la suite des conceptions philanthropiques fixées de longue date<sup>134</sup>, il donne en revanche une place redondante à la moralité des ménages dans les rubriques « Tenue et propreté » et

---

<sup>129</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 19 décembre 1946. A l'appui d'un exposé « sur la situation de l'habitat à Saint-Denis », le maire communique aux administrateurs un « tableau établissant la répartition des ménages, suivant le nombre de pièces occupées », réalisé à partir d'une exploitation partielle du recensement portant sur 57 000 habitants. Sur l'élaboration des normes de surpeuplement : A. Pohn-Weidinger, « Une statistique de l'intimité. La catégorie du "logement surpeuplé" entre statistique et droit (1936-1962) ». *Genèses*. 2013, n° 92.

<sup>130</sup> AM SD, 10 OPH 1, Dossiers de locataires de la cité Paul Langevin, *Échantillon OPH*, dossier n° 793.

<sup>131</sup> R. Auzelle (dir.), *Recherche d'une méthode d'enquête sur l'habitat défectueux*. Paris : Vincent, Fréal et Cie, 1949 ; I. Astier, J.-F. Laé, « La notion de communauté dans les enquêtes sociales sur l'habitat en France. Le groupe d'Économie et humanisme, 1940-1955 ». *Genèses*. 1991.

<sup>132</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, *op. cit.*, p. 30.

<sup>133</sup> Ainsi, en décembre 1955, à propos d'un candidat qui a déjà déposé trois demandes de logement, les services de l'Office répondent : « Comme toutes les demandes de logement déposées en 1955, l'enquête n'est pas encore faite ; elle le sera dans les mois à venir » [AM SD, 6 OPH 36, *Échantillon OPH*, dossier n° 134].

<sup>134</sup> R.-H. Guerrand, *Les origines du logement social en France*, *op. cit.*

« Sociabilité ». Ces questions dessinent les contours d'un locataire particulièrement méritant. Ce citoyen respectable est intégré dans les réseaux de la sociabilité locale (réputation, voisinage). Il forme un couple stable qui apporte un soin particulier à l'éducation de ses enfants, et c'est un travailleur dont on apprécie la capacité à durer dans un emploi. Le ménage bien tenu garantit qu'il sera fait bon usage du futur logement neuf attribué. Ce profil de travailleur respectable correspond aux fractions les plus stables de la société ouvrière. Au-delà des considérations politiques, on peut considérer que cette définition du locataire idéal est aussi un fondement de l'attribution préférentielle aux militants des organisations communistes.

Le consensus social autour de ce profil du locataire légitime est encore renforcé par les titres de priorité liés à la reconnaissance d'une dette collective. Plus d'une vingtaine d'anciens prisonniers de guerre figurent ainsi parmi les premiers locataires de la cité Langevin<sup>135</sup>. Malades et infirmes relèvent d'une « protection rapprochée<sup>136</sup> » traditionnelle, revivifiée par les considérations hygiénistes contemporaines. La contribution des familles au redressement de la nation est également valorisée dans la figure du jeune ménage, comme en témoigne l'anecdote suivant laquelle Auguste Gillot aurait promis publiquement lors d'une cérémonie de mariage qu'il célébrait, l'attribution d'un logement à une rosière de Saint-Denis, figure de la jeune femme vertueuse désignée chaque année lors de festivités locales<sup>137</sup>.

La défense de l'épanouissement physique et moral de la famille se combine ainsi aux situations de mal-logement pour justifier le secours apporté aux ménages expulsés, obligés de vivre à l'hôtel ou placés dans les situations de surpeuplement et d'insalubrité les plus critiques. Ainsi, d'après Charles Gachelin, l'appréciation des situations locatives et familiales était dans les années 1950 l'élément déterminant de la décision d'attribution<sup>138</sup>. Les dispositions initiales des administrateurs de l'office étaient entretenues par les sollicitations de divers groupements de défense des mal-logés. Le conseil d'administration se montre par exemple favorable à une demande de la Fédération Nationale de Lutte antituberculeuse pour que soit inscrit dans le règlement d'attribution une priorité en faveur des malades pulmonaires<sup>139</sup>. Il apporte aussi son appui à une motion de l'UDAF de la Seine au sujet des difficultés posées pour l'obtention de l'allocation-logement, causées par le fait que la réglementation excluait les familles nombreuses logées dans des HLM trop petits au regard des normes d'occupation établies<sup>140</sup>. Reloger ces familles les plus en difficulté sur le plan locatif s'imposait aux administrateurs de l'office comme un devoir moral. Malgré des contours flous, se dessine ainsi, à côté de celui du

---

<sup>135</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>136</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*, chap. 1.

<sup>137</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>138</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>139</sup> AM SD, 1 OPH 31, Séance du CA OPH du 25 mai 1957.

<sup>140</sup> *Ibid.* Cf. : A. Pohn-Weidinger, « Une statistique de l'intimité », *op. cit.*

travailleur respectable, le profil du « mal-logé » prioritaire tout aussi légitime à accéder aux cités municipales.

Cette importance accordée aux situations locatives critiques, cohérente avec la politique de lutte contre l'insalubrité menée par la municipalité, était toutefois susceptible d'entrer en contradiction avec le modèle de moralité familiale des milieux ouvriers les plus stables. Aussi, dans le cas de familles nombreuses, les dossiers de locataires illustrent souvent le soin tout particulier apporté à l'appréciation des mœurs du ménage. Ainsi, dans le dossier d'un locataire ayant obtenu un logement de la cité Fabien en novembre 1952, une « note de conversation » avec le directeur administratif de l'office indique :

Habite une seule pièce avec 6 enfants qui dorment par terre. Mr I. couche tous les soirs chez des amis pour que sa femme et ses enfants puissent avoir de la place pour se reposer. Très bonne moralité<sup>141</sup>.

Dans les dossiers de locataires effectivement relogés, les considérations négatives sur la moralité des candidats sont peu fréquentes. On en trouve néanmoins des traces, comme dans le dossier d'un locataire ayant obtenu un logement à la cité Danielle Casanova en 1957. À la rubrique « moralité » de l'enquête sociale, la réponse « mauvaise » est entourée, et les observations explicitent ce choix en indiquant « Madame G. 53 ans vit avec un Algérien de 29 ans »<sup>142</sup>. Bien que le règlement d'attribution de 1961 fasse d'une telle évaluation un motif d'élimination du dossier, de la même manière qu'un logement « sale ou très sale »<sup>143</sup>, elle n'empêche pas l'attribution d'un HLM à ce ménage de trois personnes comprenant le fils de la compagne du locataire. Ainsi, on peut imaginer que le diagnostic de mœurs détestables a pu être utilisé pour écarter des candidats, mais il semble que cela n'était pas un critère absolu<sup>144</sup>. À la fin des années 1950, Charles Gachelin le confirme en soulignant qu'« il s'agit là d'ailleurs de données difficilement appréciables et [que] les enquêteurs espèrent une amélioration qualitative des familles entrant dans un logement neuf<sup>145</sup> ».

#### **1.2.4. Du citoyen méritant à l'administré ordinaire**

Au tournant des années 1960, le plus grand nombre de logements enfin disponibles tend à changer la donne. Progressivement l'identification de citoyens particulièrement méritants

---

<sup>141</sup> AM SD, 8 OPH 1, *Échantillon OPH*, Dossier n° 402. Ce dossier ne donne pas d'information sur les lieux de naissances des membres de la famille, et seulement le patronyme du signataire du bail. Celui-ci est de consonance kabyle.

<sup>142</sup> AM SD, 6 OPH 34, *Échantillon OPH*, dossier n° 116.

<sup>143</sup> Cf. Annexe n° 3-4, A.

<sup>144</sup> Le règlement d'attribution de l'Office de 1964 accorde d'ailleurs aux critères de « Tenue du logement » et de « Moralité » un coefficient inférieur aux autres critères [Cf. Annexe n° 3-4, B].

<sup>145</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit.

semble perdre son caractère de priorité. On l'observe notamment à travers les formulaires d'enquête relatifs au relogement des « expropriés » à quelques années de distance.

a) Locataire relogé en 1962 : « Îlot Peri Bonnevide - Famille expropriée »<sup>146</sup> :

- nom du chef de famille, prénom, nationalité, date et lieu de naissance, adresse, n° plan parcellaire, n° CAF, n° SS, somme offerte par administration, décision du juge unique, n° compte bancaire ou postal, date de virement de l'indemnité, numéro du mandat, observations particulières, date

- au verso : « Composition de la famille devant occuper le logement » : noms, prénoms, dates de naissance, profession, nom et adresse de l'employeur, salaire mensuel moyen, montant des allocations familiales, montant des pensions, total des ressources

- Une fiche agrafée comportant une cotation par points : une rubrique Généralités [logement, statut d'occupation, ressources, lieu de travail du chef de famille], puis deux grandes rubriques : Sociabilité (activité sociale [irrégulière ou nulle, manœuvre, commerce - maîtrise, cadre, direction] ; entretien du ménage [vitres, parquet,...] ; état du mobilier ; manière d'habiter [séchage du linge, place des combustibles, des résidus, bricolage, ornementation] ; composition de la famille ; appréciation du comportement [tenue générale, propreté générale], et salubrité [aération ; ensoleillement ; adduction d'eau ; W.C. ; protection ; voisinage ; commodités ; densité de peuplement ; humidité]

b) Locataire relogé en 1965 : « EXPROPRIATION - Route nationale 186 Déviation de St-Denis par le Sud »<sup>147</sup>

Nom du chef de famille, Prénom, nationalité, Date et lieu de naissance / N° plan parcellaire, N° Sécurité sociale, N° Allocations familiales / COMPOSITION DE LA FAMILLE DEVANT OCCUPER LE LOGEMENT [tableau : Noms, Prénoms, Date de naissance, Profession, Employeur, Salaire mensuel] / Montant des salaires perçus, des allocations familiales, TOTAL DES RESSOURCES / OBSERVATIONS"

D'un questionnaire à l'autre, on mesure l'évolution des préoccupations. Le premier comporte toujours un cadre d'analyse de la sociabilité et de la moralité, plus approfondi encore qu'en 1950. Mais, dès le formulaire de 1965, on peut remarquer que ces questions ont disparu au profit des seuls éléments d'information sur la composition et les ressources du ménage, et la consultation des dossiers de locataires montre que très souvent les rubriques des formulaires concernant la moralité des candidats sont peu remplies. On peut interpréter cette évolution comme le signe que les critères mis en avant sont soumis à des variations qui tiennent notamment aux conjonctures dans lesquelles sont opérés les relogements.

De façon générale, même après avoir réuni des compléments d'information sur les attributaires et les bénéficiaires de réservations, les connaissances des acteurs de l'office sur leurs locataires demeurent limitées. Les rubriques les mieux renseignées au sein des dossiers de locataires, tous documents confondus, sont celles immédiatement utiles à la gestion locative : le logement occupé, le début et la fin de la location en cours et les caractéristiques démographiques du ménage (membres, âge des conjoints)<sup>148</sup>. Les informations relatives à l'emploi occupé sont assez bien renseignées, surtout pour les hommes du fait du moindre taux d'activité féminin. Dans la très grande majorité des cas, le dossier permet aussi de connaître la

---

<sup>146</sup> AM SD, 10 OPH 14, *Échantillon OPH*, dossier n° 826.

<sup>147</sup> AM SD, 10 OPH 32, *Échantillon OPH*, dossier n° 897.

<sup>148</sup> Cf. Annexe n° 3-1, A, Tableau 1.

localisation du logement précédent, mais contrairement à ce que l'on pourrait attendre les éléments de description de ces logements sont très inégalement renseignés. Par exemple, seul un quart des dossiers comporte une information sur le nombre de pièces dans le logement précédent, donnée pourtant fondamentale pour apprécier un degré de surpeuplement<sup>149</sup>.

L'analyse de notre échantillon indique que, des années 1950 aux années 1960, il n'y a pas beaucoup d'évolution des informations enregistrées au sujet des locataires<sup>150</sup>. Une profession est connue dans environ 80 % des cas et la qualité des informations dont dispose l'office progresse, mais de manière trop peu accentuée pour ressortir significativement<sup>151</sup>. La nationalité d'au moins un des conjoints est connue en moyenne pour 90 % des locataires, avec une légère dégradation de l'information au début des années 1960<sup>152</sup>. L'évolution la plus nette des connaissances réunies par l'office concerne, à partir de 1965, le lieu de naissance des locataires, puisqu'on passe approximativement d'un quart à trois quarts de dossiers renseignés<sup>153</sup>. C'est un point intéressant à noter, qui suggère que l'ancienneté de résidence et la nationalité ne conviennent plus tout à fait aux administrateurs de l'office pour identifier les ayants droit prioritaires des HLM municipaux. Dans l'ensemble, depuis les années 1950, l'affectation des locataires s'appuie dans la majorité des cas sur la prise en compte de données très simples sur la composition des familles et sur l'activité professionnelle des locataires.

Il faut donc relativiser le rôle administratif des différents instruments mobilisés au cours des procédures d'attribution, et concevoir leur importance symbolique pour légitimer les attributions réalisées, auprès des interlocuteurs institutionnels de l'office comme des citoyens locaux. C'est ainsi que l'on peut comprendre la forte impression que les techniques administratives mobilisées font sur le géographe Charles Gachelin à la fin des années 1950. Il décrit en effet une mécanique sociale fondée sur le « choix effectué après enquête démographique, sociologique et morale qui permet l'élimination de certains éléments de la population dionysienne<sup>154</sup> », et soutient la thèse d'une « planification réfléchie » en vue d'« éliminer l'imprévu et l'anarchique<sup>155</sup> ». Les sources de la pratique que nous avons consultées montrent que la réalité bien moins maîtrisée.

La difficulté d'interprétation provient de la cohabitation entre des pratiques administratives qui entendent rationaliser les procédures, notamment à l'aide des formulaires mobilisés, et la dimension informelle de pratiques d'attribution en cours d'institutionnalisation,

---

<sup>149</sup> *Ibid.* et Tableau 2.

<sup>150</sup> Cf. Annexe n° 3-1, A, Tableaux 2 à 6.

<sup>151</sup> *Ibid.* Tableau 3.

<sup>152</sup> *Ibid.* Tableau 5.

<sup>153</sup> *Ibid.* Tableau 6.

<sup>154</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, *op. cit.*, Introduction.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 86.

adaptées suivant les circonstances. Étant donné les moyens limités en personnel de l'office et les enjeux politiques qui pesaient sur les élus, les contacts informels avec les demandeurs de logement avaient un rôle complémentaire aux différents instruments administratifs employés, indispensable pour assurer sur un autre mode la légitimité des attributions. Cependant, c'était prêter le flanc à l'accusation de clientélisme et ce n'était pas un moyen suffisant pour fonder une politique de peuplement capable d'agir efficacement sur la composition sociale des cités.

## **2. La composition sociale des cités municipales au prisme des dossiers de locataires**

La question du droit légitime à bénéficier d'un logement et celles relatives aux moyens mobilisés pour assurer la justification des attributions ont été premières. C'est ce que montrent notamment les exemples de rumeurs rapportés dans la partie précédente. Dès les premiers temps, les problèmes de cohabitation existent bien sûr dans toute leur banalité<sup>156</sup>. Mais la question de la composition sociale des cités apparaît d'abord secondaire, au point qu'à partir de la fin des années 1950, plusieurs représentants de l'État reprochent aux gestionnaires de l'office une imprévoyance à la source de leurs difficultés budgétaires<sup>157</sup>. C'est dans ce contexte que la composition socio-économique des cités commence à être constituée en problème

### **2.1. L'expérience des années 1950 : du « HLM pour tous » à l'« évincement des "faibles"<sup>158</sup> » ?**

Dans un premier temps, il s'agit ici de comprendre comment les responsables de l'office HLM dionysien ont été conduits à réviser une politique d'attribution initialement assez largement ouverte aux « mal-logés » confrontés aux situations résidentielles les plus critiques, quel que soit leur niveau de fortune. Pour les années 1950, les effectifs dont nous disposons dans l'*Échantillon OPH* ne permettent pas une analyse quantifiée solide du peuplement du parc HLM municipal. Nous pouvons néanmoins nous appuyer sur les études des dossiers de locataires de l'office dionysien, conduites à plusieurs décennies de distance par Charles Gachelin sur plusieurs cités observées à la fin des années 1950<sup>159</sup>, et par Céline Turrière sur les premiers locataires de la cité Langevin<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> J. Rainhorn, D. Terrier (dir.), *Étranges voisins : altérité et relations de proximité dans la ville depuis le XVIIIe siècle*. Rennes : Publications universitaires de Rennes, 2010.

<sup>157</sup> Cf. Chap. 2, 3.2.

<sup>158</sup> G. Malignac, « Le logement des faibles », *op. cit.*

<sup>159</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, *op. cit.*, p. 40-80. Il s'agit de la première tranche de la cité Fabien, de la seconde de la cité Langevin et de la cité Delaune.

<sup>160</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, *op. cit.* Sur les 186 logements de la cité Langevin loués par l'OPH, elle étudie les 99 dossiers des premiers locataires.

### 2.1.1. Des difficultés économiques et sociales précoces

Les difficultés de gestion posées par l'attribution de logements à « certaines familles, aux ressources plus modestes », notamment dans la cité Colonel Fabien, sont évoquées dès le début des années 1950 au sein du conseil d'administration de l'office<sup>161</sup>. Pour ces « personnes chassées de logements insalubres ou de bâtiments vétustes en état de péril (...) il s'est avéré que les loyers des H.L.M. fixés par décret sont trop élevés<sup>162</sup> », note-t'on. Les recherches de Charles Gachelin et Céline Turrière confirment chacun à leur manière ce constat. Leurs travaux permettent de reconnaître dans le profil sociologique très contrasté des premiers locataires de l'office dionysien les deux publics des travailleurs respectables et des « mal-logés » prioritaires dont nous avons souligné les contours.

Une forte minorité des locataires des premières cités municipales appartiennent aux couches moyennes et supérieures d'une ville de banlieue ouvrière. On trouve ainsi parmi les premiers locataires de la cité Langevin des professeurs, instituteurs et institutrices, un député, un directeur commercial, des cadres et employés administratifs, des commerçants et commerçantes, une femme médecin, une comptable, une archiviste, ou encore des secrétaires et employées de bureau<sup>163</sup>. 30 % des actifs masculins étudiés par Céline Turrière sont employés, représentants de professions intermédiaires ou cadres alors que ces différentes catégories ne représentent que 18,5 % de la population dionysienne recensée en 1954<sup>164</sup>. Dans les logements de trois pièces de la première tranche de la cité Fabien, Charles Gachelin dénombre jusqu'à 26 % de cadres et professions intermédiaires.

Dans plus de la moitié des cas néanmoins, les premiers chefs de familles logés à la cité Langevin sont des ouvriers, à statut pour certains, mais aussi manœuvres et ouvriers spécialisés. Au début des années 1950, la première tranche de la cité Fabien a ainsi vu se produire « un afflux de population modeste ou pauvre à taux de natalité élevé<sup>165</sup> ». À la fin de la décennie, on y compte 43 % d'ouvriers et 7 % de manœuvres<sup>166</sup>. Ces proportions, bien qu'inférieures à celle observée dans la commune (60 % d'ouvriers en 1954), indiquent que l'office ne fonctionne pas en vase clos. Une sélection s'opère en faveur des fractions moyennes et supérieures, mais la population logée est bien celle d'une banlieue ouvrière. Elle se distingue ainsi du peuplement HLM dominant à l'époque en France. En 1955, à l'échelle nationale, l'enquête logement de

---

<sup>161</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 8 décembre 1952.

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, op. cit., p. 53-56.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 53. RGP 1954, chiffres donnés par : B. Bastien, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire*, op. cit., p. 275.

<sup>165</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., p. 47-48.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 65 et suiv.

l'INSEE montre en effet la sous-représentation des ouvriers dans le parc de logement social avec seulement 37 % des locataires<sup>167</sup>.

Suivant la description donnée par Charles Gachelin, la juxtaposition de logements de tailles différentes a formé des sous-populations aux caractéristiques différenciées. Les logements de quatre pièces sont accordés « aux familles nombreuses, plus de quatre enfants en général, et [contiennent] une population d'âge moyen, à taux de natalité élevé, de milieu socialement modeste dont les allocations familiales constituent une part appréciable du revenu<sup>168</sup> ». Ceux de trois pièces sont habités « par une population plus ramassée et plus stable qui est souvent l'élément permanent de la cité », tandis que ceux de deux pièces accueillent une population mêlant des ménages âgés « de niveau élevé » et « stables », aux « éléments mobiles » que sont les jeunes ménages sans enfants. L'inversion de la proportion des ouvriers par rapport à la moyenne nationale s'explique notamment par la part importante des logements de quatre pièces mis en location durant la première moitié des années 1950.

**Tableau 3-2 : Taille des logements (en nombre de pièces)  
dans le parc immobilier de l'office HLM dionysien en 1955**

	1 p.	2 p.	3 p.	4 p.	5 p.	Total
<b>Nombre</b>	27	305	395	222	4	953
<b>%</b>	3 %	32 %	41 %	23 %	0 %	100 %

Source : Cf. Annexe n° I-2, B.

Leur croissance en nombre absolu a été sensible avec l'achèvement de la première tranche de la cité Fabien qui comptait plus de 90 quatre pièces, alors qu'il n'y en avait aucun de cette taille parmi les logements construits dans les années 1930 rachetés par l'office. Près de la moitié des logements de la cité Langevin comportent quatre pièces, et la surélévation de la cité Henri Barbusse se compose d'une majorité de logements de quatre pièces et plus.

Cette caractéristique est cohérente avec la volonté locale de répondre aux problèmes de surpeuplement et de mal-logement. D'après Charles Gachelin cependant, André Lurçat ne se serait pas « appuyé sur une prévision d'ordre démographique et sociologique pour déterminer la proportion relative des différents types de logements dans les cités<sup>169</sup> ». De fait, durant cette période, à aucun moment le conseil d'administration de l'office n'évoque les types de logement prévus au sein des immeubles à bâtir. La question est peut-être discutée en d'autres lieux, mais il est probable que la construction de logements relativement grands soit avant tout la

<sup>167</sup> J. Barou, *La place du pauvre : histoire et géographie sociales de l'habitat HLM*. Paris : Éd. l'Harmattan, 1992, p. 40. Pour l'ensemble HBM des Etats-Unis à Lyon, C. Berthet donne la proportion de 53,1 % d'employés et 37,4 % d'ouvriers [C. Berthet, *Contribution à une histoire du logement social en France au XXe siècle*, op. cit., chap. 3].

<sup>168</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., p. 44.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 45-46.

combinaison de normes de construction HLM qui favorisent des logements autour de 3 pièces en moyenne (3,5 pièces à partir du milieu des années 1950<sup>170</sup>), et des hasards de la programmation des chantiers qui conduisent à bâtir davantage de quatre pièces dans un même immeuble ou une même tranche de construction. Destiner les HLM municipaux aux « mal-logés » inclinait quoi qu'il en soit à faire de l'enjeu du surpeuplement une question centrale.

Au demeurant, le parc de logement de l'office n'échappait pas au problème. Parmi les différents quartiers étudiés par Bernard Bastien à partir du recensement de la population de 1954, la cité Henri Barbusse présente des taux de surpeuplement supérieurs à ceux constatés dans les quartiers anciens du centre-ville ou de la gare<sup>171</sup>. Cela s'explique probablement parce qu'on y trouve les niveaux de loyers les plus modestes parmi les logements proposés par l'office, ce qui a permis d'accueillir des familles aux faibles ressources dans des logements qui ne dépassaient cependant pas trois pièces. Ces situations de surpeuplement des logements HLM n'étaient pas sans poser de problème pour l'obtention de l'allocation-logement<sup>172</sup>. Dans la cité Langevin, presque tous les locataires observés par Céline Turrière ont au moins trois enfants, et une vingtaine de familles de cinq enfants et plus a obtenu un logement<sup>173</sup>.

Le rapport sur les travaux de la commission d'attribution présenté en septembre 1952 aux administrateurs, confirme le devoir qui est fait à l'office de répondre aux situations familiales particulièrement difficiles. Sur les 112 premiers logements attribués, 11 le sont à des familles expulsées, 6 à des ménages vivant à l'hôtel, 9 à des « cas spéciaux » et 5 à des ménages hébergés chez leurs parents, soit près de 30 %<sup>174</sup>. Charles Gachelin indique aussi qu'au cours de la procédure d'attribution, « une place très importante est accordée aux allocations familiales qui, dans la plupart des cas, seules permettent le paiement régulier des loyers<sup>175</sup> ». D'après lui,

l'office dut en effet utiliser les premières cités construites pour faire face aux cas les plus critiques : relogement de familles expulsées ou abandonnant des immeubles menaçant ruine. Il fut alors parfois impossible d'interdire l'accès des logements aux familles les plus touchées, même si l'enquête révélait une très médiocre sociabilité. C'est ainsi que la cité Fabien I accueillit en 1952, quelques familles très nombreuses et à faible niveau social ; certains bâtiments gardent la trace de ce passage ; ils laissent dans leurs parties basses une impression de vieillesse et

---

<sup>170</sup> J.-C. Croizé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*, op. cit., vol. IV, p. 141-143.

<sup>171</sup> B. Bastien, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire*, op. cit., p. 128. 23% des logements de la cité Barbusse sont considérés en situation de surpeuplement admissible, 23,5% en situation de surpeuplement critique.

<sup>172</sup> AM SD, 1 OPH 31, Séance du CA OPH du 25 mai 1957. Le CA OPH apporte son soutien à une motion de l'UDAF de la Seine contre les textes réglementant l'allocation-logement car ils ne tiennent pas assez compte des conditions de la construction HLM et de la situation locative « qui ne [leur] permet pas d'attribuer à chaque mal-logé le logement qui correspond à sa catégorie ».

<sup>173</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, op. cit., p. 34-38. La cité Langevin compte très peu de logements inférieurs à trois pièces. Avec 5 occupants, un F3 est considéré en situation de surpeuplement temporairement admissible.

<sup>174</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 10 septembre 1952.

<sup>175</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., p. 15.

d'usure, des murs noircis souvent couverts de graffitis. D'ailleurs les dossiers des locataires gardent les plaintes déposées à cette date contre ces éléments isolés<sup>176</sup>.

Ce propos vient rappeler la sensibilité nouvelle à la question de la dégradation matérielle des cités qui s'est développée vers la fin des années 1950<sup>177</sup>, mais montre que la question s'est en réalité posée dès la mise en location des premières cités.

La cité municipale solidaire imaginée, en mettant en présence des fractions des classes populaires très différenciées, a en effet été le théâtre de frictions. Dès juin 1951, sont évoquées devant le conseil d'administration de l'office, les réclamations de locataires de la cité Henri Barbusse suite au tapage nocturne provoqué par « des jeunes gens qui discutent, jouent et chantent, parfois jusqu'à des heures avancées de la nuit<sup>178</sup> ». En octobre 1953, un rapport est présenté sur les dégradations causées aux immeubles et abords des cités par des enfants de locataires<sup>179</sup>. La solution consistant à assermenter les gardiens pour dresser des procès-verbaux à l'encontre des auteurs de dégradations pris sur le fait, évoquée en 1953, n'est toutefois adoptée qu'en 1957<sup>180</sup>. Dans les dossiers des premiers locataires de la cité Langevin, on trouve une dizaine de pétitions mettant en cause les nuisances du voisinage<sup>181</sup>. Les dégradations causées par des enfants de familles nombreuses sont l'objet de plaintes assez courantes, de même que leur propreté ou leur éducation. Sur un plan différent, le mode de vie d'un couple de comédien qui reçoit fréquemment à des heures tardives, s'accorde mal à la vie rythmée de leurs voisins ouvriers. D'autres courriers dénigrent la légèreté d'une femme, dont « le fils vit avec une jeune fille qui paraît mineure », dans un logement où « il y a des algériens (*sic*) qui montent avec des couvertures et qui descendent vers 6 h 30 ».

Très tôt, les responsables de l'office ont donc dû réguler les difficultés liées à la cohabitation dans les mêmes immeubles de ménages populaires en quête de distinction et de familles ouvrières pauvres. Toutefois, si l'on suit le diagnostic posé par l'inspection du Trésor réalisée en 1961<sup>182</sup>, ils n'ont pas immédiatement tiré les conséquences de ces difficultés en matière d'attribution des logements, ni cherché à lancer des poursuites dissuasives contre les « mauvais payeurs »<sup>183</sup>.

---

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>177</sup> Cf. Chap. 2, 2.3.2.

<sup>178</sup> AM SD, 1 OPH 26, Séance du CA OPH du 27 juin 1951.

<sup>179</sup> AM SD, 1 OPH 27, Séance du CA OPH du 30 octobre 1953.

<sup>180</sup> AM SD, 1 OPH 31, Séance du CA OPH du 25 mai 1957.

<sup>181</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, *op. cit.*, p. 75-79.

<sup>182</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification de l'Office d'Habitations à Loyers modérés de Saint-Denis, effectuée dans les conditions prévues par l'arrêté interministériel du 15 février 1955 par M. Ravineau, Inspecteur Principal du Trésor, 26 janvier 1961.

<sup>183</sup> Cf. Chap. 2, 3.2.1.

**Tableau 3-3 : Documents relatifs à une dette ou des impayés dans les dossiers de locataires, par période d'accès au logement (1950-1968) \*\***

	1950-1954	1955-1960	1961-1964	1965-1968	Total	n =
Documents relatifs à une dette ou des impayés	5%	12%	4%	2%	6%	23
Pas de document relatif à une dette ou des impayés	95%	88%	96%	98%	94%	338
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	361
<b>n =</b>	37	127	104	93		

Source : AM SD, Échantillon OPH, Ensemble des locataires de la période 1950-1968.

Un premier indice tiré de l'analyse de notre échantillon de dossiers montre en effet qu'il n'y a pas de modification immédiate du recrutement social des locataires : ceux ayant accédé à un logement entre 1955 et 1960 sont aussi ceux qui présentent la proportion la plus élevée de cas d'endettement, autour de 12 % contre 6 % en moyenne estimée sur la période 1950-1968<sup>184</sup>. Comme nous l'avons montré précédemment, jusqu'à la fin des années 1950, la rareté des logements a joué, non pas dans le sens d'une sélection des seuls locataires les plus solvables, mais comme une contrainte politique imposant aux élus de prouver qu'ils agissaient effectivement au service des « mal-logés », quitte à associer dans les mêmes cités des familles pauvres en difficulté et des ménages salariés préfigurant la promotion promise à la masse des ouvriers dionysiens. C'est la raison pour laquelle, il faut attendre que l'entrée dans l'âge de la construction de masse détende un peu le « marché » des HLM municipaux pour que les responsables de l'office cherchent à faire évoluer leur politique d'attribution.

### **2.1.2. Quelle place pour les pauvres dans la politique municipale de logement ?**

Avant d'envisager de réduire l'accès des familles nombreuses et pauvres aux cités municipales, les responsables de l'office de Saint-Denis ont imaginé adapter leur politique de construction. L'expérience du début des années 1950 les a d'abord conduits à envisager des solutions alternatives au logement HLM standard, permettant de conserver l'objectif d'un parc HLM destiné à l'ensemble des « mal-logés » en construisant des logements à loyers minima. Ces logements représentent à la fin des années 1950 plus de 40 % du parc de l'office<sup>185</sup>. Cette solution demeure néanmoins limitée, car il y a dans ces cités une réduction importante de la part de logements de quatre pièces et plus<sup>186</sup>. Que ce choix soit délibéré ou l'effet des normes de construction appliquées<sup>187</sup>, ces immeubles offrent peu de solutions aux familles nombreuses.

<sup>184</sup> Cf. Annexe n° 3-1, C.

<sup>185</sup> Cf. Chap. 2, 2.3.1.

<sup>186</sup> Cf. Annexe, n° I-2, B.

<sup>187</sup> Outre la qualité de construction et leur confort plus sommaire, les logements sociaux à normes réduites ont également en moyenne un nombre de pièce légèrement moins important que les HLM ordinaires (3,25 pièces

C'est seulement avec les cités Joliot Curie et Gabriel Péri à partir de 1961-1962, que des grands logements en nombre conséquent sont de nouveau mis en location, mais il s'agit de logements à loyers HLM standards. En 1965, le loyer d'un cinq pièces de la cité Gabriel Péri coûte deux fois et demi celui d'un HBM ancien de la cité Barbusse<sup>188</sup>. Un quatre pièces coûte entre une fois et demi et deux fois plus que l'équivalent dans les cités Casanova et Sémard<sup>189</sup>. Pour reloger les habitants de l'îlot Péri-Bonnevide et ceux touchés par l'aménagement de l'A1 aucun nouveau projet à loyers minima n'est engagé.

Ces premières solutions de portée limitée affectent la place accordée aux « plus modestes » dans le public des HLM municipaux. Le rapport de l'inspection du Trésor de janvier 1961, constatant une forte augmentation des impayés depuis 1957, voit dans les

attributions trop hâtives ou inspirées uniquement par des préoccupations d'ordre social (...) une erreur initiale difficile à réparer car il faudrait transplanter beaucoup de locataires vers des cités de catégories inférieures, à créer, à moins qu'une nouvelle législation permette de faire supporter une partie de ces loyers par des crédits d'action sociale ce qui n'est pas le cas actuellement<sup>190</sup>.

En l'absence de levier d'action, la situation semble donc bloquée pour l'office municipal. Aussi, dès 1958, les discussions qui ont lieu lors des réunions dédiées à la rénovation de l'îlot Basilique indiquent qu'il n'est désormais plus question de loger dans le parc locatif de l'office « les ménages ne pouvant payer qu'un loyer minime<sup>191</sup> ». Charles Gachelin, dont le mémoire de fin d'études se fait assez fidèlement l'écho des positions municipales<sup>192</sup>, estime que son travail pose « le problème d'un relogement intégral de la population urbaine, c'est-à-dire de l'adaptation des H.L.M. à la réalité urbaine<sup>193</sup> », notamment pour des raisons de solvabilité des ménages issus d'îlots insalubres<sup>194</sup>.

L'originalité du peuplement du parc HLM dionysien à ses débuts, place les responsables de l'office municipal devant des contradictions difficiles à résoudre. Les acteurs locaux sont en effet invités à faire évoluer leur politique dans deux directions opposées. Tandis que l'administration du Trésor suggère de reloger moins de familles pauvres pour rétablir l'équilibre

---

pour les PSR-PLR des années 1960, contre 3,5 pour les HLM « o » [J.-C. Croizé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*, op. cit., vol. IV, p. 141].

<sup>188</sup> Cf. Annexe, n° 2-6, Les loyers de l'Office HLM de Saint-Denis dans les années 1960. Ces (ou ce) 5 pièces de la cité Barbusse n'apparaissent plus dans les descriptifs du patrimoine établi au début des années 1980.

<sup>189</sup> Cf. Annexe, n° 2-6.

<sup>190</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification de l'Office d'Habitations à Loyers modérés de Saint-Denis, effectuée dans les conditions prévues par l'arrêté interministériel du 15 février 1955 par M. Ravineau, Inspecteur Principal du Trésor, 26 janvier 1961.

<sup>191</sup> AM SD, 50 ACW 73, Réunion Ville / BERIM du 31 janvier 1958 ; et, Compte-rendu de réunion du 6 février 1958 « Projet, Rénovation d'îlots urbains ».

<sup>192</sup> Sur l'auteur et la source : cf. Chap. 1, 2.2.2.

<sup>193</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., p. 66. Il utilise les résultats de cette étude dans son mémoire, de même que les dossiers de locataires auxquels on lui a donné accès.

<sup>194</sup> Cf. Chap. 2, 3.2.1.

budgétaire de l'organisme, celle de l'urbanisme et du logement voudrait voir les offices publics reloger davantage de « cas sociaux » afin de rendre effectives les mesures annoncées par l'État en faveur des « mal-logés » et pour trouver des moyens de reloger les habitants d'îlots insalubres parisiens faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine<sup>195</sup>.

La question est un objet de débat entre le mouvement HLM et les services de l'État. L'arrêté préfectoral de janvier 1960 a en effet placé les « cas sociaux » en tête des candidats « prioritaires » devant bénéficier d'un HLM dans le département de la Seine<sup>196</sup>. Le mouvement HLM se montre rapidement opposé à cette évolution de la définition du public du logement social, dessinée par la réglementation depuis le décret de 1954 sur les attributions<sup>197</sup>. Lors du Congrès des HLM de 1958, un rapport sur « Les HLM et le logement des familles les plus modestes » considère ainsi que les « Associaux (*sic*) » ne relèvent pas de la mission des HLM, mais de services et d'immeubles spécialisés<sup>198</sup>. L'argumentaire repose en partie sur l'existence d'une offre de logements spécifiques expérimentée depuis la Libération, notamment dans le cadre des opérations de rénovation urbaine<sup>199</sup>. Au même moment, sur un plan un peu différent car mené en direction de sans-logis en grande difficulté, l'expérimentation de solutions d'assistance innovantes est conduite en région parisienne par l'association Aide à Toute Détresse (ATD) créée en 1957<sup>200</sup>. Au début des années 1960, pour les familles ne pouvant assurer le paiement d'un loyer HLM ou pour les besoins d'« opération-tiroirs » nécessitant le relogement provisoire d'habitants de quartiers rénovés, la Préfecture bâtit pour sa part des immeubles sociaux de transition (IST), dont un est situé à Saint-Denis, la cité du Vert Galant<sup>201</sup>.

Nous ne connaissons pas les modalités de peuplement de cet IST. Mais étant géré à l'échelle départementale, il ne constitue pas *a priori* une solution pour les « mal-logés » dionysiens les moins solvables. La Ville a donc cherché à mettre en œuvre sa propre solution.

---

<sup>195</sup> Cf. Chap. 2, 3.1.1. Sur la politique de rénovation urbaine des années 1950-1960 : I. Backouche, *Aménager la ville*, *op. cit.*, p. 316-337.; et pour l'exemple d'une étude célèbre sur la rénovation d'un îlot parisien : H. Coing, *Rénovation urbaine et changement social, l'îlot n° 4 (Paris, 13e)*. Paris : Éditions ouvrières, 1966.

<sup>196</sup> Cf. Annexe n° 3-3, Arrêté préfectoral du 11 janvier 1960, art. 20. Les cas les plus précaires sont prioritaires : « privation permanente de tout domicile fixe », « habitation dans un état d'inhabitabilité déclarée, soit dans un local non destiné à l'habitation », « habitation dans un local reconnu gravement insalubre ».

<sup>197</sup> L'ambiguïté du modèle des « cités d'urgence » est ainsi dénoncée dans la *Revue HLM* dès mai 1954 [M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p.73.].

<sup>198</sup> *Revue mensuelle HLM*, n° 70, juin-juillet 1958, p. 65 et suiv. Sur les dispositifs de relogement adaptés projetés après-guerre : J.-P. Tricart, « Genèse d'un dispositif d'assistance : les « cités de transit » ». *Revue française de sociologie*. 1977 ; J. Gohier, « Du logement insalubre à l'habitat défectueux : Robert Auzelle et l'action du Centre d'Etudes de la Direction Générale de l'Urbanisme ». In : J.-F. Laé, N. Murard (dir.), *Mémoire des lieux : une histoire des taudis*. Paris : Ministère de l'Équipement et du Logement, 1988.

<sup>199</sup> Dès janvier 1951, on comptait 120 000 logements de transit en France [D. Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954...*, *op. cit.*, p.145-146.]

<sup>200</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 137-138.

<sup>201</sup> Cf. Annexe cartographique n° 6 et Annexe I-1, B). Pour une enquête d'époque sur l'un de ces IST : C. Pétonnet, *Ces gens-là*. Paris : François Maspero, 1968. L'auteur en dénombre 18 en 1966 [p. 27].

Elle a donné pour cela une fonction ambigüe, à la fois logement transitoire et habitat spécifique dédié aux plus pauvres, aux 110 à 130 logements dispersés dans la commune, dans des immeubles anciens dont la municipalité était propriétaire. La gestion de ces logements a été confiée à l'office HLM<sup>202</sup>. D'après le rapport présenté en mai 1958 par l'adjoint Henri Barron :

Il s'agit généralement de logements modestes et par conséquent d'un loyer peu élevé, mais un certain nombre des locataires [de ces immeubles anciens] auraient la possibilité et le désir de se reloger dans de meilleures conditions.

Ces logements ainsi récupérés pourraient servir soit au transit de personnes évacuées d'immeubles en état de péril, soit au relogement des locataires de l'office d'habitations, qui par suite de circonstances économiques, recherchent des locaux à très modestes loyers<sup>203</sup>.

Approuvée par la Préfecture, cette nouvelle solution n'est cependant guère mise en œuvre avant 1961 faute de moyens administratifs<sup>204</sup>.

L'absence de solution viable permettant d'orienter systématiquement les « plus modestes » vers des logements « adaptés », incite à modifier également la procédure d'attribution de l'office. C'est en 1962 qu'apparaissent dans notre échantillon des dossiers de locataires les premiers attributaires désignés formellement au titre d'un « cas social ». Trois ans après, lorsque l'inspecteur des Finances Jeancourt-Galignani décrit le travail de la commission d'attribution de l'office, il constate que la première étape de la sélection consiste à séparer les dossiers en deux listes celles des « attributaires normaux » et celle des « cas sociaux<sup>205</sup> ». Les deux pôles confusément identifiés au début des années 1950 sont désormais envisagés comme des canaux d'attribution distincts. La « vocation sociale » du logement municipal demeure, mais il s'agit plus que jamais de la réserver aux cas urgents<sup>206</sup>. Par rapport aux discours tranchés de l'institution HLM à l'échelle nationale opposant les « familles ordinaires » aux « asociaux » relevant de l'assistance, la réalité dionysienne montre que la frontière n'est pas aussi nette. Entre la famille nombreuse d'un ouvrier qualifié disposant d'un emploi stable, mais qui voit ses ressources chuter à la suite d'une longue maladie ou d'un accident de travail, et celle d'un chômeur vivant de l'assistance et des allocations familiales, relogé en urgence sous la menace de l'effondrement d'un immeuble, les cas de figure qui se présentent aux gestionnaires de l'office de Saint-Denis ne font pas l'objet d'un tri scientifique. Les solutions semblent plutôt élaborées au coup par coup, en fonction des moyens du moment et des urgences.

---

<sup>202</sup> AM SD, 1 OPH 35 et 40, Séances du CA OPH du 17 octobre 1959 et 11 mars 1963.

<sup>203</sup> AM SD, 1 OPH 32, Séance du CA OPH du 17 mai 1958. Dans les cas où les logements auraient cette fonction de transit, les contrats d'occupation seront précaires [AM SD, 1 OPH 33, Séance du CA OPH du 20 octobre 1958].

<sup>204</sup> AM SD, 50 ACW 29, Procès-verbal de vérification de l'Office (...), 26 janvier 1961.

<sup>205</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances, op. cit.*

<sup>206</sup> Dans les usages que nous avons observés, la notion de « cas social » se distingue un peu de celle d'« asocial » en mettant en avant la situation traversée par la famille candidate, davantage que ses mœurs.

C'est ce que confirme l'observation des locataires désignés par le biais du 1 % patronal, qui progresse de façon importante après 1965 (cf. *supra*, 1.1.3, tableau 3-1)<sup>207</sup>. À l'inverse des attributions associées à des opérations urbaines qui diminuent dans la seconde moitié des années 1960, et qui bénéficiaient souvent à des familles « mal-logées » en difficulté, les ayants droit du 1 % patronal sont essentiellement des ménages d'ouvriers qualifiés et d'employés, qui correspondent au public valorisé par les responsables de l'office (tableau 3-4).

**Tableau 3-4 : Nombre de bénéficiaires du 1 % patronal de 1961 à 1968, en fonction de la catégorie socio-professionnelle de l'individu de référence du ménage**

Ouvriers non qualifiés	Ouvriers qualifiés	Employés	Professions intermédiaires et supérieures	Inactifs et NA	Total
3	11	12	4	4	34

Source : *Echantillon OPH*, Ensemble des locataires entre 1961 et 1968.

Il faut toutefois nuancer cette image d'un public privilégié car une part non négligeable de ces locataires se trouvait dans des situations locatives critiques. Une petite dizaine d'entre eux vivait à l'hôtel, était hébergée ou était contrainte de quitter son logement. Une de ces attributions, liée à la contribution versée par l'entreprise automobile Hotchkiss est réalisée en 1966 suite à la demande d'une assistante sociale municipale<sup>208</sup>. Le bénéficiaire est un mécanicien qualifié, mais le ménage de huit personnes vit avec un seul salaire. Un autre exemple illustre bien cet entremêlement des titres d'attribution grâce à la lettre de demande du futur locataire. Il s'agit d'un couple sans enfants relogé lui aussi en 1966. Le conjoint masculin, un immigrant marocain, s'adresse au maire peu avant d'obtenir un logement :

Monsieur Gillot, Nous venons solliciter de votre bienveillance s'il serait possible de pouvoir obtenir une audience. Nous étions loger dans une cabane en bois rue du Fort de la briche depuis six ans. Voici un mois le buldozer a tous raser ainsi que nos meubles que nous n'avons pas put sauver car c'est gallas qui a pris le terrain pour ses voitures et maintenant nous sommes obliger de coucher dans un espace de cagibit sans air et l'on ne peut même pas se bouger. Mon ami qui travail dans une usine chez Mr Lemarchand à la plaine saint Denis et ayant fait une demande de logement l'année dernière nous y ont dit d'attendre. Mais le patron lui verse les 1 pour cent du relogement à l'office d'habitations et tous les papiers sont en régles alors Mr le Maire ne pourriez vous pas intervenir auprès de l'office pour leur demander s'il ne pourrait pas nous reloger dans le plus bref délai.

Dans l'attente d'une réponse recevez Mr le Maire l'expression de nos sentiments distinguer  
L. El H. (Nous sommes chez Mr (...) provisoirement avenue du moulin gémeaux)<sup>209</sup>

Étant donné la persistance de situations de mal-logement largement partagées, le recours au 1 % patronal ne garantit pas d'une « amélioration » sociale du recrutement des locataires<sup>210</sup>.

<sup>207</sup> Les 1 % patronal est plus souvent mobilisé pour remédier aux difficultés financières de l'Office. Cf. Chap. 2, 3.2.1.

<sup>208</sup> AM SD, 6 OPH 35, *Echantillon OPH*, Dossier n°129.

<sup>209</sup> AM SD, 6 OPH 43, *Echantillon OPH*, dossier n° 189. Orthographe et syntaxe sont celles de la source.

<sup>210</sup> Cf. aussi *infra*, 2.1.3.

À la lecture du contenu des dossiers de locataires, l'impression dominante est celle d'une incapacité de l'office à intervenir sur le peuplement ou la composition des voisinages. Une décision d'expulsion d'un locataire de la cité Langevin impliqué dans une altercation ayant nécessité l'intervention de la police, décidée par le Bureau municipal en 1958, n'est par exemple jamais appliquée jusqu'au départ du contrevenant en 1979<sup>211</sup>. Par ailleurs, mal-logement et difficultés économiques continuent de toucher les différentes couches de la société locale. Ainsi, en 1965, un couple de trentenaires avec deux enfants, dont les conjoints sont maçon et petite employée municipale dans une commune voisine, avec deux revenus proches du salaire ouvrier moyen, se rétractent après avoir signé leur engagement de location en raison du loyer trop élevé du trois pièces qui leur est proposé cité Romain Rolland par rapport au logement de deux pièces qu'ils occupent depuis peu dans un immeuble de l'avenue Saint-Rémy à Saint-Denis destiné à la destruction pour l'élargissement d'un carrefour<sup>212</sup>.

À partir de la fin des années 1950, plusieurs facteurs se sont combinés pour encourager les responsables de l'office dionysien à reconsidérer leur politique d'attribution. Les difficultés financières liées aux loyers et charges impayés, les problèmes de voisinage et l'inquiétude quant à la dégradation matérielle des cités municipales<sup>213</sup>, mais aussi les discussions existant au même moment entre l'État et le mouvement HLM, ont conduit les acteurs locaux à envisager avec circonspection le relogement des ménages « les plus modestes » qui étaient jusque-là considérés comme des bénéficiaires légitimes des HLM municipaux. Au moment où les politiques nationales cherchent à promouvoir l'accueil des plus pauvres comme un élément de la « mission sociale » des HLM, l'organisme dionysien rejoint ainsi la conception originelle des HBM qui établissait une frontière sociale entre les ouvriers méritants accédant pleinement à la dignité de citoyen et ceux qui par leur imprévoyance ou leurs mœurs se trouvaient maintenus hors des HBM, dans le cadre de l'assistance et dans une forme dégradée de citoyenneté<sup>214</sup>. Les moyens disponibles pour mettre en œuvre cette politique de peuplement différente paraissent cependant d'une efficacité assez aléatoire dans le contexte social dionysien des années 1950 et 1960.

## 2.2. Les évolutions silencieuses des années 1960

Entre 1957 et 1968, plus de 4 000 logements neufs ont été mis en location par l'office de Saint-Denis<sup>215</sup>. Malgré les adaptations apportées à la procédure d'attribution élaborée au cours

---

<sup>211</sup> AM SD, 10 OPH 1, *Échantillon OPH*, dossier n° 793.

<sup>212</sup> AM SD, 10 OPH 47, *Échantillon OPH*, dossier n° 1112. Malgré la cause avancée par l'enquête sociale, c'est bien la commission d'attribution de l'Office qui a désigné ces locataires.

<sup>213</sup> Cf. Chap. 2, 2.3.2 et 3.2.

<sup>214</sup> S. Magri, « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes" », *op. cit.*

<sup>215</sup> Cf. Annexe n° I-2, A.

des années 1950, les acteurs municipaux ne disposent toujours pas de moyens sûrs pour contrôler l'ensemble des attributions. Ils doivent toujours composer avec les contingents de logements réservés. De plus, la procédure et les moyens administratifs de l'office s'avèrent peu adaptés à pour affronter des mises en location massives<sup>216</sup>. Cela explique que la volonté municipale de remédier à une situation devenue critique en matière d'impayés et de relations de voisinage dans certaines cités, n'ait pas débouché sur des évolutions immédiatement visibles du peuplement du parc HLM municipal. L'étude des dossiers de locataires permet toutefois de repérer plusieurs transformations qui se font sans bruit.

### **2.2.1. L'office dionysien et ses locataires : des rapports plus distants**

Avant même d'étudier les caractéristiques sociales des habitants du parc HLM municipal, il est intéressant de repérer comment évoluent les rapports entre l'office et ses locataires. L'analyse de la documentation archivée dans les dossiers le permet, en donnant à voir l'évolution de l'usage de tel ou tel type de document, ou de façon plus synthétique celle des profils documentaires présentés par les dossiers.

Un des traits les plus significatifs est la chute très nette de la part des dossiers comportant des enquêtes sociales, d'environ deux tiers jusqu'en 1960 – et même plus de trois quarts au début des années 1950 –, à un tiers de 1961 à 1968 (tableau 3-5). Il peut sembler logique, au moment où l'office entend normaliser le peuplement des cités municipales, que le nombre de locataires ayant fait l'objet d'enquêtes sociales diminue. Nous ne connaissons cependant pas les dossiers écartés, et la proportion des dossiers concernés dans les années 1950 montre qu'initialement les enquêtes sociales ne ciblaient pas spécifiquement les plus pauvres. Ainsi, dans un contexte de construction de masse assorti de problèmes de recrutement de personnel administratif, cette évolution reflète surtout les difficultés rencontrées par l'organisme municipal pour poursuivre l'instruction des dossiers de locataires telle qu'elle était pratiquée au début des années 1950. Le caractère plus formel de la procédure et les quelques progrès administratifs réalisés par l'office n'entraînent qu'une évolution limitée des connaissances réunies sur les locataires. Les informations permettant de distinguer des profils de citoyens locaux particulièrement légitimes pour bénéficier d'un HLM disparaissent au profit de rapports plus strictement administratifs.

---

<sup>216</sup> Cf. Chap. 2, 3.3.

**Tableau 3-5 : Part des dossiers comportant certains des documents les plus courants, en fonction de la période d'entrée des locataires dans le logement<sup>217</sup>**

	1950-1954	1955-1960	1961-1964	1965-1968	Total (n =)
<b>Fiche de conversation</b>	41 %	50 %	32 %	35 %	145
<b>Correspondance du locataire</b>	92 %	89 %	71 %	73 %	289
<b>Enquête sociale</b>	76 %	67 %	36 %	34 %	182
<b>Formulaire de demande de logement</b>	86 %	63 %	31 %	42 %	183
<b>Fiches « Composition de la famille »</b>	38 %	92 %	97 %	100 %	325
<b>Avis de congé</b>	11 %	25 %	24 %	40 %	98
<b>État des lieux</b>	27 %	38 %	49 %	70 %	174
<b>Total des dossiers de locataires de l'échantillon (n =)</b>	37	127	104	93	361

Sources : Échantillon OPH, Jeu de données « Ménages Locataires, 1950-1968 »

L'analyse des types de documents contenus dans les dossiers témoigne sous plusieurs aspects de ces relations plus distantes avec les citoyens municipaux. Les deux premières lignes du tableau 3-5 montrent un recul des documents témoignant de relations directes entre les locataires – ou demandeurs de logement – et l'office : ceux arrivés après 1961 ne sont plus qu'une minorité à s'être entretenu au moins une fois avec un élu ou un représentant de la direction de l'organisme ; et, la part de ceux ayant écrit à l'office diminue. La baisse de la proportion des dossiers comportant une demande de logement reflète la progression des locations hors commission d'attribution. À partir du milieu des années 1950, l'adoption généralisée d'un formulaire sur la « Composition de la famille » établi juste avant la signature du bail avait déjà entamé une homogénéisation des données de bases réunies sur l'ensemble des locataires. La croissance de la part des dossiers avec des formulaires d'avis de congé – remplis par les locataires – et d'état des lieux – établis par le bailleur – illustre ces relations progressivement plus formelles avec les « générations » successives de locataires.

Pour vérifier si ces évolutions mesurées séparément pour chaque type de document correspondent à des profils de locataires, nous avons cherché à synthétiser les profils documentaires repérables à travers les dossiers de notre échantillon. Cette typologie est fondée sur une classification ascendante hiérarchique réalisée à partir des résultats d'une analyse des correspondances multiples entre dossiers de locataires, en fonction des types de documents qu'ils renferment<sup>218</sup>. Les deux types principaux qui ressortent se distinguent d'abord par la présence ou non de demandes de logement, d'enquêtes sociales et de fiches de conversation. Ces dossiers « instruits » se différencient de dossiers plus « standards ». Globalement, la part de ces deux types est comparable pour l'ensemble des locataires logés de 1950 à 1968, mais la

<sup>217</sup> Pour le détail des tris croisés dont est issue cette synthèse, cf. Annexe n° 3-1, C.

<sup>218</sup> Cf. Annexe n° 3-1, B.

proportion des deux profils varie considérablement dans le temps<sup>219</sup>. Une évolution des relations documentaires entre l'office et ses locataires se confirme donc. Alors que les dossiers « instruits » étaient écrasants au début des années 1950, puis largement majoritaires, leur proportion estimée chute autour d'un tiers pour les locataires arrivés durant les années 1960.

Cette évolution est probablement corrélée aux moindres marges de manœuvres dont dispose la commission d'attribution au début des années 1960<sup>220</sup>, dans la mesure où le profil « instruit » est largement associé aux locataires désignés par les administrateurs de l'office : 90 % des locataires désignés par la commission d'attribution présentent ce profil de dossier, contre seulement 18 % des relogés à l'issue d'opérations d'urbanisme ou 8 % des fonctionnaires et assimilés bénéficiant de réservations de logement<sup>221</sup>. Les caractéristiques sociales des locataires ne sont pas aussi fortement corrélées à l'un ou l'autre des deux profils documentaires que nous avons dégagés. La variable présentant les distinctions les plus tranchées est celle de la composition des ménages : le profil « instruit » est surreprésenté parmi les couples avec trois enfants ou plus ; à l'inverse, le profil « standard » est nettement surreprésenté pour les couples sans enfants<sup>222</sup>. Les contrastes sont moins nets lorsqu'on croise profils documentaires et catégories socio-professionnelle des conjoints masculins : les dossiers des ménages d'ouvriers qualifiés sont plus souvent « instruits », ceux des ménages d'employés et professions intermédiaires sont plus souvent « standards », mais les ménages d'ouvriers non qualifiés se répartissent également entre les deux types de dossiers<sup>223</sup>. Les autres variables observées, notamment celles concernant la présence dans les ménages d'un conjoint étranger ou immigrant (étranger ou colonial), ne sont pas significativement corrélées à un type particulier de relation documentaire avec l'office<sup>224</sup>.

Que conclure de ces résultats qui n'offrent qu'un aperçu très synthétique des rapports entre l'office et ses locataires ? Tout d'abord, ils recourent l'évolution des filières d'attribution dans la composition du peuplement. Par exemple, le 1 % patronal qui progresse au cours des années 1960 bénéficie souvent à des ménages avec moins d'enfants et à des locataires n'entretenant que des relations limitées avec leur bailleur. L'évolution mise en lumière renvoie donc plus à l'évolution de l'organisation des attributions et des capacités administratives de l'office, qu'à l'établissement de relations spécifiques du bailleur municipal avec telle ou telle catégorie de population. Le fait est, néanmoins, que par rapport aux ménages désignés à partir des années 1960, les familles nombreuses d'ouvriers qualifiés désignées de manière privilégiée

---

<sup>219</sup> Cf. Annexe n° 3-1, Tableau 7.

<sup>220</sup> Cf. *supra*, Tableau 1, Les titres d'attribution des logements par période entre 1961 et 1968.

<sup>221</sup> Cf. Annexe n° 3-1, Tableau 12.

<sup>222</sup> Cf. Annexe n° 3-1, Tableau 13.

<sup>223</sup> Cf. Annexe n° 3-1, Tableau 14.

<sup>224</sup> Cf. Annexe n° 3-1, Tableau 15 à 17.

par la commission d'attribution durant les années 1950, avaient beaucoup plus souvent déposé en mairie une demande de logement et fait la démarche d'obtenir un entretien avec un élu. L'abondance relative des logements à partir de la fin des années 1950 est aussi un facteur de ces relations plus distantes que la documentation archivée nous permet de percevoir. Lorsqu'il devient plus facile d'obtenir un logement il est moins nécessaire de multiplier les démarches en direction de la municipalité et de l'office.

### 2.2.2. Le critère de l'appartenance locale en question

Ces changements des années 1960 compliquent l'articulation entre appartenance locale et pratiques d'attribution. Tout d'abord, les filières qui occupent une place croissante comme celles en faveur de fonctionnaires et assimilés ou de bénéficiaires du 1 % patronal contribuent à modifier la définition du public des HLM dionysiens<sup>225</sup>. Ces réservations entrent en effet en contradiction avec l'exigence d'une appartenance locale qui définissait le locataire légitime des années 1950, au détriment de la relation étroite établie alors entre citoyenneté municipale et accès aux HLM.

**Tableau 3-6 : Commune de résidence des locataires avant d'accéder à un HLM municipal, en fonction des titres d'attribution (1961-1968) \*\*\***

	Saint-Denis	Autres communes	Total	n =
<b>Fonctionnaires et entreprises publiques</b>	21%	79%	100%	24
<b>1% patronal</b>	41%	59%	100%	34
<b>NR</b>	81%	19%	100%	31
<b>Commission d'attribution et Cas particuliers</b>	85%	15%	100%	41
<b>Échange et Changement de nom</b>	92%	8%	100%	39
<b>Opération d'urbanisme</b>	96%	4%	100%	27
<b>Total</b>	72%	28%	100%	196

Sources : Échantillon OPH, Jeu de données « Ménages Locataires, 1950-1968 »

Notre échantillon permet d'estimer qu'1 % patronal et contingent « fonctionnaire » représentent ensemble une part importante des attributions de la période 1961-1968 (23 à 35 %) <sup>226</sup>, la majorité des locataires désignés par le biais de ces filières n'habitaient pas à Saint-Denis lorsqu'ils ont déposé une demande de logement (tableau 3-6). Par conséquent, alors que durant les années 1950, 79 à 89 % des locataires étaient déjà résidents dionysiens avant d'accéder à leur HLM, cette proportion fléchit ensuite. Dans les années 1960, la part des locataires qui habitaient déjà Saint-Denis auparavant peut-être estimée entre 66 et 78 % <sup>227</sup>. Plus précisément, l'analyse montre une progression régulière des locataires venant d'autres

<sup>225</sup> Cf. *supra*, Tableau 3-1, Les titres d'attribution des logements par période entre 1961 et 1968.

<sup>226</sup> *Ibid.*

<sup>227</sup> Cf. Annexe n° 3-5, Le lieu de résidence avant l'entrée dans le logement, Tableau 1.

communes depuis le milieu des années 1950<sup>228</sup>. On observe aussi un recul des ménages comprenant au moins un conjoint né à Saint-Denis, mais le résultat statistique est moins significatif du fait des effectifs étudiés<sup>229</sup>.

Dans la première moitié des années 1960, l'office dionysien connaît la première grande vague de départ de locataires et la croissance des échanges au sein d'un parc de logement renouvelé<sup>230</sup>. Ce développement des mobilités résidentielles pose aussi en de nouveaux termes l'appréciation de l'appartenance locale pour justifier les décisions d'attribution. Le tableau 3-1 présenté plus haut<sup>231</sup> indique que les échanges progressent jusqu'à environ un quart des attributions dans la seconde moitié des années 1960. Cependant, le maintien d'un nombre important de « mal-logés » dans la commune et les contraintes de relogement liées aux conventions passées par l'office ne permettent pas d'accéder facilement aux demandes. Fin 1962, une locataire de la cité Sémard 2 écrit à l'office pour demander un logement dans la cité Gabriel Péri en construction en précisant après sa signature : « Ancienne surveillante chef au centre hospitalier de Saint-Denis, 32 ans de présence, en retraite »<sup>232</sup>. La réponse est défavorable car « il n'est pas prévu d'échange pour des logements identiques ».

Attester d'un ancrage local pour pouvoir se rapprocher du centre-ville n'est pas reconnu comme critère légitime, à la différence de changements de composition familiale justifiant l'accès à un logement plus grand, de raisons de santé ou, plus ponctuellement, de conflits de voisinage<sup>233</sup>. Les justifications les plus légitimes ne garantissent cependant pas toujours d'obtenir satisfaction. Ainsi, ce couple d'immigrants espagnols habitant un trois pièces de la cité Sémard 1 avec quatre enfants de 1962 à 1978, n'a pu obtenir le logement plus grand qu'il demandait, malgré l'appui d'une assistante sociale municipale mettant en avant des raisons médicales, et malgré les courriers de l'employeur du mari, manœuvre chez Saint-Gobain, en 1963, 1964 puis 1975<sup>234</sup>.

Un mode d'occupation du logement non reconnu par l'office peut aussi être un motif de refus. Ainsi, ce locataire d'un deux pièces de la cité Péri qui reçoit en 1964 une réponse défavorable à sa demande d'échange au motif qu'il héberge ses parents<sup>235</sup>. Le risque de voir les

---

<sup>228</sup> *Ibid.*, Tableau 2.

<sup>229</sup> De 12 à 7 % d'une décennie à l'autre, mais avec des effectifs de 21 puis 14 ménages [*ibid.*, Tableau 3].

<sup>230</sup> Cf. Annexe n° 3-6, Entrées et sorties de locataires (1950-1968).

<sup>231</sup> Cf. *supra*, 1.1.3.

<sup>232</sup> AM SD, 11 OPH 48, *Échantillon OPH*, dossier n° 1088.

<sup>233</sup> Nous connaissons un cas d'échange effectué en 1964 à la demande d'une assistante sociale municipale, pour solder un tel conflit dans la cité d'origine du locataire [AM SD, 6 OPH 35, *Échantillon OPH*, dossier n° 128].

<sup>234</sup> AM SD, 11 OPH 8, *Échantillon OPH*, dossier n° 943. La difficulté est liée au fait que l'Office demande à l'employeur de verser une contribution supplémentaire au titre du 1 % patronal, refusée car la réservation conventionnelle de cinq logements de quatre pièces précédemment établie n'a pas entièrement été honorée.

<sup>235</sup> AM SD, 10 OPH 15, *Échantillon OPH*, dossier n° 833.

décisions de l'office court-circuitées par des pratiques de transmission du bail au sein d'une famille va jusqu'à susciter l'inquiétude. En 1962, un rapport de gardien alarmé rend ainsi compte de ce qu'il pense être une tentative de « suite familiale », alors qu'il s'agit seulement de la désunion d'un couple, le locataire en titre étant parti<sup>236</sup>. Ce contrôle tatillon se combine souvent avec une distance toute bureaucratique. Le maintien dans leur logement de la cité Casanova est ainsi refusé à une fratrie comprenant un jeune majeur et trois mineurs, dont les parents sont récemment décédés<sup>237</sup>. La « fiche de visite » dressée en octobre 1968 mentionne des dettes justifiant la procédure d'expulsion en cours. Un autre exemple, plus anecdotique, souligne le maintien de réflexes hérités dans le cadre de ce fonctionnement bureaucratique, malgré la mise en retrait relative du critère de l'appartenance locale. Un membre du personnel de l'hôpital de Saint-Denis muté depuis celui de Constantine en 1961, s'étonne d'avoir reçu en Algérie un courrier indiquant : « à une date que nous ne pouvons vous préciser, un agent assermenté passera à votre domicile pour enquêter sur votre situation »<sup>238</sup>. Le maire qui relaie le courrier du futur locataire, en conclut que

tout cela provient que l'on a utilisé pour Constantine une réponse-circulaire qu'on adresse aux gens de Saint-Denis. C'est pourquoi, je me permets de recommander que l'on fasse attention pour que d'autres cas de ce genre ne puissent se renouveler<sup>239</sup>.

Alors que depuis la Libération l'appartenance dionysienne est de toute évidence l'élément primordial dans la définition du public des HLM municipaux, les contraintes pratiques à l'œuvre au cours des années 1960 tendent à remettre en question la pertinence de ce critère.

### **2.2.3. Une introuvable politique de peuplement**

Parce qu'elles imposent à l'administration de l'office HLM de Saint-Denis une charge de travail difficile à surmonter, et parce qu'elles entrent pour partie en contradiction avec le mode de désignation des attributaires initialement privilégié, les évolutions des années 1960 interrogent la capacité de l'office municipal à réellement réorienter le peuplement de ses cités. C'est ce que montre l'étude des caractéristiques sociales et démographiques des locataires, et de leurs évolutions des années 1950 aux années 1960. Outre notre échantillon de dossiers de locataires, nous disposons sur ce point de l'étude réalisée par Charles Gachelin à partir d'une analyse apparemment exhaustive des dossiers concernant quelques immeubles.

---

<sup>236</sup> AM SD, 6 OPH 34, *Échantillon OPH*, dossier n° 117. Ce ménage semble avoir été particulièrement surveillé depuis son entrée dans la cité Casanova en 1957 [cf. *supra*, 1.2.2., note sur le dossier n° 116].

<sup>237</sup> AM SD, 6 OPH 43, *Échantillon OPH*, dossier n° 181.

<sup>238</sup> AM SD, 10 OPH 40, *Échantillon OPH*, dossier n° 1118.

<sup>239</sup> *Ibid.*

Partir de cette étude réalisée sur le moment donne le sentiment qu'une évolution du peuplement des cités municipales est effectivement à l'œuvre dès la seconde moitié des années 1950. Les résultats de l'enquête de Charles Gachelin sont cependant sujets à caution dans la mesure où ils adhèrent étroitement à l'intention des responsables de l'office de normaliser du public des HLM municipaux. Les différents commentaires de l'auteur convergent tous dans le sens d'un idéal d'« équilibre démographique et social<sup>240</sup> ». Une « régularisation » serait possible selon lui « par un dosage judicieux des types de logements<sup>241</sup> ». En anticipant quelque peu, il décrit ainsi

l'élimination des éléments socialement faibles, non pas systématiquement, mais en fonction d'un concours de facteurs multiples qui font que leur arrivée dans le H.L.M. est une exception. Les manœuvres ne parviennent aux logements neufs que si leur situation locative les rend directement prioritaires (Cité Fabien) et d'ailleurs ils résilient vite leur contrat de location<sup>242</sup>.

Les exemples étudiés par l'auteur au sein du parc HLM municipal visent à illustrer l'amorce d'une évolution certaine « si l'atténuation de la pression démographique se précise<sup>243</sup> ».

La première tranche de la cité Colonel Fabien (Fabien 1), louée depuis 1952, est prise comme référence par l'élève de Pierre George. On y trouve les familles les plus nombreuses et modestes, notamment une part relativement importante de manœuvres, « associés à la pression démographique<sup>244</sup> ». « Mis en parallèle avec la crise du logement à Saint-Denis et la beauté du logement dans cette cité », le niveau élevé de rotation des locataires lui paraît « particulièrement frappant et semble être le témoin d'un manque social dans l'équilibre du H.L.M.<sup>245</sup> ». La seconde tranche de la cité Langevin louée à partir de 1954, permet d'effectuer selon lui « un sondage dans une population à reloger déjà sensiblement améliorée<sup>246</sup> ». Enfin, la cité Delaune louée depuis 1958 présente une proportion accrue de deux pièces rassemblant une population adulte jeune « à niveau de vie élevé et dont le comportement négatif vis-à-vis de la natalité peut sembler un indice assez net d'une amélioration qualitative de la population dionysienne ». En comparant le nombre d'enfants entre les cités de son échantillon, Charles Gachelin constate, au fil du temps, sa diminution pour tous les groupes socioprofessionnels de la cité Fabien à la cité Delaune<sup>247</sup>. Ce changement est décrit comme essentiel car il doit permettre le maintien sur place des ménages dans la perspective de futures naissances. C'est, selon l'auteur, « un indice

---

<sup>240</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., p. 57.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 65 et suiv.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 80. L'auteur dénombre les logements de la cité Fabien 1 pour lesquels on compte au moins un changement de locataire : 50 % des F2, 21 % des F3 et 27 % des F4 après 6-7 ans de location.

<sup>246</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>247</sup> *Ibid.*, p. 70.

supplémentaire de l'amélioration de la situation démographique à Saint-Denis : il a en effet été possible de donner des logements relativement grands à des familles peu nombreuses, ce qui était absolument inacceptable pour la cité Fabien I<sup>248</sup> ».

Cette description du peuplement des ensembles HLM municipaux est cependant biaisée par l'idéal de normalisation sociale que l'auteur partage avec les élus responsables de l'office. Ces conclusions reposent sur des choix méthodologiques fragiles et orientés. Les immeubles étudiés présentent en effet des profils très contrastés par rapport à la moyenne des logements construits dans les années 1950.

**Tableau 3-7 : Part des logements par taille (nombre de pièces)  
dans les cités étudiées par C. Gachelin et dans l'ensemble du parc de l'office**

	1 p.	2 p.	3 p.	4 p. et plus
<b>Fabien 1 (1952)</b>	0 %	28 %	25 %	47 %
<b>Langevin 2 (1954)</b>	9 %	0 %	44 %	48 %
<b>Delaune (1958)</b>	0 %	49 %	51 %	0 %
Total des cités étudiées par C. Gachelin	2 %	25 %	37 %	36 %
<b>Ensemble des cités des années 1950</b>	2 %	31 %	52 %	15 %
<b>Ensemble des cités des années 1960</b>	4 %	20 %	44 %	31 %

Source : cf. Annexe n° I-2, B.

Les immeubles des cités Fabien et Langevin étudiés surreprésentent nettement les logements de quatre pièces, et sont comparés avec une cité où la proportion de deux pièces est très supérieure à la moyenne (tableau 3-7). En décrivant à travers la cité Delaune la préfiguration d'une normalisation socio-démographique en cours, Charles Gachelin choisit un cas limite peu représentatif du parc HLM municipal et de ses évolutions ultérieures, car durant les années 1960 la part des logements de deux et trois pièces tend au contraire à se réduire<sup>249</sup>. Partant d'un échantillon aléatoire de l'ensemble des dossiers de locataires archivés, notre approche est différente. Nous ne retenons pas *a priori* l'échelle de l'immeuble, et quelques outils d'analyse quantitative permettent de réinterroger les catégories socio-démographiques utilisées. À cette fin, nous avons réalisé une typologie des ménages en fonction des associations qu'ils présentent entre variables démographiques (composition du ménage, âge des conjoints à l'entrée) et socio-professionnelles (emplois masculins et féminins)<sup>250</sup>.

Cette méthode permet de dégager de manière assez robuste quatre catégories qui recoupent seulement en partie celles de Charles Gachelin. Le type 1, le plus nombreux de notre échantillon (34 %), correspond à des couples entrés dans leur logement à 35 ans en moyenne,

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 56-57.

<sup>249</sup> Cf. *supra*, les deux dernières lignes du tableau 3-7.

<sup>250</sup> Cf. Annexe n° 3-2, B.

avec trois enfants et plus. Les hommes de ces ménages sont autour de 78 % ouvriers, en majorité qualifiés. Le second groupe en termes d'effectifs (type 2, 30 % de l'échantillon) est composé de jeunes couples de deux actifs, entrés dans le parc municipal à 29 ans en moyenne avec deux enfants au maximum. Les conjoints masculins occupent des postes d'employés et des professions intermédiaires ou supérieures pour environ 60 % d'entre eux, de même que les femmes de ce groupe dont certaines sont en couple avec des ouvriers plutôt qualifiés. Dans le troisième cas de figure (type 3, 23 % de l'échantillon), les ménages n'ont pas plus de deux enfants, mais les conjoints sont nettement plus âgés à l'entrée dans le logement (44 ans en moyenne). On y trouve une certaine variété dans l'emploi masculin, mais la majorité des femmes sont inactives ou ouvrières. Le dernier groupe (type 4, 13 % de l'échantillon) correspond à des ménages d'un seul adulte, avec ou sans enfants, âgés ou non mais avec une part moindre des retraités lorsqu'il s'agit d'une femme seule.

Notre analyse confirme la place très réduite des personnes âgées isolées dont « l'élimination » des cités municipales était déplorée par Charles Gachelin à la fin des années 1950<sup>251</sup>. De même, avec seulement 29 ménages dans notre échantillon, les familles nombreuses dont le seul salaire est celui d'un ouvrier non qualifié représentent bien une minorité que l'on peut estimer de 5 à 10 % de l'ensemble des locataires de la période 1950-1968. Même si les faibles effectifs incitent à la prudence, la part de ces ménages d'ouvriers non qualifiés masculins tend cependant à progresser au sein des deux groupes socio-démographiques réunissant le plus d'ouvriers (type 1 et 3), en particulier parmi les familles nombreuses ayant accédé plus jeunes aux HLM municipaux (type 1)<sup>252</sup>. Contrairement à l'idée d'une élimination des ménages de manœuvres au fil du temps, leur proportion est globalement stable. Elle demeure autour de 18 % parmi les locataires entrant des années 1950 aux années 1960<sup>253</sup>, mais aussi si l'on observe le peuplement du parc municipal par coupes chronologiques<sup>254</sup>. Cela s'explique par une donnée contraire à une représentation courante, présentée dans les analyses classiques de Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire comme une conséquence de la distance sociale entre voisins<sup>255</sup> : dans le parc HLM dionysien des années 1950-1960, la durée d'occupation des logements n'est pas une variable très distinctive entre les types de ménage<sup>256</sup>. Les ménages

---

<sup>251</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., p. 86.

<sup>252</sup> Cf. Annexe n° 3-2, B, Tableaux 13 et 14. Le chi-2 pour ces deux tableaux croisés donne un résultat non significatif dans l'ensemble, mais on peut toutefois noter dans les deux cas une tendance à la substitution des ouvriers non qualifiés aux ouvriers qualifiés qui pourrait se confirmer avec des effectifs plus nombreux.

<sup>253</sup> Cf. Annexe n° 3-2, A, Tableaux 2 et 3.

<sup>254</sup> Cf. Annexe n° 3-2, E, Tableaux 20 à 22.

<sup>255</sup> M. Lemaire, J.-C. Chamboredon, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement ». *Revue française de sociologie*. 1970, vol. 11, n° 1.

<sup>256</sup> Contrairement à l'analyse de C. Gachelin, le profil démographique des ménages est encore moins lié à la durée d'occupation du logement que la CSP de l'individu de référence masculin. En la matière, les représentations

d'ouvriers non qualifiés ne restent pas plus captifs de leurs logements que ceux où l'on trouve des employés ou des ouvriers qualifiés. Cela tient peut-être en partie au fait que les trajectoires sociales ascendantes ne sont pas encore conduites à leur terme dans la période que nous observons. Toutefois, si depuis les années 1950, il y a bien coexistence dans les cités municipales de ménages issus de fractions de classes différenciées, cette cohabitation ne produit pas un fort effet répulsif.

La coexistence des filières d'attribution n'a pas non plus un impact décisif sur le peuplement car contrairement à une autre représentation courante elles sont encore assez peu spécialisées et hiérarchisées socialement. Le croisement des variables identifiant les catégories socio-professionnelles masculines et féminines avec le titre d'attribution au cours des années 1960 ne donne pas de résultat statistique significatif<sup>257</sup>. Les différentes filières recrutent donc globalement dans des populations comparables en termes de classes sociales. L'association avec les types socio-démographiques que nous avons constitués est mieux établie<sup>258</sup>. Mais, elle permet surtout de repérer une attribution préférentielle à de jeunes couples actifs par le biais des réservations en faveur de fonctionnaires et assimilés, et à des ménages plus âgés de deux enfants maximum ou d'adultes célibataires qui accèdent aux HLM par le biais d'opérations urbaines. Il n'y a pas de spécialisation sociale flagrante du 1 % patronal. Par exemple, ce contingent bénéficie davantage que la commission d'attribution de l'office à des couples d'ouvriers en majorité non qualifiés ayant jusqu'à deux enfants (type 3)<sup>259</sup>. Les ménages de trois enfants et plus, avec femmes au foyer et hommes en majorité ouvriers (type 1), sont certes légèrement sous-représentés. Mais ce sont plutôt des couples âgés d'une quarantaine d'années, ayant deux enfants au maximum et combinant des catégories socio-professionnelles hétérogènes, qui apparaissent surreprésentés (type 3) ; et non les jeunes couples de deux actifs en majorité employés et représentants des catégories supérieures de la société locale (type 2). Mise en œuvre d'aménagements routiers, résorption d'îlots insalubres ou soutien financier aux constructions de l'office : la modernisation urbaine de Saint-Denis passe avant la conduite d'une politique de peuplement. L'office ne maîtrise pas le recrutement social de ces filières et peut d'autant moins aisément intervenir sur leur dosage qu'elles se différencient assez peu.

---

courantes semblent liées aux cas les plus « extrêmes » (les ménages d'ouvriers qualifiés qui restent plus de 11 ans). Mais, dans l'ensemble les durées d'occupation sont distribuées sans grand contrastes entre les ménages. Les ménages d'hommes employés ou professions intermédiaires et supérieurs apparaissent même légèrement sous-représentés parmi ceux restés le moins longtemps dans leurs logements [Cf. Annexe n° 3-2, D, Tableaux 18 et 19]

<sup>257</sup> Cf. Annexe n° 3-2, C, Tableaux 15 et 16.

<sup>258</sup> Cf. Annexe n° 3-2, C, Tableau 17.

<sup>259</sup> *Ibid.*

La politique d'attribution plus prudente que les responsables de l'office imaginaient conduire à la fin des années 1950 n'a pas permis d'écarter les familles nombreuses les plus pauvres. Elle n'a pas débouché davantage sur une présence nettement accrue de ménages de couches moyennes et supérieures. L'étude des sous-échantillons des locataires présents fin 1959 et fin 1965, si elle porte sur de faibles effectifs, montre que la part des ménages dont le conjoint masculin est employé ou salarié intermédiaire et supérieur est stable, et que la variation des ménages de type 2 qui correspond le plus à ces individus dans notre typologie socio-démographique progresse de manière limitée<sup>260</sup>. Ils ne sont en effet surreprésentés parmi les ménages entrants que pour la période 1965-1968<sup>261</sup>. Par ailleurs, l'estimation de la part des familles de trois enfants et plus avec femme au foyer (type 1) recule de la moitié à un quart environ des années 1950 aux années 1960, tandis que les ménages ne comptant qu'un adulte (type 4) passent de 5 à 20 %<sup>262</sup>. Ainsi, les principales évolutions observées parmi les locataires entrant s'expliquent surtout par des transformations sociales et démographiques d'ordre général. La part des ménages dont le seul actif est un homme ouvrier qualifié recule surtout au profit de ménages de retraités ou de femmes célibataires<sup>263</sup>. On peut identifier dans ces évolutions, les changements de fond du modèle familial établi auxquels Rémi Lenoir attribue l'« effondrement des bases sociales du familialisme<sup>264</sup> ». Elles sont directement liées à la croissance du taux d'activité féminin et se manifestent par l'arrivée dans les HLM municipaux de ménages de femmes seules encore assez atypiques en France à l'époque. Les acteurs municipaux n'avaient pas de prise sur ces évolutions qui bousculaient les conceptions familialistes originelles du logement social. Finalement, en donnant une place accrue aux ayants droit bénéficiant d'un HLM par le biais de leur employeur, privé ou public, ils ont surtout favorisé une progression des attributions en contradiction avec le principe d'appartenance locale pourtant affiché comme primordial.

#### **2.2.4. Entre inerties sociales et mutations familiales : l'émergence de nouvelles ségrégations ?**

Jusqu'à présent nous avons abordé le peuplement des HLM municipaux à l'échelle du parc de l'office. Or, nous avons décrit depuis le chapitre précédent la construction d'un segment conséquent de logements à normes et loyers réduits. L'existence d'évolutions sociales divergentes entre cités ou types de cités, soit pour le dire autrement l'émergence de ségrégations

---

<sup>260</sup> Cf. Annexe n° 3-2, E.

<sup>261</sup> Cf. Annexe n° 3-2, B, Tableau 7.

<sup>262</sup> Cf. Annexe n° 3-2, B, Tableau 6.

<sup>263</sup> Cf. Annexe n° 3-2, A, Tableau 2.

<sup>264</sup> R. Lenoir, *Généalogie de la morale familiale*, op. cit., chap. 7.

internes au parc HLM municipal, est donc une question importante qui reste à observer. Les effectifs réduits de notre échantillon pour la période considérée doivent inciter à la prudence. Les catégories sociales et démographiques larges que nous mobilisons pour l'analyse quantitative gomme probablement une part importante des logiques de distinction sociale plus subtiles qui fondent et modifient la perception des ségrégations urbaines<sup>265</sup>. Il existe ainsi de fortes hiérarchies sociales au sein du groupe des employés et salariés intermédiaires et supérieurs, et certainement une porosité importante avec certaines fractions ouvrières. L'image extérieure des cités et leur localisation par rapport aux commodités urbaines a également son importance. Les chemins de terre et de sable de la cité Casanova et le caractère sommaire de ses bâtiments, dans un quartier où se développe à partir de 1962, un bidonville important, abritant une majorité d'immigrants portugais au lieu-dit du Franc-Moisin<sup>266</sup>, pèse sans doute beaucoup sur l'expérience quotidienne de ses locataires. À l'inverse, on trouve couramment dans les dossiers de locataires l'expression de préférences pour les cités Langevin ou Péri situées à proximité du centre-ville, ou de la cité Éluard proche de la gare de Saint-Denis<sup>267</sup>.

Le constat général reste toutefois celui de conditions de logement et d'espaces de résidence partagées par les différentes couches de la société dionysienne. Notre échantillon tend en effet à montrer que durant les années 1960, quel que soit leur « standing », les cités municipales conservent en leur sein des ménages aux positions sociales variées<sup>268</sup>. Ainsi, pour l'ensemble des dossiers de la période, comme en coupe chronologique fin 1959 ou fin 1965, il n'y a pas de forte différence de composition sociale entre les principaux types de cités (cités standard des années 1950, cités à normes réduites des années 1950, cités récentes des années 1960) si l'on prend comme variables de référence notre typologie socio-démographique<sup>269</sup> ou la catégorie socio-professionnelle masculine<sup>270</sup>. En coupe chronologique à la fin 1965, l'association préférentielle entre cités à normes réduites des années 1950 (Casanova, Sémard) et ménages dont l'actif masculin est ouvrier non qualifié paraît se renforcer<sup>271</sup>. Les jeunes ménages de deux actifs (type 2) semblent sous-représentés dans ces cités à normes réduites, mais ils ne le sont pas plus en 1965 qu'en 1959<sup>272</sup>. Le plus notable et surprenant, par rapport à l'image que l'on se fait habituellement de ce genre de constructions assez proches des cités

---

<sup>265</sup> A. Fourcaut, « Introduction ». In : A. Fourcaut (dir.), *La ville divisée : les ségrégations urbaines en question : France XVIIIe-XXe siècles* : Grâne : Créaphis, 1996.

<sup>266</sup> C. David, « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine... », *op. cit.*

<sup>267</sup> Cf. Annexe cartographique n° 6.

<sup>268</sup> Le constat d'une faiblesse des ségrégations entre cités doit être réservé pour la cité Henri Barbusse, exclue de notre échantillon mais probablement comparable aux cités à loyers minima des années 1950.

<sup>269</sup> Cf. Annexe n° 3-2, E, Tableaux 22 et 23.

<sup>270</sup> Cf. Annexe n° 3-2, E, Tableaux 20 et 21.

<sup>271</sup> Cf. Annexe n° 3-2, E, Tableau 21.

<sup>272</sup> Cf. Annexe n° 3-2, E, Tableaux 22 et 23.

d'urgence, est donc qu'elles n'ont pas immédiatement provoqué de phénomène ségrégatif majeur. Si des différences ont pu exister au sein de la plupart des cités municipales entre bâtiments ou cages d'escalier, on n'observe pas encore de « ghetto » au sens de cité spécialisée dans l'hébergement des pauvres.

Malgré l'effectif réduit de notre échantillon, il ressort tout de même un résultat statistiquement significatif et intéressant, de l'analyse de la composition sociale des différents types de cités. Ce résultat rejoint notre constat précédent sur l'importance des mutations relatives à la position sociale des femmes au sein des ménages.

**Tableau 3-8 : Catégories socio-professionnelles des femmes dans les ménages locataires (1950-1968), par types de cités \*\*\***

	Cités standard des années 1950	Cités à normes réduites des années 1950	Cités standard des années 1960	Total	
<b>Inactives et NR</b>	59 %	72 %	45 %	59 %	
<b>Employées, professions intermédiaires et supérieures</b>	25 %	13 %	41 %	25 %	
<b>Ouvrières</b>	17 %	15 %	13 %	15 %	
<b>Total</b>	100 %	100 %	100 %	100 %	
<b>n =</b>	99	155	115	369	

	Cités standard des années 1950	Cités à normes réduites des années 1950	Cités standard des années 1960	Total	n =
<b>Inactives et NR</b>	42 %	38 %	21 %	100 %	219
<b>Employées, professions intermédiaires et supérieures</b>	40 %	16 %	44 %	100 %	94
<b>Ouvrières</b>	46 %	30 %	23 %	100 %	56
<b>Total</b>	42 %	31 %	27 %	100 %	369

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires de la période 1950-1968.

Le tableau 3-8 montre en effet dans les cités des années 1960, une forte surreprésentation des employées ou salariées intermédiaires et supérieures et une sous-représentation des femmes inactives, alors qu'on observe l'attraction inverse dans les cités à normes réduites de la décennie précédente. Une dynamique de distinction entre cités municipales se serait donc enclenchée avec la mise en location de la nouvelle génération de cités des années 1960, en opérant essentiellement entre des ménages différenciés par le statut socio-économique des femmes. C'est un résultat intéressant car une des caractéristiques classiquement observées chez les familles *immigrées* est justement la position non salariée des femmes. Notre analyse montre que l'émergence de ségrégations entre ménages différenciés par ce critère de genre a précédé l'arrivée d'étrangers en nombre important parmi les locataires de l'office dionysien.

Ce constat d'une différenciation socio-spatiale émergente à l'échelle de la commune, rejoint les représentations des contemporains qui ont vu s'édifier une ville moderne et persister des quartiers insalubres anciens, puis à partir de la fin des années 1950 se développer des

bidonvilles peuplés en majorité d'immigrants étrangers. Charles Gachelin évoque dans sa conclusion ce travers de la construction HLM, qui institue à Saint-Denis « une zonation sociale qui peut devenir inquiétante », car elle juxtapose « deux villes [qui] physiquement ne se raccordent pas dans la mesure où l'ordre de l'urbanisme ignore le désordre du centre urbain ancien »<sup>273</sup>. Il semble toutefois que les mutations du paysage urbain aient précédé les transformations sociales. L'essentiel des évolutions sociales discrètes que nous avons constatées durant les années 1960 (mutations de la place des femmes au sein d'une partie des ménages, remise en cause partielle du critère favorable de l'appartenance locale et distance bureaucratique accrue entre l'office et ses locataires) s'est produit indépendamment des préoccupations essentielles des gestionnaires de l'office. Les intentions des acteurs municipaux de la fin des années 1950 en matière de peuplement et de politique d'attribution semblent s'être perdues en cours de route, face aux réalités locales (centralité sociologique du groupe ouvrier, mal-logement encore assez largement partagé) et aux contraintes de l'institution HLM (diversité des filières d'accès au logement, normes de construction empêchant de réduire fortement le nombre de grands logements). Il en résulte au cours des années 1960, un discours désormais évanescant sur la composition sociale des cités. Dans le même temps, un positionnement beaucoup tranché s'élabore à l'encontre des immigrants étrangers qui souhaiteraient accéder à un HLM municipal.

### **3. Attribuer des HLM aux immigrants ? L'incertitude juridique et ses effets locaux**

Parmi les critères auxquels pouvaient recourir des acteurs locaux progressivement convertis au principe d'une « sélection nécessaire », il en est que nous n'avons pas encore abordés : ceux de la nationalité et/ou de l'ethnicité. Les pages précédentes ont mentionné à plusieurs reprises les exemples d'immigrants étrangers ou coloniaux locataires de l'office municipal, et ce dès le début des années 1950. Pour mesurer si ces cas sont significatifs, il convient toutefois de les remettre en contexte.

Par internationalisme et anticolonialisme, les communistes dionysiens s'étaient efforcés depuis la Libération, non sans ambiguïtés, de faire une place à ces « colonies » d'immigrants au sein de leur clientèle politique<sup>274</sup> ; et, l'importance du nombre d'étrangers habitant depuis longtemps à Saint-Denis, rendait plausible que certains d'entre eux accèdent aux HLM municipaux, d'autant qu'ils partageaient les conditions de mal-logement des « autochtones ».

---

<sup>273</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., conclusion et p. 1.

<sup>274</sup> Cf. Chap. 1, 2.2.2 et 3.1.

La nouvelle vague d'immigration qui a lieu à partir de la fin des années 1950, confirme l'actualité de la question. En 1954, étrangers et Algériens totalisaient moins de 8 000 personnes et 9,5 % de la population dionysienne recensée<sup>275</sup>. Leur proportion s'élève à 14,9 % en 1962, puis 19,4 % en 1968. À cette date, 19 400 étrangers – dont 7 800 Algériens – sont recensés à Saint-Denis. En dehors des Algériens venus après-guerre, la population des immigrants étrangers et coloniaux avait peu progressé depuis les années 1930. Elle fait plus que doubler en moins de quinze ans, entre 1954 et 1968. Dans le même temps, la formation de « bidonvilles » symbolise une forme de désordre urbain autour de laquelle s'articulent les questions de l'accès des étrangers aux HLM et du peuplement des cités comme politique municipale<sup>276</sup>. Nous abordons ici ces questions à travers l'enjeu précis de l'attribution des logements de l'office, en commençant par faire le point sur le cadre juridique national<sup>277</sup>

### 3.1. Une réglementation incertaine, entre usages et cas particuliers

L'historiographie donne une place importante à l'articulation entre l'émergence des droits sociaux, leur mise en œuvre et l'histoire des politiques d'immigration. Gérard Noiriel a souligné le moment de crispation qu'ont été les années 1880-1890, durant lesquelles sont fixées les règles de l'accès à la nationalité mais aussi celles qui établissent l'exclusion des étrangers de nombreux droits civils et sociaux en cours d'élaboration<sup>278</sup>. Une tendance inverse s'est ensuite très lentement et diversement appliquée, sous l'effet des négociations internationales dans le sens d'une atténuation des discriminations légales, conduisant à faire du droit de l'immigration une véritable « mosaïque de "cas particuliers" »<sup>279</sup>. L'histoire coloniale crée d'autres particularismes juridiques qui tendent à installer des discriminations à l'intérieur des frontières nationales<sup>280</sup>. Plusieurs travaux récents montrent par ailleurs qu'à ces dynamiques, internationale et coloniale, répondent des logiques locales, lointaines héritières des politiques

---

<sup>275</sup> Cf. Annexe n° 1-2.

<sup>276</sup> C. David, « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine... », *op. cit.* M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, chap. 2 et 4, notamment.

<sup>277</sup> La question de l'attitude municipale vis-à-vis des bidonvilles et celle de l'élaboration d'une politique du peuplement *immigré* sont traitées dans la deuxième partie de la thèse. Cf. *infra*, Chap. 4 et 5.

<sup>278</sup> G. Noiriel, *Le creuset français*, *op. cit.*, p. 110-116. Voir aussi : L. Dornel, *La France hostile : socio-histoire de la xénophobie (1870-1914)*. Paris : Hachette Littératures, 2004, p. 210-214.

<sup>279</sup> G. Noiriel, *Le creuset français*, *op. cit.*, p. 116. Cf. aussi : P. Rygiel, *Une impossible tâche ?*, *op. cit.*, p. 104-107.

<sup>280</sup> Cf. Chap. 1, 3.1. Et, plus largement : P. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, chap. 6 et 8G. Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France, XIXe-XXe siècle*, *op. cit.*, chap. 7.

municipales d'assistance mises en place dans l'Europe du XVI<sup>ème</sup> siècle<sup>281</sup>, qui sont partie prenante de la régulation des migrations au XIX<sup>ème</sup> siècle comme au XX<sup>ème</sup> siècle<sup>282</sup>.

De cette histoire longue traversée par des logiques contradictoires, le champ du logement social hérite de nombreuses ambiguïtés. D'abord mis en œuvre par des organismes à vocation locale, le logement social se constitue en référence à une tradition d'hospitalité asymétrique fondée sur la dichotomie entre étrangers domiciliés de la commune et non-domiciliés, dominante au XIX<sup>ème</sup> siècle puis minorée par le développement des États nationaux<sup>283</sup>. La volonté de clarifier juridiquement les limites du public des ayants droit des HLM émerge seulement dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, alors que la tendance générale est à l'atténuation des discriminations légales. Face aux demandes de logements formulées par des immigrants, les acteurs du champ des HLM sont pris dans ces tendances contradictoires et désorientés quant aux normes légitimes à suivre. La question de l'accès des étrangers et des ressortissants coloniaux aux HLM n'est pas alors un objet central de débat, mais la lecture de la revue de l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM permet d'observer comment le problème se pose dans les années 1950-1960. Cela essentiellement à travers les comptes rendus donnés de discussions parlementaires, d'interventions ministérielles ou de textes réglementaires, destinés à traiter un sujet technique concernant une somme de cas particuliers.

Une première série d'échanges est rapportée en 1955 dans la revue. Le premier est suscité par la question écrite d'un député communiste au sujet des « malheureux sans abris » algériens, se demandant si des mesures financières à l'attention des organismes HLM sont prévues pour la construction de « baraques de dépannage » ou de « centre de relogement provisoires en dur »<sup>284</sup>. La réponse ministérielle affirme que ce n'est pas la vocation des organismes HLM, qui est de construire des « immeubles destinés au logement définitif des salariés », mais que rien ne les empêche d'accueillir des Français d'Afrique du Nord par ce biais ordinaire. Deux questions écrites sont posées au sujet du logement des étrangers en janvier 1955<sup>285</sup>. Tout en annonçant le réexamen de ce point par le Conseil supérieur des HLM « en raison du grand nombre de cas sociaux » dont il a été saisi, le ministre Maurice Lemaire affirme que le bénéfice

---

<sup>281</sup> R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*, p. 81-82 ; O. Zeller, « La place des miséreux et des malades à Lyon, de l'Ancien Régime à nos jours ». In : A. Gotman (dir.), *Villes et hospitalité: les municipalités et leurs étrangers*. Paris : Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2004.

<sup>282</sup> P.-A. Rosental, « Migrations, souveraineté, droits sociaux », *op. cit.*, p. 338-342. F. de Barros, *L'État au prisme des municipalités*, *op. cit.*, chap. 3 et 4.

<sup>283</sup> A. Gotman (dir.), *Villes et hospitalité*, *op. cit.*, p. 3-8P.-A. Rosental, « Migrations, souveraineté, droits sociaux », *op. cit.*, p. 342.

<sup>284</sup> « Logement des Nord-Africains. Intervention des organismes d'H.L.M. », *Revue mensuelle HLM*, n° 37, mars 1955, p. 22-23

<sup>285</sup> « Attribution de logement dans les Offices Publics d'HLM - Candidats étrangers ou apatrides », *Revue mensuelle HLM*, n° 38, avril 1955, p. 31.

d'un HLM est réservé « exclusivement aux ressortissants français ». Au cas exposé d'un candidat apatride, volontaire de 1940, en instance de naturalisation, marié à une française pupille de la nation et père d'enfants français, le ministre apporte la même réponse, assimilant le cas des apatrides à celui des étrangers. Cette position est justifiée par la pratique qui se serait établie depuis la loi Loucheur de 1928, amendée seulement par les conventions d'immigration avec l'Italie, la Pologne et la Belgique, qui « n'ont eu d'application, en règle générale, qu'en matière d'accession à la propriété ». Un très court article apporte des précisions fin 1955<sup>286</sup>. Il indique que « les législations de base et lois subséquentes (loi du 5 décembre 1922 – loi du 13 juillet 1928 – codification de 1954) ne font pas état ni distinction de nationalité. Cependant il ressort de l'interprétation des textes et des débats qui les ont précédés, que la législation H.L.M. est réservée aux seuls citoyens français », et précise que les conventions internationales s'appliquent également à la location.

Cette tentative de clarification demeure insatisfaisante. Le Comité permanent du Conseil supérieur des HLM produit une mise au point juridique avec son avis du 1<sup>er</sup> juin 1959, rappelant que les aides financières pour l'accession à la propriété sont réservées aux citoyens français et ressortissants des pays signataires d'une convention, ainsi qu'aux réfugiés et apatrides en vertu de la Convention de Genève<sup>287</sup>. Le principe de dérogations est prévu pour les « étrangers mariés à des Françaises, pères d'enfants français, en instance de nationalisation ou ayant servi dans nos armées ». Pour les HLM locatifs, il est précisé qu'en vertu de la loi Loucheur, le décret du 20 octobre 1928 a réservé aux Français le bénéfice des logements de catégorie supérieure des Immeubles à Loyer Moyen (ILM). Pour les autres types de logements l'avis conclut qu'aucune condition de nationalité n'est posée. Ainsi défini, l'accès aux HLM locatifs donnerait corps à un droit au logement et à la ville, ouvert aux étrangers, donc à une *citoyenneté urbaine* théoriquement indifférente aux distinctions nationales. Mais, l'avis du Conseil supérieur des HLM indique aussitôt qu'« il appartient au Conseil d'Administration de l'organisme de prendre toutes décisions à ce sujet. Il peut, par exemple, poser le principe de la nationalité française obligatoire et se réserver le droit d'examiner les cas d'étrangers spécialement intéressants, ou charger de cet examen la Commission d'Attribution des Logements ». Une certaine tolérance est préconisée tout de même, notamment pour les candidatures présentées par un employeur.

Étant donné son caractère ambigu, la mise au point ne dissipe pas les doutes. L'arrêté de la Préfecture de la Seine du 11 janvier 1960 stipule d'ailleurs dans son article 5 que « les demandeurs devront être de nationalité française ou remplir les conditions des textes en vigueur<sup>288</sup> ». La règle est d'être Français, l'attribution de logements à des étrangers est renvoyée

---

<sup>286</sup> « Les étrangers et la législation HLM », *Revue mensuelle HLM*, n° 43, novembre 1955, p. 66.

<sup>287</sup> « L'admission des étrangers au bénéfice de la législation HLM », *Revue mensuelle HLM*, n° 82, 1959, p. 43-44.

<sup>288</sup> Cf. Annexe n° 3-3, Arrêté préfectoral du 11 janvier 1960, art. 5.

à des conditions particulières pourtant absentes des textes concernant l'accès aux HLM locatifs ordinaires. Dans cette logique du cas particulier, la revue de l'Union HLM publiée en octobre 1960, une lettre du ministre de la Construction Pierre Sudreau se faisant le relais d'un grief de l'Ambassade d'Italie :

Mon attention a été appelée, par l'Ambassade d'Italie, sur le problème que pose le logement, en France, des travailleurs italiens. Dans certains départements, les Offices d'HLM ont refusé de prendre en considération les demandes de logement des intéressés lorsqu'ils n'étaient pas en instance de naturalisation ou que leurs femmes et leurs enfants n'avaient pas la nationalité française.

En raison de l'intérêt que représente dans certains secteurs économiques la présence de la main-d'œuvre italienne, je vous serais très obligé de bien vouloir inviter les organismes d'HLM à examiner avec bienveillance les candidatures des familles italiennes dont ils pourraient être saisis<sup>289</sup>

Il signale aussi l'entrée en vigueur des engagements pris dans le cadre du Marché commun :

Les organismes d'HLM sont donc tenus d'examiner les candidatures de ressortissants d'États membres de la Communauté économique européenne (...), dans les mêmes conditions que celles des ressortissants français sans aucune discrimination de nationalité<sup>290</sup>.

Ainsi, l'enjeu s'est porté de la reconnaissance d'un droit, tranchée seulement virtuellement, à celui de l'examen effectif des demandes, laissé de fait à la discrétion des organismes. Entre la règle et le fait s'insinuent ainsi des distinctions qui introduisent un traitement hiérarchisé des différentes catégories d'immigrants, suivant l'accès qui leur est donné ou non à l'accession sociale à la propriété ou aux logements de normes supérieures, et suivant la possibilité qui est laissée à leur demande d'être examinée ou non. On retrouve dans la réglementation HLM les caractéristiques de la politique d'immigration de l'époque : faiblesses de la règle générale, règne des circonstances et des usages<sup>291</sup>. L'autonomie laissée aux organismes HLM apparaît comme un autre facteur de ce rapport distant entre normes et pratiques qui rend assez improbable l'institutionnalisation d'une *citoyenneté urbaine* fondée sur l'accès aux logements sociaux.

### 3.2.L'office dionysien et l'attribution de logements aux immigrants

Nous n'avons trouvé qu'un seul exemple de discours affirmant explicitement l'ouverture du parc HLM municipal aux immigrants. Il est formulé dans une configuration particulière

---

<sup>289</sup> « Admission des étrangers dans les HLM – Cas des travailleurs de nationalité italienne », *Revue mensuelle HLM*, n° 92, octobre 1960. La lettre du Ministre au Président de l'Union nationale HLM date du 20 juin 1960. À une demande de précision de l'organisation HLM, le ministère répond de nouveau sur le même sujet en appelant à la loyauté des organismes d'HLM envers les représentants du gouvernement lors de la Commission mixte franco-italienne réunie à Rome du 17 au 25 janvier 1958 [« Logement des travailleurs italiens – Lettre de ministère de la construction à l'Union nationale du 23 février 1961 », *Revue mensuelle HLM*, n° 97, mars 1961].

<sup>290</sup> « Attribution d'HLM locatives aux ressortissants des pays membres de la communauté économique européenne », *Revue mensuelle HLM*, n° 110, juin-juillet 1962.

<sup>291</sup> V. Viet, *La France immigrée*, op. cit., part. 2A. Spire, *Étrangers à la carte*, op. cit.

expliquant qu'on n'en trouve pas de nouvelle occurrence par la suite. Il s'agit en effet d'un nouveau témoignage des pratiques de solidarité municipale avec les immigrants algériens, telles qu'elles se sont déployées à Saint-Denis, en particulier avant la guerre d'indépendance<sup>292</sup>. Ce courrier envoyé en septembre 1953 par le vice-président de l'office dionysien, René Benhamou, à la Caisse d'allocations familiales de la région parisienne demande pour commencer confirmation de l'existence de fonds dédiés à la construction de foyers<sup>293</sup>. L'élu municipal évoque ensuite les conditions de logement déplorable d'habitants « nord-africains » qui ont « le plus vif désir d'obtenir des logements qu'ils pourraient occuper avec leurs familles », puis renchérit en indiquant que l'office dionysien,

qui rencontre, parmi ses locataires un certain nombre de Nord-Africains, accepterait volontiers, en accord avec la Municipalité, de construire une tranche supplémentaire de logements pour le cas où des fonds pourraient lui être procurés par votre Caisse, ou par tel autre Organisme s'intéressant à cette angoissante question.

Si la sollicitude municipale est clairement affichée envers une population située à mi-chemin entre pratiques d'hospitalité locale et de citoyenneté, on observe toutefois qu'elle n'est pas parfaitement inconditionnelle. Des locataires « nord-africains » sont déjà logés par l'office, mais l'ouverture accrue du parc HLM municipal serait conditionnée à l'obtention de financements complémentaires en faveur de la construction. En ce qui concerne l'office dionysien, ce courrier articule pour la première fois l'accès des immigrants aux HLM à l'existence de financements spécifiques. Cette insertion conditionnelle dans le champ de la citoyenneté municipale sera par la suite une modalité majeure de l'ouverture du parc de logements de l'office aux immigrants, avec la politique de résorption des bidonvilles, puis avec la mobilisation pour les étrangers d'une fraction du 1 % patronal<sup>294</sup>.

Les autres traces laissées dans les archives municipales montrent plutôt que les acteurs locaux, candidats aux HLM ou représentants de l'office, ont intégré la norme infra-juridique excluant les étrangers du bénéfice d'un HLM. On peut le lire dans la lettre d'un demandeur de logement adressée à l'office en 1954 :

Monsieur Baron,

Ayant fait une demande à la Cité Langevin en vue d'obtenir un logement, car je vis actuellement avec ma femme et mes 3 jeunes enfants dans une maison insalubre, je viens vous demander de bien vouloir si possible appuyer ma demande.

Ma femme ainsi que moi-même sommes Polonais. Ma femme actuelle est venue en France avec ses parents en 1928 et n'a pas quitté depuis cette date le territoire.

Personnellement, ayant été prisonnier de guerre, étant Mobilisé Polonais sous contrôle des Forces Militaires Britanniques je suis venu en France en 1946, date de mon mariage.

Depuis je travaille en qualité de Chaudronnier à la maison Babcock et Wilcox, à la Courneuve.

---

<sup>292</sup> Cf. Chap. 1, 3.2.2.

<sup>293</sup> AM SD, 37 AC 16, Courrier du 19 septembre 1953, cité par : G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 82.

<sup>294</sup> Cf. Chap. 5 et 6.

Ayant entendu dire que notre situation d'Étrangers pouvait faire obstacle à notre admission, nous vous demandons de bien vouloir considérer la situation de nos enfants et que nous avons suffisamment de séjour en France pour espérer y finir nos jours. Nous avons fait les démarches pour obtenir la nationalité française à nos 3 enfants et ma femme et moi-même sollicitons notre naturalisation.

Nous espérons que vous voudrez bien recueillir tous les renseignements nécessaires nous concernant et que vous voudrez bien ainsi reconnaître notre désir de résider définitivement en France, acceptant d'avance toutes les obligations qui incombent à ses habitants.

Nous sommes navrés de l'état lamentable du plafond de notre logement et des grandes difficultés que nous éprouvons par les jours de grande pluie pour épargner la literie de nos enfants et éviter que la pluie ne vienne souiller celle-ci au risque de leur provoquer des maladies, mes enfants sont en effet très jeunes et si l'aînée à 5 ans 1/2 mon dernier n'ayant (*sic*) que 11 mois.

Avec mes remerciements pour la bienveillance que vous voudrez apporter à l'examen de ma demande, je vous présente, Monsieur l'Adjoint, mes bien sincères salutations<sup>295</sup>.

De même, fin 1956, l'employé municipal chargé d'une enquête sociale inscrit en marge de la première page du formulaire qu'il remplit la mention « Étrangers n'a pas droits (*sic*) d'avoir un logement »<sup>296</sup>. Signe qu'il ne s'agissait ni d'une transposition fidèle de la réglementation – car il s'agit de Polonais supposés bénéficier d'une convention internationale –, ni d'un critère absolu dans la décision d'attribution, malgré cette appréciation, ce ménage avec deux enfants nés en France durant les années 1950, vivant dans un hôtel meublé de la rue de la République depuis 1945 mais apparemment déjà installé à Saint-Denis auparavant, obtient un logement dans la cité Pierre Sépard 1. Le salaire unique de manœuvre sur lequel vit cette famille ne leur permet sans doute pas de supporter le loyer demandé, même pour un HLM à normes réduites. Ils ne restent que six mois avant d'emménager de nouveau dans un immeuble ancien des environs de la Basilique.

La discrimination fondée sur la nationalité joue au-delà des questions d'attribution, comme l'indiquent les règles établies en 1960 pour l'élection des représentants de locataires au conseil d'administration de l'office, qui n'accordent le droit de vote qu'aux « personnes physiques de nationalités françaises (*sic*) inscrites sur les listes électorales »<sup>297</sup>. Sur un autre plan, nous avons trouvé le témoignage du comportement raciste d'un gardien de la cité Danièle Casanova, dénoncé par une femme qui y est locataire depuis 1957, dans un courrier au maire de juillet 1962 :

Monsieur le Maire,

excusez moi si je me permet de vous écrire, il faut que je vous dise ce qu'il se passe à la cité casanova avec le gardien, si vous savez le mal que cette homme peut faire, surtout aux algériens, voilà mon mari est algérien, il est vieux travailleur. il touche 35000 F, tous les 3 mois. Nous avons 6 enfants, l'aînée à 20 ans le dernier 8 ans. Nous avons des retards de loyer, hier, il a dit à une femme en bas de chez moi, qui roule en [4 ch ?] et paye son loyer par chèque, il a dit en

---

<sup>295</sup> AM SD, 6 OPH 30, *Échantillon OPH*, dossier n° 110. Ce ménage de 4 enfants obtient un logement cité Casanova, qu'il occupe de 1957 à 1984. Le dossier comporte de nombreux courriers de demande de logement d'abord adressés à la Préfecture.

<sup>296</sup> AM SD, 11 OPH 10, *Échantillon OPH*, dossier n° 951.

<sup>297</sup> AM SD, 1 OPH 35, Séance du CA OPH du 19 mars 1960.

voyant mon mari on devrait les foutes à la porte les métre dans un terrain avec des barbelier. Et beaucoup de chose comme cela par sa faulte nous avons eue la police chez nous ils ont tout retourner les buffet les lits, il y a a peu près 6 mois je nes rien dit mais maintenant il continue à nous faire du mal. Mon mari est algérien mais honette ; (...) vous pouvez vous renseigner sur lui ce nes pas de notre faute à nous mais aux gouvernement si ont a que 35000 F par trois mois et on appelle cette homme la un communiste a non moie j'en suis une, et tous le monde Père en fils

je ne sais pas à qui le dire je suis soulager de la faire avec vous. Je sais que vous ettes très bon avec les vieux travailleur, et surtout les algériens car dans la cité on ne les aime pas, et tous le mal qu'on peut faire il le font. pouvez vous me donner un conseil car je n'en peu plus. Merci<sup>298</sup>

Le maire transmet cette lettre à la direction de l'office en soulignant : « Après le "cessez-le-feu" en Algérie et le vote quasi unanime pour l'indépendance, nous ne pouvons pas tolérer que des faits de ce genre puissent se passer dans nos Cités » ; puis, il ajoute comme s'il doutait que son intervention soit suivie d'effet : « Je précise ce point pour signaler l'importance de la question qui nous est soumise »<sup>299</sup>. Cette évocation des violences policières qui ont lieu à la fin de la guerre d'Algérie dans cette cité où semblent avoir résidé des militants FLN est confirmée par des témoignages recueillis par Hélène Fraye-Ouanas et Sylviane Viscogliosi<sup>300</sup>.

Dans le contexte particulier suivant l'indépendance algérienne, les rapports de l'office avec un certain nombre de locataires algériens sont aussi marqués par une difficulté spécifique liée à ce qui semble être des tentatives de réinstallation en Algérie. Sourcilleux sur le mode d'occupation des logements, l'office accepte mal les pratiques consistant à placer provisoirement dans le logement des habitants sans titre dans l'attente d'un choix définitif d'installation en Algérie.

**Encadré 3-4 : Trois cas de rapports complexes entre l'office et des immigrants algériens dans le contexte de l'après-guerre d'Algérie**

Au sein de notre échantillon aléatoire de 369 dossiers, trois d'entre eux – relatifs à des logements situés dans deux cités différentes – illustrent des cas de difficultés avec l'office HLM municipal en raison de longs séjours de locataires en Algérie, en 1962 et 1963.

Un premier cas, soldé dès juin 1963 par la rupture du contrat de location, permet d'approcher la complexité des situations, grâce au courrier de réclamation envoyé par l'ex-locataire, réinstallé à Saint-Denis dans le quartier Pleyel<sup>301</sup>. Cette famille de quatre enfants, dont le père est menuisier à La Garenne-Colombes, avait obtenu un logement de 4 pièces :

« Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer respectueusement de ce qui suit :

Ayant été locataire d'un logement (...) cité Joliot Curie, et cela depuis le 15-4-61 je me suis vu dans la pénible obligation sous l'insistance de Mr Le Professeur Lamance de l'Hôpital Bretenneau à Paris, de quitter ce local pour emmener mes enfants prendre une cure en Algérie pour raison de santé. Avant mon départ, j'avais pris soins d'avertir l'office en présence de Mr COSQUER, et de la cause de mon départ et de la responsabilité des lieux en mon absence. À cet effet, j'avais présenté mon beau-frère Mr O. Miloud lequel devait assumer mes charges. Or la cure terminée, le médecin traitant de mes enfants déclara que ceux-ci sont rétablis et qu'ils peuvent rejoindre la métropole sans danger. Me voilà donc de retour avec ma petite famille tout confiant de retrouver mon

<sup>298</sup> AM SD, 6 OPH 35, *Échantillon OPH*, dossier n°127. Orthographe et syntaxe sont reproduites telles que dans la source. Ces locataires résident cité Casanova de 1957 à 1964.

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 424-426.

<sup>301</sup> AM SD, 9 OPH 19, *Échantillon OPH*, dossier n°667.

logement, mais Hélas ! Illusion, oui je l'ai retrouvé mais occupé par d'autres. Cela est survenu du fait que mon beau frère, n'a pas fait son devoir comme il me l'avait promis devant l'office. En pleine crise, il m'a fallu coûte que coûte trouver un abri, le hasard me fit (sic) en présence d'une cave, dans laquelle je n'avais pas hésiter (sic) de plonger avec toute la famille dont 5 enfants en bas âges dont l'aîné n'a que 7 ans.

Je sais qu'il y a une infraction de commise vis-à-vis de la Société d'Economie Mixte que vous représentez (ce dont je ne me sens pas coupable) vu que je suis la victime innocente. En bon père de famille, conscient de son devoir, j'avais bel et bien géré (sic) mon local en acquittant régulièrement mon loyer, et en vivant en bon rapport avec tous mes voisins. Sachez, que si je n'avais pas eu une confiance aveugle en mon beau frère, je ne serai pas retourné (sic) en métropole, avec tout mon petit paquet sur les bras, en comptant sur le pur hasard de trouver une chambre ! Prêt à payer le retard voulu à votre organisme, je viens de solliciter de votre haute et grande bienveillance (sous conditions énoncer ci-dessus) ma réintégration, ou mon placement dans une cité quelconque dans les meilleurs délais possibles, vu mon état d'urgence. Je fais donc appel à votre grand esprit juridique et à votre cœur aux principes humanitaires pour me comprendre et m'aider. Dans l'attente, et avec toute ma reconnaissance Veuillez agréer Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération distinguée. (...) ci-joint : 2 certificats ».

Quelques temps après, un rapport de l'office indique que le logement avait été repris « libre de tout mobilier et dans un grand état de malpropreté ». La dette laissée explique également qu'aucune réponse favorable ne soit donnée au requérant.

Dans un deuxième cas, un épais dossier concerne un couple de locataires, probables immigrants algériens ayant trois enfants nés de 1942 à 1953<sup>302</sup>. Le mari est postier et ils occupent leur logement, cité Sémar 1, depuis 1958. Durant, le long séjour effectué par cette famille en Algérie en 1963, l'office déplore le placement dans le logement d'un occupant sans titre, pourtant employé de la Ville. Un terme est mis au contrat de location en janvier 1964, mais l'adresse donnée par les locataires – un hébergement chez un ancien voisin – indique qu'ils n'avaient pas rompu tout lien d'appartenance locale.

Le troisième cas est découvert seulement dix ans après et trouve une issue toute différente. L'occupant en titre est lui aussi parti en Algérie en 1963, mais n'est pas revenu<sup>303</sup>. Un rapport d'inspecteur d'immeuble indique en 1973 que la situation est connue depuis 1971, mais a fait l'objet d'informations erronées quant aux liens des occupants avec d'autres locataires de la cité Sémar 1. L'inspecteur conclut que le logement est « parfaitement entretenu » et que le ménage a « 7 enfants qui sont bien tenus ». Les deux premiers enfants sont nés en Algérie en 1958, les suivant à partir de 1960 en Seine-et-Oise, puis à Saint-Denis. Le père à OS à Saint-Denis. Ayant payé les loyers au nom du locataire précédent depuis 1963, ils obtiennent d'être régularisés.

Des années 1950 au début des années 1960, sur ces questions relatives aux rapports de l'office avec les immigrants étrangers et coloniaux, il n'y a pas de discours des élus définissant une politique, mais plutôt des pratiques qui peuvent parfois confiner à l'arbitraire ou, du moins, sont souvent contradictoires. En l'absence d'orientation claire le parc HLM municipal n'a pas été fermé aux immigrants. Toutefois, quels que soient les indices utilisés, l'appréciation de la part de ces familles dans le parc HLM municipal est soumise à une difficulté, car nous ne disposons pas pour la période de sources permettant de mesurer leur proportion parmi les candidats à un logement municipal. On ne peut donc raisonner que par référence à la population étrangère ou algérienne recensée, sans savoir en quelle proportion les ménages concernés étaient candidats à un HLM.

Bien que très minoritaires, il existe déjà dès le milieu des années 1950 des locataires ou des habitants étrangers dans la cité Langevin. Suivant les sources analysées par Céline Turrière,

---

<sup>302</sup> AM SD, 11 OPH 18, *Échantillon OPH*, dossier n°999.

<sup>303</sup> AM SD, 11 OPH 24, *Échantillon OPH*, dossiers n°1020 et 1021.

une dizaine de ménages pour 186 logements semble avoir comporté des membres étrangers, soit 6 % d'entre eux<sup>304</sup>. Les nationalités représentées renvoient majoritairement à des origines situées en Europe du Nord, ce qui plaide pour y voir plutôt des familles probablement bien intégrées à la société ouvrière locale ou du moins résidant à Saint-Denis dès avant la Seconde Guerre mondiale. Sans proposer de mesure chiffrée, l'étude d'Hélène Fraye-Ouanas et Sylvie Viscogliosi signale à plusieurs reprises l'apparition plus fréquente de familles d'étrangers ou de « FMA » dans les listes nominatives du recensement de 1962 aux adresses correspondant à des cités HLM<sup>305</sup>. Les témoignages oraux qu'elles ont recueillis correspondent à des trajectoires de familles ayant accédé à un HLM au cours des années 1960, et pour certaines à la fin des années 1950, comme cette famille jugée emblématique de douze enfants dont trois nés en Kabylie, dont les parents se sont installés dès 1947 à Paris, puis en 1957 dans le quartier de la Basilique à Saint-Denis<sup>306</sup>. Ils obtiennent peu après, probablement du fait de leurs conditions de vie, un logement de la cité Danièle Casanova, puis accèdent en 1967 à la cité Joliot Curie assez proche, mais moins éloignée du centre-ville, où existent des logements de cinq pièces.

L'analyse quantitative de notre échantillon de dossiers de locataires permet de confirmer et de préciser dans une certaine mesure ces éléments un peu disparates.

**Tableau 3-9 : Ménages de locataires français et étrangers, par période d'entrée dans le parc de l'office municipal NS**

a)	1950-1960	1961-1964	1965-1968	Total	n =
Français et NR	96 %	91 %	94 %	94 %	347
Étrangers	4 %	9 %	6 %	6 %	22
<b>Total</b>	100 %	100 %	100 %	100 %	369

b)	1950-1960	1961-1964	1965-1968	Total
Français et NR	47 %	28 %	25 %	100 %
Étrangers	27 %	45 %	27 %	100 %
<b>Total</b>	46 %	29 %	25 %	100 %
<b>n =</b>	170	106	93	369

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires de la période 1950-1968. Les ménages d'étrangers sont définis par la présence d'au moins un conjoint étranger. NR = nationalité non renseignée.

<sup>304</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, op. cit., p. 43. Les listes nominatives du recensement de 1954 donnent 11 résidents étrangers dans la cité Paul Langevin (un Polonais, un Américain, un Espagnol, un Hollandais, quatre Suisses, un Belge, et deux Allemands). L'entrée par les dossiers de locataires n'indique que cinq titulaires d'un bail de nationalité étrangère (le même Hollandais et quatre autres Polonais, dont un des dossiers signale une procédure de naturalisation en cours). Ces données indiquent qu'une part des résidents étrangers appartient à des couples mixtes. Par ailleurs, trois dossiers de locataires de nationalité française indiquent des lieux de naissances dans les départements d'Alger et d'Oran.

<sup>305</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 204, 211, 213.

<sup>306</sup> *Ibid.*, p. 430- 441.

Sur 369 ménages, dans 22 cas un des conjoints est étranger, soit une proportion que l'on peut estimer entre 7 et 13 % de l'ensemble des locataires de l'office (tableau 3-9, a)<sup>307</sup>. Cette donnée n'est pas renseignée pour 36 dossiers, mais ce défaut d'information est probablement neutre sur le nombre d'étrangers, si l'on considère que le risque de négligences est, dans leur cas, certainement moins grand. On observe une légère hausse des ménages d'étrangers parmi les locataires entrants au début des années 1960 (tableau 3-9, b) – près de la moitié des étrangers logés sont entrés dans leur logement entre 1961 et 1964. Cela correspond aux constats déjà évoqués, mais étant donné les effectifs concernés la variation dans le temps n'est pas significative. Sous couvert de confirmation, elle semble suivre le rythme des mises en location de l'office, plus élevé en 1961-1964.

**Tableau 3-10 : Ménages d'« autochtones » et ménages d'immigrants, par période d'entrée dans le parc de logement de l'office municipal \*\*\***

a)	1950-1960	1961-1964	1965-1968	Total	
Conjoints nés en France	21 %	19 %	65 %	31 %	
NR	71 %	71 %	14 %	57 %	
Un ou deux conjoints immigrants	8 %	10 %	22 %	12 %	
<b>Total</b>	100 %	100 %	100 %	100 %	
<b>n =</b>	170	106	93	369	

b)	1950-1960	1961-1964	1965-1968	Total	n =
Conjoints nés en France	30 %	17 %	52 %	100 %	115
NR	58 %	36 %	6 %	100 %	209
Un ou deux conjoints immigrants	31 %	24 %	44 %	100 %	45
<b>Total</b>	46 %	29 %	25 %	100 %	369

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires de la période 1950-1968. Les immigrants sont nés hors de France métropolitaine.

Si l'on prend en compte le lieu de naissance, le constat est différent. On observe en effet une nette évolution de la part des ménages dont un des conjoints est né à l'étranger ou en territoire colonial (cf. supra, tableau 3-10), que l'on considère séparément les dossiers non renseignés ou avec ceux des ménages dont les deux conjoints sont nés en France. Une progression régulière, accélérée après 1964, est nettement observable, indépendamment des progrès réalisés après cette date dans l'enregistrement des lieux de naissance. Le passage de 8 à 22 % de la proportion estimée correspond bien à la progression des immigrants dans la société locale. Cette proportion accrue semble concerner davantage encore les ménages d'immigrants coloniaux, c'est-à-dire nés en Algérie, que ceux d'immigrants étrangers<sup>308</sup>.

<sup>307</sup> Cf. aussi, Annexe n° 3-7, Étrangers et immigrants parmi les locataires de la période 1950-1968. Par ailleurs, sur les 113 ménages dont on connaît la nationalité du conjoint, 7 sont étrangers (mais dans plus de deux tiers des cas, on ne connaît pas la nationalité du conjoint).

<sup>308</sup> Annexe n° 3-7, Étrangers et immigrants parmi les locataires de la période 1950-1968.

Par comparaison avec les données réunies par Muriel Cohen, l'office dionysien se tient à peu près dans la norme de l'époque en matière de logement des Algériens en région parisienne, mais semble n'avoir pas été aussi précoce que ses homologues de Nanterre ou d'Aubervilliers<sup>309</sup>. À ce sujet, Charles Gachelin estimait en 1959 dans son mémoire que la « destination première » du parc HLM municipal étant

à l'image de la population des îlots insalubres dans ses aspects fixes, démographiques et professionnels, (...) il ne peut être question d'y reloger tout ou partie d'une colonie nord-africaine toujours changeante dont les éléments ne se fixent par mariage qu'à titre exceptionnel<sup>310</sup>.

Une évolution semble poindre au cours des années 1960, mais devrait être confirmée avec un échantillon plus large : alors que parmi les 7 ménages ayant accédé à un logement de 1950 à 1964, tous les ménages d'immigrants algériens sont « mixtes » (avec un conjoint né en France), c'est seulement le cas de 4 ménages sur 9 à partir de 1965. Cela pourrait signifier qu'après avoir logé depuis les années 1950 essentiellement des immigrants algériens ayant fondé une famille avec une Française de métropole, l'office dionysien aurait logé au cours des années 1960 des ménages de deux immigrants algériens en plus grand nombre. De même, là aussi avec des effectifs trop faibles pour établir un résultat statistique mais de façon concordante avec les connaissances disponibles, la part des immigrants espagnols parmi les étrangers logés par l'office s'accroît au cours des années 1960<sup>311</sup>.

Les tendances observées dans l'évolution de la composition des nouveaux locataires apparaissent plus nettement encore en coupe chronologique (tableaux 3-10 et 3-11). Ces pourcentages sont des estimations statistiques situées dans des intervalles de confiance de plus ou moins 5 points dans la plupart des cas. Ils dessinent cependant bien la tendance d'une progression régulière de la part des ménages d'étrangers, et une progression marquée de celle des ménages d'immigrants dans la seconde moitié des années 1960<sup>312</sup>. Ils confirment aussi la persistance d'une sous-représentation des étrangers et des immigrants au sein du parc HLM dionysien par rapport à leur proportion dans la population communale.

---

<sup>309</sup> Cf. Annexe n° 3-7. M. Cohen, *Des familles invisibles...*, op. cit., chap. 2.

<sup>310</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., p. 40.

<sup>311</sup> H. Fraye-Ouanas et S. Viscogliosi citent le témoignage d'un immigrant espagnol ayant accédé à un HLM de l'Office municipal en 1962, et un autre ayant habité l'immeuble préfectoral de transit du Vert Galant [H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, op. cit., p. 373-374.. Les témoignages recueillis par N. Lillo concernent surtout des personnes relogées en HLM au début des années 1970 [N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge »*, op. cit., p. 614-619].

<sup>312</sup> Les écarts constatés en 1959 et 1968 entre les deux tableaux peuvent s'expliquer par le fait que le second dénombre des ménages d'immigrants algériens qui ont pu accéder au HLM en ayant la nationalité française, et probablement des ménages d'étrangers naturalisés, en plus des autres immigrants étrangers.

**Tableau 3-11 : Part des ménages comportant au moins un conjoint étranger, à trois moments successifs**

	Au 31 décembre 1959	Au 31 décembre 1964	Au 31 décembre 1968
Étrangers	2 %	8 %	10 %
Français	91 %	82 %	84 %
NR	6 %	10 %	6 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>n =</b>	<b>127</b>	<b>144</b>	<b>164</b>

**Tableau 3-12 : Part des ménages comportant au moins un conjoint immigré (né à l'étranger ou en territoire colonial), à trois moments successifs**

	Au 31 décembre 1959	Au 31 décembre 1964	Au 31 décembre 1968
Un ou deux conjoints immigrés	8 %	8 %	17 %
Conjoints nés en France	22 %	19 %	37 %
NR	70 %	72 %	46 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>n =</b>	<b>127</b>	<b>144</b>	<b>164</b>

Source : Échantillon OPH, Locataires en place aux trois dates, parmi ceux de la période 1950-1968.

En contradiction avec l'évolution statistique que nous constatons à la fois dans le recrutement des locataires de l'office dionysien et dans le peuplement de ses cités, plusieurs passages du rapport issu de l'inspection des Finances réalisée en 1965 paraissent témoigner d'un raidissement de l'organisme municipal sur la question de l'attribution aux étrangers<sup>313</sup>. Pour illustrer l'absence d'application du système de classement préconisé par l'arrêté préfectoral de 1961 dans la procédure locale d'attribution, le rapport indique :

L'ancienneté de la résidence dans la Commune n'est pas prise en compte dans le texte réglementaire – l'introduction d'une telle disposition a été justifiée par l'existence à Saint-Denis d'une forte population de travailleurs étrangers d'implantation récente que l'extrême précarité de leurs habitations – en « bidonvilles » bien souvent – placerait en tête de classement si un élément correcteur n'était pas institué – La population autochtone n'admettrait pas qu'une part trop importante des logements neufs soit affectée à ces migrants.

Il est intéressant de noter que les élus locaux responsables de l'office justifient l'usage du critère de l'ancienneté de résidence à Saint-Denis, comme une réaction à l'implantation d'une immigration récente, ce qui semble en partie au moins une reconstruction. Le rapport d'inspection ajoute une remarque qui en dit long sur le degré d'autonomie que la législation laisse aux organismes, une fois le cadre formel respecté :

Une telle argumentation n'est pas sans valeur : mais elle peut inspirer – et elle inspire effectivement – la Commission au stade de la décision finale sans qu'il soit nécessaire de modifier le mode de classement. Une clause destinée à prendre en compte l'ancienneté de la demande serait plus conforme aux règlements et à l'équité.

De même, à propos des attributions effectuées en 1964, le fonctionnaire des Finances précise que tous les attributaires

<sup>313</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances, op. cit.*

d'après les indications contenues dans leurs dossiers, pouvaient prétendre à un logement nouveau. La plupart figuraient en bonne place sur l'état de classement. Mais la Commission ne suit en aucune manière l'ordre de classement. Elle s'efforce manifestement de réduire – sans complètement éliminer – le nombre d'attributaires étrangers. Elle procède ensuite, entre les Français, à une sélection dont il est impossible d'explicitier les critères.

Le contraste entre ces affirmations et la progression modeste mais effective des immigrants dans les cités municipales peut s'expliquer de plusieurs manières. On peut y voir une confirmation de l'incapacité de l'office à remplir les objectifs qu'il se donne en matière d'attribution. Mais, il est possible que le rapport enregistre surtout une modification du discours municipal, car il s'appuie visiblement sur les propos des élus. Cette hypothèse de la constitution du peuplement *immigré* des HLM en un nouveau problème public, qui était passablement absente des discours publics locaux auparavant, est corroborée si l'on replace la question parmi les enjeux nouveaux qui marquent la politique urbaine municipale au milieu des années 1960, comme nous le ferons dans les chapitres suivants.

Notons qu'au milieu des années 1960, le véritable enjeu n'est pas celui des immigrants récents dans les HLM dionysiens. Les effectifs dont notre échantillon permet de traiter sont trop faibles pour présenter une généralisation assurée, mais la plupart des exemples que nous relatons concernent des familles d'immigrants installées dans la durée à Saint-Denis. Que dans la seconde moitié des années 1960, 8 à 10 % des ménages logés par l'office municipal comptent un conjoint étranger<sup>314</sup>, ne paraît pas témoigner d'une discrimination flagrante alors qu'au milieu des années 1950 c'était la proportion que représentaient étrangers et « Français musulmans d'Algérie » dans la commune. En pratique, la question du logement social des *immigrés* ne fait que rejoindre l'enjeu plus général de la « sélection nécessaire » des bénéficiaires d'HLM municipaux.

### ***Construction administrative des populations ou institution silencieuse d'une citoyenneté municipale sélective ?***

L'histoire des pratiques d'attribution des HLM dionysiens depuis le début des années 1950 est loin d'être linéaire. En conséquence de la rareté des logements dans un premier temps, puis à cause des faiblesses administratives persistantes de l'office dans le contexte d'abondance relative qui s'ouvre à partir de la fin des années 1950, les acteurs municipaux ont rencontré des difficultés pour fixer des critères d'attribution stables, à l'épreuve des transformations sociales et urbaines en cours et des diverses sollicitations dont faisait l'objet un organisme HLM de banlieue ouvrière. On est donc assez loin d'une construction administrative des populations, au

---

<sup>314</sup> 4 à 14 % en tenant compte des intervalles de confiance (cf. *supra*, Tableau 3-11).

sens d'une composition sociale établie selon des critères bureaucratiques implacables. Si elle met à l'épreuve les capacités administratives de la municipalité, dès les années 1950, la pratique des attributions de logements met aussi plus largement en jeu le modèle de citoyenneté municipale assez sommaire, auquel les élus dionysiens se rattachaient depuis la Libération.

Les enquêtes morales à prétention sociologique que l'on cherchait à conduire le plus régulièrement possible au cours des années 1950 pour attribuer les logements servaient moins à gérer le peuplement des cités qu'à assurer la légitimité d'attributions scrutées de près par la rumeur publique. Les différents courriers de locataires cités au cours de ce chapitre témoignent de l'adhésion à la morale sociale et civique qui animait le projet municipal. L'exigence d'appartenance locale est largement partagée, et le rejet du favoritisme dans les attributions justifie l'exercice d'un contrôle social sur les nouveaux arrivants. Cela paraît assez souvent servir de point d'appui à l'implantation communiste dans les nouveaux quartiers. Cette adhésion va jusqu'à l'exemple que l'on a cité, d'un immigrant polonais ayant intégré la norme pourtant infra-juridique d'exclusion des étrangers du public des HLM. Sans que l'on ait pu en proposer une mesure, une partie des immigrants étrangers et coloniaux demandent eux aussi à bénéficier des logements municipaux. Par cette démarche, ils s'inscrivent parmi les prétendants à la *citoyenneté urbaine* que pourrait préfigurer l'accès aux HLM. Par inexpérience de la gestion d'un office, mais surtout par conviction dans l'idéal politique et social que devaient préfigurer les cités municipales, et par devoir moral face aux urgences et aux douleurs du mal-logement, l'office dionysien a logé davantage de familles ouvrières pauvres que la moyenne des HLM en France. Très rapidement, cette « promotion » par le logement a fait des cités municipales le théâtre privilégié des mutations de la société dionysienne et parfois des tensions créées entre les différentes fractions des classes populaires de banlieue ouvrière.

C'est seulement dans un second temps, en réaction à ces différenciations sociales, que les responsables de l'office dionysien ont tenté d'adopter une approche plus rigoureuse qui soumettrait à des contraintes gestionnaires la capacité des cités municipales à accueillir « tous les mal-logés ». On peut mesurer certains effets de cette nouvelle approche, notamment dans la tenue des dossiers de locataires qui témoigne de relations plus distantes avec le public. La valorisation des sociabilités qui soutiennent l'appartenance locale et garantissent des relations de bon voisinage, et celle des mérites fondant la qualité de citoyen municipal, tendent à s'effacer pour laisser de plus en plus apparentes les logiques tutélaires et bureaucratiques plus ordinaires d'un office HLM. Cependant, les difficultés de recrutement du personnel de l'office dionysien demeurent, et empêchent un contrôle véritablement étroit sur les milliers de locataires dont il faut assurer l'affectation dans les cités en quelques années. Les enquêtes sociales quasiment systématiques ne sont plus praticables à l'échelle atteinte par le parc HLM communal dans les

années 1960. Par ailleurs, la nécessité de recourir à des financements complémentaires impose durablement une part importante d'attributions à des bénéficiaires de contingents de réservation dérogeant de plus en plus au principe de l'appartenance locale.

Malgré un début de préoccupation pour la composition sociale des cités, les capacités de l'office pour agir sur leur peuplement paraissent donc assez faibles durant l'essentiel de la période. Le poids relatif des différents groupes sociaux et types de ménages est peu modifié durant ces premières décennies, comme le montre dans ses grandes lignes l'étude réalisée à partir de l'*Échantillon OPH*. Les familles « les plus modestes » qui risquaient d'aggraver le poids des impayés, et dont les enfants posaient des problèmes de gestion collective, n'ont pas été « éliminées » du parc HLM municipal. Un ordre de grandeur assez stable de 5 à 10 % peut être retenu. Par ailleurs, la présence de familles pauvres ne semble pas répulsive pour les « couches moyennes ». Cette inertie s'explique par un mal-logement encore assez largement partagé dans la société dionysienne. Cette réalité commune brouille l'exercice de la sélection sociale de locataires en faisant régulièrement passer avant la désignation de locataires solvables, l'urgence du relogement d'une famille expulsée ou sortie d'un logement déclaré en péril.

Notre étude montre que l'office HLM n'était pas davantage en mesure de bloquer l'accès des cités municipales aux immigrants étrangers et coloniaux. Malgré les ambiguïtés de la législation et de son exégèse, on ne pouvait les empêcher de déposer des demandes de logement. On pouvait certes traiter celles-ci à part, mais les candidats étrangers comme les citoyens coloniaux pouvaient bénéficier d'un HLM sans passer par la commission d'attribution, via les contingents du 1 % patronal ou les relogements liés à des opérations d'urbanisme. Les services de l'office s'en sont longtemps tenus à la seule prise en compte de la nationalité du titulaire du bail. Il n'était donc pas possible d'écarter systématiquement les demandes d'immigrants coloniaux ou naturalisés, et on ne contrôlait pas la présence de conjoints étrangers dans les ménages. À partir de 1965, l'enregistrement des lieux de naissance dans les dossiers de locataires est probablement une illustration de la problématisation plus générale du peuplement *immigré* qui tend à progresser. Cependant, la sous-représentation des immigrants étrangers et coloniaux que l'on observe parmi les locataires de l'office municipal est assez commune dans les HLM de l'époque, et les archives que nous avons consultées ne permettent pas de conclure à l'usage systématique de critères discriminants. Une progression lente mais assez régulière des immigrants coloniaux ou étrangers se vérifie ainsi parmi les locataires au fil des années 1960.

Il faut donc conclure que le logement des familles d'immigrants s'est imposé au même titre que d'autres réalités sociales locales – comme le nombre croissant des ménages d'ouvriers peu qualifiés ou de femmes seules –, au détriment du ménage typique du public des HLM municipaux qu'était depuis le début des années 1950 la famille composée d'un père ouvrier

qualifié, d'une mère au foyer et de trois enfants et plus. Ces différentes évolutions demeurent mesurées durant les années 1960, mais expriment diverses évolutions sociales et démographiques en cours : rupture générationnelle, transformations de l'emploi ouvrier et mutation des rapports de genre en tête. Ces changements sont absents des réflexions des gestionnaires de l'office et des élus municipaux, de plus en plus occupés à partir du début des années 1960 à défendre leur capacité à construire. Pourtant, la mutation des modèles familiaux qui introduit des distinctions inédites au sein de la société locale (en particulier entre les familles où les deux membres du couple sont salariés), tend à modifier le peuplement des cités. Perçues *a minima* à travers un traitement des sources qui ne donne qu'une vue d'ensemble, des logiques de différenciation, si ce n'est encore de ségrégation, sont ainsi nourries. Elles tendent à opposer les cités à normes réduites des années 1950, où se concentrent des ménages ouvriers plus « traditionnels », aux cités neuves des années 1960, où l'on trouve plus de femmes actives suivant le modèle familial alors en progression.

\*

\* \*

Après avoir peiné à réaliser les promesses de la municipalité sociale projetée à la Libération, les acteurs en charge de l'office HLM de Saint-Denis se trouvaient donc confrontés à des mutations sociales sur lesquelles ils avaient peu de prise. L'idée d'une vocation locale de l'office régulièrement remobilisée pour défendre l'autonomie des politiques municipales de logement face à la régulation voulue par l'État gaulliste au début de la V<sup>ème</sup> République, n'y changeait que peu de chose.

Bien qu'une politique de peuplement des cités municipales ne soit pas encore d'actualité, une chose semble néanmoins acquise au milieu des années 1960 : les HLM municipaux ne peuvent abriter tous les mal-logés. L'horizon d'une citoyenneté urbaine ouverte à tous connaît donc dès ce moment une inflexion certaine. Les élus municipaux font en sorte d'organiser un parc de logement ancien dédié aux plus pauvres et d'écarter les immigrants installés dans des habitations insalubres en usant du critère de l'ancienneté de résidence. Sur le fond, il paraît donc acquis que la citoyenneté municipale doit se faire sélective. Le problème pour les acteurs municipaux est que l'essentiel des critères de sélection sont brouillés. La persistance du mal-logement empêche de tenir compte uniquement du critère de fortune et d'écarter systématiquement les insolubles. La mutation des modèles familiaux rend problématiques des situations qui allaient de soi dix ou quinze ans plus tôt : logement des familles nombreuses, exclusion de fait des personnes âgées du parc HLM. Enfin, les réalités locales de l'immigration ont changé et l'appréciation qu'en faisaient les élus dionysiens ne paraissent plus adaptées.

D'une part, les « colonies » étrangères et algérienne se sont stabilisées à Saint-Denis, et ont été alimentées par de nouvelles arrivées, surtout en ce qui concerne les Espagnols dont la population est renouvelée par une vague de migrants économiques. D'autre part, de nouvelles migrations comme celle des Portugais submergent largement les capacités du parc de logement vétuste que la municipalité n'était pas parvenue à entamer, débouchant sur la prolifération de baraques et leur étalement, en particulier dans le quartier du Franc-Moisin resté en marge de l'urbanisation dionysienne. Face à ce double phénomène, les conceptions premières de l'hospitalité municipale apparaissent déstabilisées. Jusqu'à présent, l'office HLM municipal n'était prêt qu'à accorder une hospitalité mesurée aux immigrants étrangers et coloniaux les mieux implantés localement. Étant donné les progrès longtemps insuffisants de la construction de logement sociaux, on envisageait mal de leur accorder une priorité particulière. Certes, les solidarités réaffirmées au début de la guerre d'indépendance avaient pu favoriser l'accès de quelques ménages d'Algériens aux cités municipales. Mais, la guerre terminée le risque d'attiser conflits et ressentiments au sein de la société locale semble avoir plutôt joué dans le sens de l'atténuation de telles solidarités. Après la guerre, la politique nationale envers les Algériens allait dans ce sens en s'appliquant à faire du logement un moyen de contrôle de flux migratoires indésirables<sup>315</sup>. Si des ménages plus nombreux d'Algériens ou d'autres étrangers accèdent à des HLM municipaux, c'est donc par des biais ordinaires relativement peu contrôlés et non par une action particulière de solidarité municipale.

Le nombre d'immigrants candidats aux cités de l'office dionysien augmentant, le schéma d'une assimilation lente des « colonies » étrangères et coloniales, imaginé dans une période de stabilisation démographique, apparaissait donc de moins en moins plausible. Dans les années suivantes, la masse de nouveaux mal-logés à reloger que pouvaient représenter les habitants de bidonvilles n'a fait que confirmer chez les acteurs municipaux le sentiment qu'ils avaient affaire à un nouveau problème, et la nécessité d'affermir la sélection des locataires, jusqu'à appliquer à l'ensemble des immigrants, et non plus seulement aux derniers arrivés, des critères ouvertement discriminants.

---

<sup>315</sup> M. Cohen, *Des familles invisibles...*, op. cit., chap. 4 à 6.

## Deuxième partie

### **Le peuplement *immigré*, nouvel enjeu municipal à l'heure des grandes mutations urbaines (1965-1974)**

---

En 1968, le décalage est encore net entre la proportion d'étrangers dans la population communale (19,4 %), et leur part dans les cités municipales de Saint-Denis. L'*Échantillon OPH* nous a permis de l'estimer à 10 % des ménages locataires de l'office HLM. Cela semble une caractéristique commune du peuplement HLM en région parisienne. Michel Pinçon a en effet montré qu'un décalage assez banal s'observait entre la chronologie des flux migratoires et celle de l'accès aux HLM<sup>1</sup>. C'est pour cela qu'une ainsi phase décisive d'accroissement de la part d'étrangers logés en HLM à Paris et dans sa banlieue a lieu entre 1968 et 1975. Entre ces deux dates, la part des étrangers dans la population totale de la région est passée de 8,9 à 11,7 %<sup>2</sup>. Dans le même temps, la part des locataires d'HLM est passée de 5,5 à 11,4 % pour l'ensemble des actifs étrangers, tandis qu'elle reculait de 17,8 à 15,3 % pour les Français<sup>3</sup>. Durant la période que nous abordons, la population étrangère progresse ainsi plus rapidement dans le parc HLM que dans l'ensemble de la région parisienne. La part des étrangers dans la population communale de Saint-Denis s'accroît elle aussi entre 1968 et 1975 pour atteindre 25 %. Cette progression rapide s'explique par des flux migratoires importants alors que la population dionysienne dans son ensemble entame une phase de déclin liée à une désindustrialisation précoce. On devine donc que la période a été lourde d'enjeu pour la municipalité dionysienne, et au-delà pour les élus communistes de banlieue qui ont vu progresser le peuplement *immigré* de leurs territoires, dans les HLM et surtout dans des taudis et bidonvilles.

Dans le contexte de politisation marqué par les mouvements sociaux et contestataires de l'après Mai 68, et à l'approche d'élections cantonales, en octobre 1969, soixante-neuf élus PCF se saisissent du problème dans une « Déclaration des maires communistes de la région parisienne et des élus de Paris pour la liquidation des bidonvilles, pour le relogement humain des travailleurs immigrés »<sup>4</sup>. Sous ces mots d'ordre, ils en appellent à une action de l'État en faveur des « travailleurs immigrés », mais jugent que les bidonvilles représentent des charges que leurs communes ne peuvent plus supporter. C'est la raison pour laquelle, entre autres mesures et tout en affirmant continuer à assurer leurs responsabilités, ils réclament « une répartition équitable des travailleurs immigrés dans les différentes communes de la région parisienne ». Cette déclaration représente la première revendication officielle d'une politique de gestion du peuplement *immigré* à l'échelle de l'agglomération entière. En pratique, il s'agit surtout pour les maires communistes d'obtenir la dispersion des relogements d'étrangers habitant les bidonvilles, plus fréquemment installés sur leurs territoires. On a vu en effet que dès le milieu des années 1960, l'inquiétude pointait chez les élus dionysiens en charge de

---

<sup>1</sup> M. Pinçon, *Les immigrés et les HLM*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>4</sup> Voir sa reproduction dans : M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 284-285.

l'office municipal face à l'accroissement du bidonville du Franc-Moisin qui représentait une masse de mal-logés difficiles à reloger sans braquer ceux restés dans l'attente d'un logement depuis des années.

L'ambition de cette seconde partie est de montrer que cette problématisation précoce du peuplement *immigré* ne s'est pas produite sous le seul effet d'une progression des étrangers dans les HLM de banlieue parisienne, mais qu'elle est le résultat d'une évolution substantielle des politiques municipales et des rapports de pouvoir au sein de l'agglomération parisienne.

Pour mettre en perspective l'émergence de ce nouvel enjeu du peuplement *immigré*, il convient tout d'abord de souligner qu'a lieu, entre le milieu des années 1960 et celui des années 1970, un changement assez complet de l'orientation générale des politiques urbaines. À l'échelle nationale, la période est à la fois celle de l'apogée de la construction de masse, puis de la condamnation officielle du modèle des grands ensembles<sup>5</sup> ; parallèlement à l'activité de la DATAR, l'époque est à la fois celle de l'extension urbaine planifiée de l'agglomération parisienne avec le lancement des villes nouvelles<sup>6</sup>, et celle d'un intérêt renouvelé pour la préservation des centres urbains anciens<sup>7</sup>. Ces évolutions concernent évidemment Saint-Denis. La période faste de la construction HLM industrialisée produit des résultats spectaculaires pour l'office municipal dont le parc de logement connaît un accroissement sans précédent, tandis que la rénovation de l'« îlot Basilique », toujours en suspens, sera prise dans les négociations relatives à l'aménagement de la région, puis dans des discussions sur le devenir du patrimoine historique des centres villes.

Un autre changement est également fondamental : la réforme administrative qui recompose les anciens départements de la Seine et de la Seine-et-Oise en quatre nouveaux départements isolant administrativement Paris de sa première couronne. Dans ce contexte institutionnel inédit, l'enjeu central pour les élus dionysiens n'est plus de convaincre de la validité du modèle de la municipalité sociale, mais de négocier pied à pied des marges de manœuvres nouvelles et de valoriser la gestion communiste. Dans l'ensemble la conjoncture politique est en effet favorable. Le PCF est à son apogée électoral et cela apparaît avec d'autant plus de force dans un département comme la Seine-Saint-Denis, où ses élus contrôlent immédiatement le conseil général<sup>8</sup>. Ainsi, derrière le redécoupage des cartes, c'est une transformation des relations entre services locaux de l'État et municipalités qui est en jeu. Nous

---

<sup>5</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit.

<sup>6</sup> L. Vadelorge, *Gouverner les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*. Paris : Le Manuscrit, 2005.

<sup>7</sup> I. Backouche, *Aménager la ville*, op. cit.

<sup>8</sup> E. Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3*, op. cit., p. 95-97.

montrons qu'elle est déterminante à Saint-Denis lorsqu'on aborde la question du logement social des immigrants.

La problématisation du peuplement *immigré* représente une rupture importante non seulement dans les discours, mais aussi dans les conceptions plus fondamentales qui réglaient jusque-là l'accès des immigrants aux HLM municipaux. Nous l'avons vu, la relative stabilité des « colonies » étrangères et algérienne de Saint-Denis, des années 1940 au milieu des années 1950, avait favorisé une régulation par les pratiques traditionnelles de l'hospitalité municipale. Dans cette logique, les immigrants pouvaient bénéficier assez aisément de l'assistance sociale municipale. Ils n'avaient pas la priorité pour bénéficier des HLM municipaux et n'étaient pas d'emblée considérés à l'égal du citoyen « autochtone », mais par leur durée de résidence à Saint-Denis et par diverses marques d'intégration locale, ou par d'autres voies moins contrôlées par la municipalité, certains finissaient par être inclus dans le public des ayants droit de l'office. Au fondement de ce modèle de l'hospitalité municipale se trouvait toutefois l'idée que les « colonies » d'immigrants étaient pour l'essentiel des groupes extérieurs à la commune dont l'installation ne serait pas nécessairement durable.

Le registre de la gestion du peuplement *immigré* renvoie à des logiques assez différentes, initialement secondaires dans les politiques municipales dionysiennes. Tout d'abord, à la différence de l'hospitalité publique, penser en termes de peuplement signifie qu'on envisage des évolutions démographiques substantielles et durables, et donc l'implantation à long terme des *immigrés* dans la société et le territoire local. Mais la gestion du peuplement urbain suppose également un arrière-plan conceptuel différent de celui de la municipalité sociale dans la formulation qu'elle a trouvée à Saint-Denis en 1945. Sur la palette des « politiques démographiques<sup>9</sup> », la distinction entre les registres de la « population » et du « peuplement » a en effet son importance ; et les politiques sociales dionysiennes privilégiaient clairement au départ la « lecture "sociale" de la population » qui caractérise le ministère de la Santé publique que le communiste François Billoux imaginait à la Libération<sup>10</sup>. À ce moment, est aussi envisagée une « Direction du peuplement » chargée de la « répartition de la population sur le territoire et entre les activités rurales et urbaines », des questions de décentralisation, de « colonisation intérieure » et de « fixation, sinon de retour à la terre »<sup>11</sup>. Mais cette politique nationale de peuplement est largement restée inappliquée car la tentation d'une sélection ethnique associée au régime de Vichy était disqualifiée, et parce que les migrations ont surtout

---

<sup>9</sup> P.-A. Rosental, « Pour une histoire politique des populations ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 2006, vol. 61, n° 1.

<sup>10</sup> P.-A. Rosental, *L'intelligence démographique, op. cit.*, chap. 4.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 90.

concerné des espaces urbains<sup>12</sup>. Ainsi, le « peuplement » n'a été qu'une matière administrative secondaire attachée à des bureaux, sous-directions ou services ministériels, chargés d'affecter les rapatriés<sup>13</sup> et les harkis, ou encore des procédures de regroupement familial<sup>14</sup>.

On peut voir dans cette hiérarchie le résultat d'une longue divergence des deux concepts et de leur usage depuis le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle : au sein de l'espace national, il s'est agi pour l'État de prendre en charge et de renforcer la « population », tandis que dans les colonies, l'enjeu était de « peupler », de mettre en valeur des espaces conquis et de réguler la cohabitation ethno-raciale, éventuellement au moyen de déplacements de populations<sup>15</sup>. La municipalité sociale est initialement conçue comme une reproduction à échelle réduite des politiques nationales de population (santé, hygiène publique, service social, logement). Cela d'autant que les communes ont été dessaisies depuis 1945 de tout rôle dans la gestion des flux migratoires<sup>16</sup>. La création de la Direction de la Population et des Migrations (DPM) en 1966, au sein du ministère des Affaires sociales<sup>17</sup>, et la réinsertion de fonctionnaires coloniaux dans l'administration métropolitaine<sup>18</sup>, favorisent de nouvelles circulations entre politiques de « population » et de « peuplement ». Toutefois, la transposition de l'enjeu du peuplement colonial à celui du peuplement urbain en métropole ne va pas de soi, même lorsque des populations d'ancien statut colonial sont prises en charge. Il a donc fallu que le registre du peuplement soit retraduit, voire réinventé, par divers acteurs.

D'après ce qu'on observe à Saint-Denis, il semble qu'il faille attendre après 1965, voire les années 1970, pour que les municipalités de la « banlieue rouge » s'approprient ce registre<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> P. Weil, *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. Paris : Gallimard, 1995, p. 41-62 ; V. Viet, *La France immigrée*, *op. cit.*, p. 137-157 ; P.-A. Rosental, *L'intelligence démographique*, *op. cit.*, chap. 5 ; A. Spire, *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France, 1945-1975*. Paris : B. Grasset, 2005, chap. 4 ; G. Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France, XIXe-XXe siècle : discours publics, humiliations privées*. Paris : Fayard, 2007, p. 497-524.

<sup>13</sup> Y. Scioldo-Zürcher, *Devenir métropolitain...*, *op. cit.*, p. 222-231.

<sup>14</sup> M. Cohen, « "Qui tient la femme tient tout". Le contrôle de l'immigration familiale algérienne dans la France des Trente glorieuses ». *Raisons sociologiques*. 2010, n° 39.

<sup>15</sup> L. Paltrinieri, « Pour une histoire conceptuelle du double "population/peuplement" ». In : F. Desage, C. Morel (dir.), *Le peuplement comme politiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2014.

<sup>16</sup> C'est seulement à partir de 1964 que l'avis des communes est de nouveau requis en matière de gestion de l'immigration dite de « peuplement », dans le cadre de la procédure d'autorisation d'entrée en France pour les familles de travailleurs algériens [M. Cohen, *Des familles invisibles...*, *op. cit.*, p. 257-259].

<sup>17</sup> V. Viet, *La France immigrée*, *op. cit.*, p. 226-230 et 373-377S. Laurens, *Une politisation feutrée*, *op. cit.*, chap. 1 et 4.

<sup>18</sup> F. de Barros, « Contours d'un réseau administratif "algérien" et construction d'une compétence en "affaires musulmanes". Les conseillers techniques pour les affaires musulmanes en métropole (1952-1965) ». *Politix*. 2006, vol. 76.

<sup>19</sup> S. Jolis montre, durant les années 1950, un abandon discret de conceptions communistes faisant du peuplement urbain et des HLM un enjeu de lutte contre le patronat et l'État, délaissant la question « pour qui construire ? » au profit de l'idée d'un « logement pour tous » que nous avons relevée assez tôt à Saint-Denis [S. Jolis, « Organisations communistes et peuplement des HLM, de la Libération à 1958 ». In : F. Desage, C. Morel (dir.), *Le peuplement comme politiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2014].

Le fait que cela se passe au moment d'une vaste redistribution des pouvoirs au sein de l'agglomération parisienne n'est pas anodin. Par le passé, c'est en effet principalement à cette échelle que la construction de logement sociaux avait pu être appréhendée comme une question de peuplement. Sans déboucher sur de grandes évolutions, faute de moyens, c'est en effet un des angles envisagés par les projets d'Henri Sellier pour le département de la Seine durant l'entre-deux-guerres<sup>20</sup>. Entre histoire de l'immigration et grandes mutations des territoires et des pouvoirs urbains en banlieue parisienne, la courte période que nous envisageons de 1965 à 1974 apparaît donc comme un moment clé au cours duquel on a envisagé pour la première fois à Saint-Denis le logement social comme un instrument de gestion du peuplement local<sup>21</sup>.

Le chapitre 4 décrit la mise à jour des ambitions de la municipalité sociale dans ce contexte de mutations profondes de la gouvernance locale, sur fond de politisation des « années 1968 », grâce à de nouvelles relations avec les services de l'État, et grâce aux appuis trouvés chez des intermédiaires comme la Société nationale de construction pour les travailleurs immigrés et leurs familles (Sonacotra). Le parc locatif de l'office dionysien connaît alors un véritable changement d'échelle qui pose de nouveaux problèmes de gestion. Après cette première vue d'ensemble, le chapitre 5 s'attachera spécifiquement à analyser l'élaboration d'une politique municipale du peuplement *immigré* depuis ses dimensions politiques et les contraintes de sa mise en œuvre, jusqu'à l'observation de ses résultats.

---

<sup>20</sup> D. Voldman, « Les modèles urbains d'Henri Sellier et leur mise en œuvre », *op. cit.*, p. 100- 103.

<sup>21</sup> Nous en avons proposé une première présentation dans : C. David, « Faire du logement social des "immigrés" un problème de peuplement. Configurations politico-administratives et usages des catégories ethno-raciales (Saint-Denis, années 1960-années 1990) ». In : F. Desage, C. Morel Journel, V. Sala Pala (dir.), *Le peuplement comme politiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2014.

## Chapitre 4

# Âge d'or ou impasse ? Urbanisme municipal et gestion HLM aux premiers temps de la Seine-Saint-Denis

---

Après 1965, une séquence marquante de l'histoire urbaine de Saint-Denis débute avec le lancement d'opérations d'aménagement emblématiques, qui poursuivent l'urbanisation des périphéries communales et initient la transformation profonde du tissu urbain dionysien en son centre. Au regard des blocages qui avaient marqué le début des années 1960, les succès remportés peuvent donner l'image d'un âge d'or du communisme municipal. Les élus dionysiens parviennent en effet à peser sur des dossiers qui semblaient en passe de leur échapper. L'office HLM consolide sa position prépondérante au sein du parc de logement social existant à Saint-Denis en bâtissant plusieurs milliers de logements en quelques années<sup>1</sup>. La résorption des bidonvilles marque le point de départ de cette relance de l'urbanisation locale sous conduite municipale<sup>2</sup>. La démolition du plus important bidonville, implanté au Franc-Moisin à partir de 1962, débute à la fin de l'année 1968. Durant cinq ans, l'opération et la construction d'un grand ensemble se poursuit sur les terrains libérés. Parallèlement, la démolition systématique d'immeubles insalubres du centre-ville commence dans le cadre de la rénovation du quartier ancien situé au nord de la Basilique Saint-Denis qui débute enfin<sup>3</sup>. Nous présenterons dans ce chapitre les éléments de notre enquête sur cette opération de rénovation urbaine en partie appuyée sur la procédure de résorption de l'habitat insalubre (RHI), qui permettent de réviser, sous certains aspects, la signification habituellement donnée à ce moment dans l'histoire de l'action municipale dionysienne<sup>4</sup>.

Tout en soulignant les difficultés économiques et sociales qui s'aggravent au cours des années 1970, la synthèse que Roger Bourderon a consacrée à cette période de l'histoire de Saint-Denis tend à valider l'idée d'un âge d'or<sup>5</sup>. Participant à l'élaboration d'une mémoire municipale, il souligne la place privilégiée accordée au logement social dans l'opération de

---

<sup>1</sup> Cf. Graphique 4-1.

<sup>2</sup> C. David, « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine... », *op. cit.*

<sup>3</sup> Sur l'opération réalisée dans le cadre de la ZAC Basilique de 1972 au début des années 1990 : M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, *op. cit.*

<sup>4</sup> Sur les tentatives antérieures, cf. *supra*, Chap. 2, 2.2. Une première présentation de ces résultats est donné dans : C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique" ». », *op. cit.*

<sup>5</sup> Bourderon, Roger, « Faire face (1971-1989) ». In : R. Bourderon (dir.), *Histoire de Saint-Denis*. Toulouse : Privat, 1997. Entre 1975 et 1985, R. Bourderon a assuré des cours d'histoire à l'école centrale du PCF et la responsabilité de la rubrique « Histoire » de *l'Humanité*. Enseignant de l'Université Paris VIII à Saint-Denis, il est sollicité par le maire, Marcelin Berthelot, pour entrer au conseil municipal. Il en fait partie de 1983 à 1995 [J. Girault, « BOURDERON Roger », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article17549> (version mise en ligne le 20 octobre 2008)].

rénovation du centre-ville et affirme la « permanence d'un choix : la priorité au social<sup>6</sup> ». Les continuités semblent en effet l'emporter. Bien que le maire change, c'est toujours une équipe d'élus communistes qui préside aux destinées locales. Dans l'aménagement du centre-ville, comme avec la résorption des bidonvilles, c'est toujours l'insalubrité condamnée depuis la Libération qui est la cible, et en s'appuyant sur le logement social c'est avec le même instrument que le problème est traité. Une telle continuité apparaît comme un tour de force à mettre au crédit d'une municipalité qui a su conquérir de haute lutte les moyens de poursuivre le programme établi vingt ans auparavant, dans un contexte de libéralisation des politiques de logement<sup>7</sup>. Ce récit historique pose néanmoins question. Il suppose que le projet et les pratiques municipales seraient restés inchangés malgré les profondes transformations des politiques urbaines françaises engagées dès les années 1960, malgré la condamnation officielle des grands ensembles et du modèle de gestion du logement social des « Trente Glorieuses » au début des années 1970. Ce récit néglige aussi la contestation des politiques municipales qui s'est manifestée à Saint-Denis comme ailleurs après Mai 68.

En ne voyant dans le « social » qu'une orientation générale de l'administration locale, cette approche ne tient pas compte des conditions pratiques des politiques municipales, qui connaissent des évolutions considérables après 1965. C'est avant le premier mandat de Marcelin Berthelot, devenu maire en 1971, qu'il convient de débiter leur étude, car le dernier mandat d'Auguste Gillot est un moment de transition essentiel. À l'échelle municipale s'opère alors un renouvellement important des élus et des personnels. À l'échelle régionale, outre les orientations âprement discutées du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme régional (SDAURP) de 1965, avec l'entrée en application progressive de la réforme administrative votée en 1964, la reconfiguration des rapports entre État et collectivités locales est considérable. La création du département de la Seine-Saint-Denis est loin d'être neutre pour la mise en œuvre des politiques urbaines et sociales de la municipalité dionysienne. L'évolution des rapports de pouvoir entre services de l'État, élus locaux, responsables et agents administratifs, professionnels de l'urbanisme et experts du logement, observée durant cette période de transition et de construction intensive qui se poursuit jusqu'au milieu des années 1970, modifie en réalité le visage de la municipalité sociale.

Si les orientations affichées ne changent pas, les pratiques et le positionnement municipal connaissent en effet une série d'inflexions mises en lumière par l'étude des archives de l'office HLM et de celles produites par les services municipaux au cours des opérations de résorption des bidonvilles et de rénovation urbaine. Clarifier les mutations qui affectent la municipalité

---

<sup>6</sup> Bourderon, Roger, « Faire face (1971-1989) », *op. cit.*, p. 135.

<sup>7</sup> M. Pialoux, B. Théret, « État, classe ouvrière et logement social ». *Critiques de l'économie politique*. 1979 1980, n° 9- 10.

sociale à Saint-Denis donne à voir les enjeux nouveaux qui s'imposent à partir de la seconde moitié des années 1960. Décrire les impasses dans lesquelles les élus dionysiens s'enferment alors même qu'ils obtiennent les succès les plus spectaculaires de l'office HLM et de l'urbanisme municipal depuis la Libération, apparaît indispensable – comme nous le verrons au prochain chapitre – pour comprendre comment cette réussite se traduit par une attitude de fermeture vis-à-vis des immigrants en demande de logement social.

Dans une première partie nous décrirons comment le renouvellement générationnel au sein de la municipalité et la création du département de Seine-Saint-Denis modifient les rapports entre acteurs des politiques urbaines et sociales locales (1). Nous étudierons ensuite les nouveaux enjeux qui s'imposent aux élus dionysiens et les conditions de mise en œuvre des politiques municipales en matière d'urbanisme et de construction HLM (2). Enfin, l'étude de la gestion de l'office HLM illustrera très concrètement les limites que rencontrent les acteurs municipaux pour valoriser leurs réalisations et leur donner une orientation sociale (3), à un moment où de fortes divergences se manifestent quant à la définition du « social »<sup>8</sup>.

## 1. La municipalité sociale, nouvelle génération

Comme nous l'avons montré précédemment, la qualité des réalisations urbaines de la municipalité dionysienne a été directement contestée par l'État interventionniste des débuts de la V<sup>ème</sup> République<sup>9</sup>. Les structures qui ont porté l'action de la municipalité sociale à Saint-Denis depuis la Libération apparaissaient alors éprouvées, au point qu'une réorganisation d'ensemble des services municipaux était envisagée<sup>10</sup>. Les craintes des élus communistes de banlieue parisienne ont ensuite été avivées par la réorganisation des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise orchestrée par Paul Delouvrier, délégué général au district de la région de Paris jusqu'en 1969. Dans les faits, pourtant, la mise en œuvre de cette nouvelle organisation politique et administrative a permis de renforcer, pour un temps au moins, le modèle de la municipalité sociale assurant à ses administrés protection élargie et promotion collective. Soutenue à Saint-Denis par des renouvellements internes, l'action municipale bénéficie en effet d'un consensus, cultivé à la fois par les édiles communistes et par les représentants de l'État dans le cadre du nouveau département de la Seine-Saint-Denis<sup>11</sup>. Il y a donc une nouvelle génération de la municipalité sociale au sens d'un renouvellement des acteurs au service d'un

---

<sup>8</sup> H. Hatzfeld, *Faire de la politique autrement : les expériences inachevées des années 1970*. Paris Rennes : Adels-Revue Territoires PUR, 2005, p. 155-160.

<sup>9</sup> Cf. Chap. 2, 3.1.

<sup>10</sup> Cf. Chap. 1, 3.1.2

<sup>11</sup> J. Girault (dir.), *Seine-Saint-Denis: chantiers et mémoires*. Paris : Éd. Autrement, 1998 ; E. Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3*, *op. cit.*

projet local reconduit depuis la Libération, mais aussi dans le sens plus fort de régénération d'un modèle institutionnel dont l'adaptation était rendue nécessaire par la reconfiguration des pouvoirs opérée par l'État gaulliste en banlieue parisienne.

### 1.1. De la « banlieue municipale<sup>12</sup> » à la Seine-Saint-Denis : continuité des discours, reconfiguration des pouvoirs

Le dernier mandat de maire d'Auguste Gillot, entre 1965 et 1971, correspond pour la municipalité dionysienne à une importante période de transition. Les deux mandats qu'occupait Auguste Gillot depuis 1945 s'achèvent : en 1967 pour celui de conseiller général du département de la Seine ; en 1971 pour celui de maire. Son successeur, également communiste, Marcelin Berthelot, suppléant du député Fernand Grenier en 1967, devient lui-même député de Saint-Denis l'année suivante. Cette succession, sans difficulté sur le plan électoral<sup>13</sup>, s'accompagne néanmoins de tout un travail d'adaptation politique et de conviction destiné à légitimer auprès de l'opinion dionysienne le nouveau maire et l'action municipale.

#### 1.1.1. « Notre passé répond de l'avenir<sup>14</sup> » : la fabrique de la continuité municipale

Une séquence propice à l'activité commémorative commence, vingt ans après la fin de la guerre. À l'approche des élections municipales de mars 1965, les communistes dionysiens remobilisent la rhétorique et les principaux arguments qui composent leur capital politique depuis la Libération. L'étude des bulletins municipaux donne à voir le déploiement de ce « travail de cohésion symbolique<sup>15</sup> » cherchant à faire la démonstration publique d'une continuité entre le passé et l'avenir de l'action municipale.

Les célébrations de la Résistance et du communisme occupent une position centrale dans ce dispositif<sup>16</sup>. Le premier acte a lieu en août 1964 autour de cérémonies et d'une exposition célébrant la Libération et la Résistance<sup>17</sup>. Après les célébrations relatives à la Seconde Guerre mondiale, le cinquantenaire de la révolution russe est commémoré en 1967 par un décor de la façade de l'Hôtel de ville aux emblèmes de l'URSS et par la réception du cosmonaute

---

<sup>12</sup> E. Bellanger, *Administrer la « banlieue municipale » des années 1880 aux années 1950*, op. cit.

<sup>13</sup> C. Duhaut, *Les élections à Saint-Denis (1965-1986) : la fin d'une banlieue rouge ?* Mémoire de maîtrise, 1988.

<sup>14</sup> Formule utilisée par Auguste Gillot dans son éditorial au bulletin municipal précédant les élections de 1965 [AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n°52, février 1965, p. 3].

<sup>15</sup> J. Mischi, *Servir la classe ouvrière*, op. cit., chap. 7.

<sup>16</sup> M.-C. Lavabre, *Le fil rouge*, op. cit.

<sup>17</sup> AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n° 52, février 1965, p. 20. Voir aussi : S. Anfré, « Commémorer la libération de Saint-Denis ». *Socio-anthropologie*. 15 mars 2001, n° 9. L'auteur identifie lui aussi autour de l'année 1965, à partir d'autres indices, la transition d'une temporalité remémorative à une temporalité commémorative de la Résistance.

soviétique Guerman Titov<sup>18</sup>. L'évènement, qui fait rejouer un symbole du communisme de guerre froide, trouve un écho dans le choix de dénomination du dernier projet d'André Lurçat conduit à Saint-Denis entre 1965 et 1968, la cité des Cosmonautes. L'activité commémorative ne faiblit pas avec les élections municipales de mars 1971<sup>19</sup>. Quelques jours après le scrutin, le Musée d'Art et d'Histoire de la Ville consacre une exposition au centenaire de la Commune de Paris. À chaque fois, les symboles classiques sont mobilisés. Encore prennent-ils une coloration particulière dans la période qui suit la mort de Maurice Thorez, en 1964 : alors que commence pour le PCF l'« aggiornamento » conduit par Waldeck Rochet, il est de mise d'afficher le maintien de l'identité communiste<sup>20</sup>.

Depuis 1965, des élus socialistes et « démocrates » ont fait leur entrée au conseil municipal de Saint-Denis. Cette évolution s'inscrit dans la dynamique d'union de la gauche engagée dans le département de la Seine à la suite des combats communs menés avec les élus SFIO contre les réformes gaullistes du début des années 1960<sup>21</sup>. Ainsi, à l'approche de l'élection présidentielle de décembre 1965, les « nombreuses atteintes aux libertés communales » constatées depuis 1958 (réformes institutionnelles, attaques contre les HLM, recul de la gestion démocratique des Caisses des écoles, « atteintes aux finances de la ville », départ des entreprises « voulu et organisé », ...) sont dénoncées comme autant de raisons de voter pour François Mitterrand, « candidat d'union démocratique » à la présidence de la République<sup>22</sup>. Pour les élus dionysiens, l'originalité de la période qui débute tient ainsi à l'atténuation des contradictions entre identité communiste, ligne partisane et pratiques locales. Le réformisme municipal s'accorde désormais mieux à la perspective d'une progression graduelle vers le socialisme<sup>23</sup>. La couverture du bulletin municipal de novembre 1965 appelant à voter pour François Mitterrand associe une photographie de la dernière cité construite par l'office HLM à la promesse d'un « avenir radieux »<sup>24</sup>. Qualifié de « problème le plus dramatique », le logement

---

<sup>18</sup> AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 63, décembre 1967, p. 5.

<sup>19</sup> Ainsi, le bulletin municipal de mai 1970, qui célèbre en couverture le 25ème anniversaire de la victoire, s'ouvre de nouveau sur un récit rétrospectif d'Auguste Gillot [AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 72, mai 1970, couverture et p. 3-4].

<sup>20</sup> B. Pudal, *Un monde défait*, op. cit., chap. 3 et 4 ; R. Martelli, *L'empreinte communiste : PCF et société française, 1920-2010*. Paris : Éditions sociales, 2010, p. 81-84 89- 92.

<sup>21</sup> Cf. *supra*, Chap 2, 3.1. Sur un plan plus général : P. Le Lidec, *Les maires dans la République*, op. cit., chap. 4. Sur le PCF dans l'élaboration de l'union de la gauche : S. Courtois, M. Lazar, *Histoire du Parti communiste français*, op. cit., p. 333- 344J. Vigreux, « Le parti communiste à l'heure de l'union de la gauche ». In : D. Tartakowsky, A. Bergounioux (dir.), *L'union sans unité : le programme commun de la gauche, 1963-1978*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2012.

<sup>22</sup> AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 55, novembre 1965, p. 4-5 et 7.

<sup>23</sup> E. Bellanger, « Le « communisme municipal » ou le réformisme officieux en banlieue rouge », op. cit., p. 37- 39.

<sup>24</sup> AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 55, novembre 1965, couverture. Un autre exemple de ce type d'usage est donné dans le bulletin municipal de février 1973 : une photographie des tours de la cité de la Courtille ouvre plusieurs pages proposant un bilan de « 2 années de gestion municipale », panorama de l'action

est placé au premier rang des sujets de préoccupation dans le bulletin précédant les élections du printemps 1965<sup>25</sup>. Comme une dizaine d'années auparavant, la politique du logement apparaît comme un thème de choix pour contester les orientations gouvernementales tout en manifestant la compétence et l'engagement municipal.

Attester de la continuité municipale dans cette période de transition apparaît essentiel. Aussi, chacune des commémorations évoquées précédemment est étroitement associée à la célébration de l'action municipale conduite depuis la Libération et accompagne le travail de mobilisation d'un public communal plus large que les seuls cercles militants. La photographie d'un rassemblement tenu à l'occasion des commémorations d'août 1964 devant l'Hôtel de Ville est, par exemple, publiée dans le bulletin municipal du mois de février 1965, qui annonce en couverture « 20 années de réalisations pour la population laborieuse » ; réalisations qui font par ailleurs l'objet d'une exposition dans le cadre de la campagne électorale<sup>26</sup>. Autre exemple de l'imbrication des deux registres, le bulletin suivant proclame « 8 mai 1945 et 8 mai 1965. Vive le XX<sup>e</sup> anniversaire de la victoire sur les armées hitlériennes », en couverture d'un numéro consacré au succès de l'équipe sortante aux élections municipales<sup>27</sup>. En 1967, le cinquantenaire de la révolution russe donne lieu à une nouvelle exposition sur les réalisations et les projets municipaux, intitulée « Saint-Denis, hier, aujourd'hui, demain »<sup>28</sup>. À l'approche des élections municipales de mars 1971, tandis qu'on célèbre les vingt-cinq années d'activité de l'office HLM municipal<sup>29</sup>, le bulletin municipal est dédié au bilan de « vingt-six années qui ont transformé notre ville<sup>30</sup> ». Le large succès électoral obtenu donne lieu à un numéro entier qui, présentant les nouveaux élus, rend un hommage au maire sortant, insistant fortement sur la continuité de l'action municipale<sup>31</sup>. Auguste Gillot affirme ainsi :

Ma conviction c'est que, remplacer le maire, en 1971, c'est encore bien servir les intérêts de Saint-Denis. Qu'ils se tranquillisent celles et ceux qui pourraient être inquiets. Notre méthode de travail collectif assure une continuité absolue dans l'orientation de l'ensemble de nos activités en faveur de la population, du bébé aux personnes âgées<sup>32</sup>.

---

municipale qui s'ouvre sur une évocation des élections législatives à venir [AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°8, février 1973, p. 7-11].

<sup>25</sup> AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n° 52, février 1965, p. 4-5.

<sup>26</sup> La photographie, probablement prise lors du rassemblement commémoratif du 30 août 1964, illustre une page du bulletin municipal décrivant « Comment la municipalité et le conseil municipal ont travaillé depuis 20 ans » [AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n° 52, février 1965, p. 20].

<sup>27</sup> AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n° 53, mai 1965.

<sup>28</sup> AM SD, 38 C 4, *Saint-Denis, hier, aujourd'hui, demain*, novembre 1967.

<sup>29</sup> AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°75, avril 1971, p. 22. Voir aussi : AM SD, 40 C 1, « Office Public d'Habitations à Loyer Modéré de Saint-Denis. 25 ans au service du logement social ».

<sup>30</sup> AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°74, janvier 1971.

<sup>31</sup> AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°75, avril 1971.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 16.

En cherchant à rassurer quant à la permanence des objectifs de la municipalité sociale établis à la Libération, le propos suggère néanmoins chez les élus dionysiens l'inquiétude de voir leur légitimité s'érouler dans cette phase de transition.

De fait, le discours de la continuité ne semble plus tout à fait suffire. Certes, au début du mandat de Marcelin Berthelot, le bulletin affiche de nouveau en couverture une tour d'une quinzaine d'étages et annonce « bientôt 1 000 nouveaux logements pour les Dionysiens<sup>33</sup> ». Mêlant exaltation de la modernité des HLM et poursuite d'une lutte inachevée contre le mal-logement, illustrée par le contraste entre baraques de bidonvilles et immeubles en construction<sup>34</sup>, ce langage visuel éprouvé participe à la fabrique de la continuité municipale. Cependant, durant tout le dernier mandat d'Auguste Gillot, bien que cet emploi allégorique de l'image de la cité HLM ait persisté à l'occasion d'élections ou des vœux annuels, aucun bulletin municipal n'avait titré sur la question du logement<sup>35</sup>. Le procédé de la citation de lettres de mal-logés, qui était central dans la rhétorique municipale<sup>36</sup>, apparaît encore dans un article publié en janvier 1966, mais il s'agit de la dernière occurrence que nous ayons relevée dans le bulletin communal jusqu'en 1971<sup>37</sup>. La publication de lettres d'administrés reprend à ce moment, mais cherche désormais avant tout à illustrer la participation des habitants au débat local et à l'élaboration d'un programme pour le nouveau mandat.

Le programme défendu par Marcelin Berthelot promet en effet « une gestion démocratique<sup>38</sup> ». La remobilisation du public lors de la campagne municipale s'est appuyée sur les thèmes alors dans l'air du temps du cadre de vie et de la démocratie locale<sup>39</sup>. Dans la série de bulletins éditée en février 1971 cela prend la forme de sondages<sup>40</sup>. Avec l'installation du conseil municipal, plusieurs commissions destinées à préparer ses décisions en confrontant « élus, usagers et techniciens » sont mises en place<sup>41</sup>. La tenue de l'exposition d'urbanisme

---

<sup>33</sup> AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, octobre 1971.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>35</sup> Cf. Annexe n° 4-1.

<sup>36</sup> Cf. Chap. 2, 1.1.3.

<sup>37</sup> « "Je vois chaque jour des immeubles nouveaux à Saint-Denis, pourquoi ne suis-je pas encore relogé ?" C'est la remarque faite par de nombreuses lettres de mal-logés reçues à l'Office d'habitation » [AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°56, janvier 1966, p. 2].

<sup>38</sup> AM SD, 13 C 6, *Saint-Denis demain. Une gestion démocratique*, décembre 1970.

<sup>39</sup> T. Tellier, « Le Parti communiste et la décentralisation ou comment appréhender le pouvoir local ? (1971-1983) », *op. cit.*

<sup>40</sup> Les résultats du sondage d'opinion réalisé sont publiés dans : AM SD, 13 C 7, *Saint-Denis, notre ville. Bulletin d'information municipale*, n°1, juin 1971, p. 12-13.

<sup>41</sup> AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°75, avril 1971, p. 8-9 ; et, AM SD, 13 C 7, bulletin *Saint-Denis, notre ville*, n°2, octobre 1971, p. 16-17. Les commissions créées sont les suivantes : Affaires financières ; Affaires économiques et sociales ; Travaux communaux ; Aide sociale et santé ; Enseignement, culture, jeunesse et sports ; Urbanisme et habitation. On note également la création d'une sous-commission en charge de l'immigration.

« Saint-Denis, Demain » qui aurait accueilli 6 000 visiteurs, se prolonge avec 20 assemblées-débats dans les quartiers de la ville et la distribution d'un questionnaire « sur les réalisations en service et les urgences à satisfaire<sup>42</sup> ». En présentant les projets d'urbanisme municipaux lors de grandes expositions, on recherche la participation des habitants, sans toutefois les impliquer outre-mesure dans l'élaboration des projets<sup>43</sup>. Malgré cette adaptation aux exigences émergentes de la démocratie locale, la communication déployée pour attester la continuité de l'action communiste s'adosse à des projets municipaux qui dépendent pour l'essentiel de l'établissement de nouveaux rapports de pouvoir avec les services de l'État.

### 1.1.2. Les cartes redistribuées de la notabilité « rouge »

Le démembrement du département de la Seine met à mal le système de relations politiques et administratives au sein duquel les élus locaux communistes avaient su mettre à profit leur solide implantation en « banlieue rouge »<sup>44</sup>. La « petite assemblée<sup>45</sup> » que représentait le conseil général de la Seine à l'échelle de l'agglomération était dominée depuis 1945 par une majorité de gauche au sein de laquelle le PCF était la force dominante<sup>46</sup>. Tandis que les conseillers généraux SFIO occupaient une position de pivot qui leur assurait la plupart des rôles de direction, le PCF trouvait dans le Conseil général une arène favorable à la manifestation de son opposition au pouvoir central. L'importance du cumul des mandats en faisait la tribune pour les maires de la « banlieue municipale »<sup>47</sup>. Auguste Gillot n'a pas manqué d'en faire usage depuis la fin des années 1940, comme nous l'avons vu au sujet des politiques sociales en direction des « Français musulmans d'Algérie »<sup>48</sup>, mais aussi des questions de logement, de transport et d'aménagement urbain<sup>49</sup>. Quelques mois avant l'installation des nouveaux conseils généraux de banlieue, alors qu'il ne remplissait plus, depuis 1964, de responsabilités dans les instances centrales du Parti communiste<sup>50</sup>, le maire de Saint-Denis use

---

<sup>42</sup> AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, « Quoi de neuf dans votre quartier ? », février 1971, p. 1

<sup>43</sup> Entretien avec Françoise Douzenel (employée au Bureau municipal du Plan), 18 mars 2013.

<sup>44</sup> Après les incertitudes électorales des années 1950 qui ne touchent cependant pas les « bastions » les plus anciens, les élections municipales de 1959 marquent un renforcement en région parisienne [R. Martelli, *L'archipel communiste*, *op. cit.*, p. 47-58].

<sup>45</sup> P. Nivet, *Le Conseil municipal de Paris de 1944 à 1977*. Paris : Publications de la Sorbonne, 1994.

<sup>46</sup> E. Bellanger, « Démembrer le Grand Paris pour mieux imposer le district de la région de Paris (1959-1964) ». *Espoir*. 2010, n° 160, p. 48-53.

<sup>47</sup> P. Nivet, « Le cumul des mandats : maires et conseillers généraux dans l'ancien département de la Seine de 1945 à 1960 ». In : E. Bellanger (dir.), *Villes de banlieues: personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*. Grâne : Créaphis, 2008.

<sup>48</sup> Cf. Chap. 1, 3.2.

<sup>49</sup> Le bulletin municipal permet de se faire une idée des thèmes abordés par A. Gillot au Conseil général.

<sup>50</sup> J. Maitron, C. Pannetier, « GILLOT Auguste Lucien », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article73649> (version mise en ligne le 28 août 2009). A. Gillot ne fait plus partie du comité central après 1959, mais participe à la commission du contrôle financier jusqu'en 1964.

encore de cette tribune. Après deux incendies survenus au bidonville du Franc-Moisin en moins de deux mois, début 1967, il prononce un long discours accusateur<sup>51</sup>. L'activité déployée pour en assurer la diffusion sous la forme d'un fascicule d'une dizaine de pages illustre le savoir-faire politique acquis dans cette configuration politico-administrative, à l'image des différents « notables rouges<sup>52</sup> » de la banlieue parisienne.

La nouvelle notabilité « rouge » ne s'appuie pas sur la seule expression d'oppositions politiques. Le maintien d'une capacité de « courtage » consistant à « pénétrer efficacement les multiples filières du système politico-administratif local pour en tirer des "bénéfices", c'est-à-dire des ressources et des faveurs dont il[s] contrôle[nt] la distribution individuelle ou collective<sup>53</sup> », suppose, comme l'a montré Emmanuel Bellanger<sup>54</sup>, des formes plus tempérées de négociation et de sociabilité entre le « préfet et ses notables<sup>55</sup> ». Dans le cadre du nouveau département de la Seine-Saint-Denis, l'équilibre entre les dimensions politique et administrative de l'action des élus communistes est profondément modifié. Dirigé par une majorité PCF, le département remplit davantage la fonction de vitrine de la gestion communiste que celle d'une arène de confrontation politique. L'expérience partagée de la Résistance a contribué à assurer la continuité des formes d'entente entre élus locaux et personnels préfectoraux, durant la période de transition d'une organisation départementale à l'autre ouverte après 1964<sup>56</sup>. Même si les élus dionysiens cherchent à se démarquer d'une image de « notables dont l'action est purement administrative » mal vue par les cadres du PCF<sup>57</sup> – en soulignant leur engagement communiste et le rôle de « défenseur des communes et des libertés communales » joué par le Conseil général de Seine-Saint-Denis<sup>58</sup> –, le métier de conseiller général n'était plus celui de l'orateur incisif avec le pouvoir.

Comme l'indique le bulletin municipal d'avril 1971, c'est un rôle qui est désormais rempli par Marcelin Berthelot : « Député depuis trois ans, il nous donne la possibilité de poser à

---

<sup>51</sup> Conseil Général de la Seine, Séance du 23 juin 1967, *Intervention de M. Auguste Gillot, conseiller général de la Seine, maire de Saint-Denis, au nom du groupe communiste, pour la suppression définitive des bidonvilles*, BMO du 4 juillet 1967 [cf. C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 94-101.]

<sup>52</sup> D. Lacorne, *Les Notables rouges: la construction municipale de l'union de la gauche*. éd. par Fondation nationale des sciences politiques. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1980.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 93- 94.

<sup>54</sup> E. Bellanger (dir.), *Villes de banlieues: personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*. Grâne : Créaphis, 2008, p. 10- 12.

<sup>55</sup> J.-P. Worms, « Le préfet et ses notables ». *Sociologie du travail*. 1966, vol. 3, n° 66.

<sup>56</sup> On peut signaler à ce titre les parcours d'Henri Bouret, premier préfet de Seine-Saint-Denis (1964-1969), et de Raymond Reviron, directeur adjoint du cabinet du préfet entre 1967 et 1985 [E. Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3*, op. cit., p. 77 et 83-84].

<sup>57</sup> E. Bellanger, « La Seine-Saint-Denis ou la constitution d'une "citadelle communiste" sans union ? » In : D. Tartakowsky, A. Bergounioux (dir.), *L'union sans unité : le programme commun de la gauche, 1963-1978*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 197- 198.

<sup>58</sup> AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, mai 1974, p. 7-10.

l'Assemblée nationale et directement aux ministres les grandes questions que nous ne pouvons faire aboutir au Conseil général<sup>59</sup> ». La nouveauté réside surtout dans le cumul des mandats de maire et de député. Syndicaliste CGT de l'électricité installé à Saint-Denis depuis 1951, permanent du Parti communiste à partir de 1957, secrétaire de la section de Saint-Denis, puis responsable de la formation et de la propagande dans la fédération Seine Nord Est, Marcelin Berthelot était élu municipal et adjoint en charge du personnel communal depuis 1959<sup>60</sup>. Parallèlement au relâchement du contrôle exercé par l'encadrement partisan communiste sur les élus locaux au début des années 1970<sup>61</sup>, ce qui leur offre une liberté d'action accrue, cette solide implantation à la fois locale et partisane est de nature à atténuer les réticences habituelles au PCF envers la figure de notable « bourgeois » que représentait le député-maire<sup>62</sup>.

Le passage d'une forme de cumul de mandat à l'autre – de maire-conseiller général à député-maire –, représente un changement substantiel, dans la mesure où il conduit Marcelin Berthelot à investir moins personnellement que ne le faisait Auguste Gillot les questions urbaines qui formaient les principaux thèmes de discussion au sein du Conseil général de la Seine. Le travail parlementaire de l'édile, membre de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, a principalement porté sur des questions de droit du travail, de formation professionnelle, de droits sociaux et, après 1973, sur les questions d'emploi<sup>63</sup>. C'est à ce titre qu'il aborde les questions d'immigration et de droit des étrangers au niveau national. Ce retour du salarié et de l'ouvrier comme thème central du discours municipal porté à l'échelle nationale tient à la formation syndicale de Marcelin Berthelot, mais aussi à l'aggravation de la situation sur le front de l'emploi au cours des années 1970<sup>64</sup>. À l'échelle locale, pendant toute la durée de ses mandats, le nouveau maire a largement délégué le suivi des politiques d'urbanisme et de logement aux adjoints qui en avaient la charge directe<sup>65</sup>. Ainsi, il ne figure pas parmi les députés

---

<sup>59</sup> AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, avril 1971, p. 17.

<sup>60</sup> Nadia Ténine-Michel, « BERTHELOT Marcelin, Auguste », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article16494> (version mise en ligne le 20 octobre 2008).

<sup>61</sup> D. Lacorne, *Les Notables rouges*, op. cit., p. 95-96.

<sup>62</sup> P. Boulland, « Autonomisation et contrôle des élus communistes en banlieue parisienne (1944-1965) », op. cit.

<sup>63</sup> *Tables générales des documents et débats parlementaires, IV<sup>e</sup> législature (11 juillet 1968-1<sup>er</sup> avril 1973) - 2<sup>ème</sup> partie, Table nominative, tome 1, A à C*, p. 174-181. [Pour cette législature, il évoque à plusieurs reprises l'immigration, mais davantage pour des questions en rapport avec la vie d'entreprise. Il aborde ponctuellement le problème des bidonvilles, lors de son intervention du 1<sup>er</sup> juin 1972 au sujet de l'éligibilité syndicale des étrangers] ; et, *Tables des débats. Table de législature, V<sup>e</sup> législature (2 avril 1973-2 avril 1978). Table nominative, tome 1, A à C*, p. 254-258 [On note tout de même le 29 avril 1976, un amendement au projet de loi relatif à l'hébergement collectif].

<sup>64</sup> Cf. *infra*, 2.1.2. Voir aussi, pour la période tout juste postérieure, l'engagement municipal aux côtés des ouvriers contre la fermeture de l'entreprise de machine-outil Cazeneuve, relaté par : J. Bellanger, *Combat de métallos*, op. cit.

<sup>65</sup> Témoignages échangés lors de la journée d'étude « Saint-Denis, "îlot Basilique". La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière » (Saint-Denis, 24 juin 2013).

communistes qui s'emparent volontiers des enjeux urbains, tels Raymond Barbet ou Waldeck-L'Huillier, députés-maires de Nanterre et Gennevilliers qui avaient en commun une expérience reconnue des questions urbaines et municipales<sup>66</sup> : en témoigne par exemple, leur prise de parole pour le groupe communiste lors des débats parlementaires de juin 1970 précédant le vote de la loi Vivien relative à la résorption de l'habitat insalubre<sup>67</sup>.

Par rapport à leurs homologues des Hauts-de-Seine, les élus dionysiens se trouvent dans une situation plus confortable pour conduire leur politique au plan local. Après le préfet Henri Bouret, dont l'action a consisté à « régler les problèmes en suspens en matière d'urbanisme » dans la période de création de la Seine-Saint-Denis, le préfet Pierre Bolotte endosse de 1969 à 1974 le rôle d'intermédiaire entre les échelons supérieurs de l'État et une majorité communiste avec laquelle il doit composer dans la durée<sup>68</sup>. En charge d'un département dont l'administration est encore en construction<sup>69</sup>, il s'est appliqué d'après son témoignage à cultiver « la convergence heureuse des actions des élus et de l'administration en faveur des populations<sup>70</sup> ». En matière urbaine, le préfet comme les élus dionysiens bénéficient d'une collaboration durable avec Pierre Hervio, directeur départemental délégué depuis 1966, puis directeur départemental de l'Équipement de 1968 à 1974<sup>71</sup>. Ingénieur des Ponts et Chaussées, ayant commencé sa carrière au service de l'habitat de la Direction des Travaux publics du Maroc, il y a traité des questions liées à la résorption de grands bidonvilles et réalisé « comme maître d'ouvrage [des] milliers de logements »<sup>72</sup>. Dans ce domaine, les projets de la municipalité reçoivent un accueil bien plus favorable que dans le passé.

---

<sup>66</sup> Raymond Barbet a été vice-président du Conseil général de la Seine [J. Maitron, C. Penetier, « BARBET Raymond, Lucien, Alexandre », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article474> (version mise en ligne le 30 juin 2008)]. Waldeck-L'Huillier, secrétaire général de l'Association nationale des élus républicains municipaux et cantonaux, se présentait aux élections législatives de 1962 comme le « champion de France de la construction de logement » [C. Penetier, « L'HUILLIER Waldeck, Gabriel », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article87887> (version mise en ligne le 3 mai 2010) ; C. Dupuy, « Un communisme municipal de banlieue : Gennevilliers, bastion rouge (années 1930-années 1960) », *op. cit.*, p. 410-411W. L'Huillier, *Combats pour la ville*. Paris, Éditions sociales, 1982.]

<sup>67</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu intégral des débats, 2<sup>e</sup> séance du 10 juin 1970, *Journal officiel*, 11 juin 1970, p. 2448-2473

<sup>68</sup> E. Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3*, *op. cit.* Ce savoir-faire semble être reconnu puisqu'à la suite de son poste en Seine-Saint-Denis, P. Bolotte devient directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur. Dès 1969, il présentait un parcours fourni entre cabinets ministériels et préfectures, en Algérie (1955-1958) et dans les DOM (1958-1965) [Notice : « Bolotte, Pierre », *Centre d'histoire de Sciences Po*, [s.d.], <http://chsp.sciences-po.fr/fond-archiv/bolotte-pierre>]

<sup>69</sup> Les fonctionnaires de la Préfecture passent en quelques années d'une cinquantaine à plusieurs centaines [E. Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3*, *op. cit.*, p. 80-81].

<sup>70</sup> Voir à ce sujet son témoignage publié dans : *Ibid.*, p. 105-112. La citation reprise ici se trouve à la p. 106.

<sup>71</sup> « M. Pierre Hervio, nouveau Directeur de la Construction », in *Bulletin GIP*, n°12, juin 1974.

<sup>72</sup> *Ibid.* Un de ses collaborateurs, Yves Cousquer, évoque « l'appréhension des grands espaces » comme un trait qu'il avait observé chez P. Hervio [Entretien réalisé avec M.-C. Blanc-Chaléard, le 16 avril 2013].

L'activité déployée durant le dernier mandat d'Auguste Gillot pour produire le sentiment d'une continuité municipale et réaffirmer l'identité politique communiste ne doit donc pas conduire à négliger les changements opérés dans l'environnement institutionnel de la municipalité dionysienne. Ils expliquent en effet pour une bonne part les décisions obtenues en faveur des projets urbains municipaux jusqu'au milieu des années 1970.

## 1.2.Élus, personnels administratifs et entourage municipal : passages de relais et remobilisation

L'autre facteur décisif tient au renouvellement générationnel qui concerne les élus comme l'encadrement administratif et l'entourage municipal. Pour l'essentiel, ce renouvellement se fait dans un esprit de continuité. En matière urbaine la césure est un peu plus prononcée et se traduit par une « nouvelle gestion » de l'office HLM municipal.

### 1.2.1. Renouvellement générationnel et transmission d'un esprit « social »

Une première évolution importante a lieu en 1964 à la tête de l'administration municipale, avec le départ en retraite de Fernand Roussel, le secrétaire général historique sur lequel reposait pour beaucoup l'édifice d'une municipalité sociale depuis la Libération<sup>73</sup>. Ce départ ne provoque pas de rupture brutale dans la mesure où Marcel Vialla, qui lui succède, est membre du personnel municipal depuis 1945. Tout comme Fernand Roussel dont l'action a marqué l'aménagement urbain de Saint-Denis, c'est lui qui opère l'essentiel du suivi administratif et juridique des opérations de résorption de bidonvilles et de la rénovation de l'îlot Basilique lors du lancement de sa phase opérationnelle. Lorsqu'en 1973, ce nouveau secrétaire général part à son tour en retraite, l'hommage qui lui est rendu illustre bien l'idée d'une transmission de relais<sup>74</sup>. L'allocution du maire le décrit comme « profondément convaincu de la valeur des objectifs sociaux poursuivis par la Municipalité et son Conseil municipal » et dans son propre discours, Marcel Vialla définit l'administration communale comme « une science humaine avec toutes les nuances que cela comporte », indiquant par ce propos qu'il était porteur des expériences et des savoirs réformateurs de l'entre-deux-guerres que son prédécesseur avait cherché à appliquer à Saint-Denis à partir de la Libération<sup>75</sup>.

Une transmission de relais comparable se joue du côté des élus municipaux, témoignant d'un changement générationnel opéré sans rupture. En mai 1965, le bulletin municipal qui rend

---

<sup>73</sup> Cf. *supra*, Chap. 1, 1.2.1.

<sup>74</sup> AM SD, 13 C 7, « La médaille d'or de la Ville de Saint-Denis à Marcel Vialla », *Bulletin d'information municipale - Saint-Denis, notre ville*, n°9, mai 1973, p. 32.

<sup>75</sup> R. Payre, *Une science communale ?*, *op. cit.*

compte des récentes élections insiste sur le rajeunissement de la nouvelle municipalité<sup>76</sup>. La moitié des adjoints de la mandature précédente cède en effet sa place. Sur les dix membres de ce nouveau bureau municipal, huit ont moins de 40 ans, et pour la première fois cette équipe comprend deux femmes<sup>77</sup>. La majorité des adjoints élus en 1965 a exercé une profession ouvrière, mais Maurice Soucheyre, promu premier adjoint en charge de l'enseignement et des affaires culturelles, a été professeur ; Paulette Charpentier et Eliane Mano, chargées des questions sociales et de l'enfance, employée et secrétaire<sup>78</sup>. En 1971, le bulletin municipal met de nouveau en avant la jeunesse et la féminisation du conseil municipal<sup>79</sup>. Les mandats confiés aux élues et la pratique assez ancienne consistant à confier des fonctions électives à de jeunes militants ne permettent toutefois pas de parler de rupture. Déjà en 1959, le bureau municipal comptait au moins trois jeunes trentenaires. Marcelin Berthelot et Maurice Soucheyre, qui seront des personnages clés de la municipalité jusqu'à la fin des années 1980, ont fait respectivement leur entrée au bureau municipal en 1953 et 1959. Reste toutefois un renouvellement substantiel, probablement destiné à préparer la succession d'Auguste Gillot. Par la suite, l'équipe mise en place en 1965 est stabilisée pour l'essentiel jusqu'en 1977 : entre les deux dates, seuls deux adjoints quittent le bureau municipal.

Cette stabilité de la conduite des affaires municipales après 1965 s'appuie sur un effort constant de promotion interne et d'adaptation administrative. Marcel Violla poursuit la réorganisation de l'administration communale envisagée au début des années 1960<sup>80</sup>. Par rapport aux préconisations de l'expert que la Ville avait consulté alors, on observe la volonté de conserver une singularité de l'action sociale et de l'aménagement urbain dans l'organigramme municipal<sup>81</sup>. Une première réorganisation d'ensemble semble aboutir en 1971<sup>82</sup>. Quatre directeurs administratifs fraîchement promus forment désormais l'ossature de l'administration communale qui faisait défaut au début des années 1960 : une directrice du

---

<sup>76</sup> AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n°53, mai 1965, p. 7 et 9.

<sup>77</sup> Un neuvième adjoint est désigné à partir de 1966.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, avril 1971, p. 14.

<sup>80</sup> Cf. *supra*, Chap. 1, 3.1.2. et, AM SD, 37 AC 46, *Projet de rapport au bureau municipal sur la réorganisation des services municipaux* (1966).

<sup>81</sup> AM SD, 37 AC 34, « *Rapport sur l'organisation administrative de la mairie de Saint-Denis* », par M. Bouvier-Ajam, 62 p., avril 1961 ; et, M. Bouvier-Ajam, *Manuel technique et pratique du maire et des élus et agents communaux*, *op. cit.* Dans ces deux documents, Maurice Bouvier-Ajam préconise sous des formes différentes une organisation en trois directions. Dans le rapport remis à l'administration dionysienne : État civil et Service sociaux, Jeunesse et Services administratifs, et Affaires générales et domaniales, cette dernière comprenant une sous-direction des Affaires générales et culturelles.

<sup>82</sup> AM SD, 101 ACW 2, *Structure et composition des différents services communaux : organigramme*. L'un des organigrammes, probablement établi en 1972, présente les différents directeurs administratifs et chefs de service accompagnés de leurs dates de naissance et de nomination dans le grade. Ces dernières s'échelonnent toutes entre 1966 et 1972 – entre 1969 et 1971 pour les directeurs administratifs.

personnel et des finances ; un directeur des travaux, du domaine et de l'urbanisme ; un directeur des relations publiques, de l'enseignement de la culture, de la jeunesse et des sports ; et une directrice des affaires sociales. Cette dernière n'est autre qu'Yvonne Hazemann, fille du médecin hygiéniste Robert-Henri Hazemann qui fut le principal inspirateur de l'« esprit social » de la municipalité dionysienne après-guerre. Au service de la commune depuis 1945, notamment aux fonctions de chef du service social, elle devient ensuite secrétaire générale adjointe au milieu des années 1970.

Après le départ de Marcel Vialla, remplacé en 1973 par M. Pilliard, jusque-là secrétaire général adjoint et lui aussi membre du personnel municipal depuis plus de vingt ans, une nouvelle réorganisation est opérée suivant le même procédé. Une cinquième direction en charge de l'administration générale et du personnel est créée<sup>83</sup>, et confiée à Denise Hoba, dont la trajectoire illustre parfaitement la « promotion mairie », activement recherchée par la formation des personnels communaux<sup>84</sup>. Entrée au service de la ville en 1956 en tant que commis au sein du secrétariat général, elle travaille à partir de 1962, sous l'autorité d'Yvonne Hazemann, à l'encadrement administratif du service social. À la fin des années 1960, elle prend la tête du Bureau d'aide sociale. Ce parcours de promotion interne se prolonge par la suite : elle prend en charge, à partir de 1978, la direction de l'urbanisme. Puis, promue secrétaire générale adjointe au début des années 1980, c'est elle qui suivra l'essentiel des réalisations de la rénovation du centre-ville jusqu'aux années 1990. Son parcours illustre les mécanismes de promotion internes qui assurent l'adhésion durable du personnel d'encadrement à l'« esprit social » qui anime l'administration locale depuis la Libération.

### **1.2.2. Politique de logement : une remobilisation confiée à Robert Dumay à partir de 1965**

En 1965, une équipe qui aura la charge des politiques locales du logement et de l'urbanisme pour une dizaine d'années s'installe<sup>85</sup>. Plusieurs projets d'aménagement sont alors dans l'impasse et la gestion de l'office HLM rencontre des difficultés. L'entretien des cités ou les charges demandées au titre du chauffage font l'objet de plaintes croissantes des locataires<sup>86</sup>. Le déficit d'exploitation est tel qu'après l'inspection des Finances effectuée en 1965, l'office

---

<sup>83</sup> AM SD, 101 ACW 2, *art. cit.* Le document présentant cette organisation en cinq directions est un organigramme comportant des annotations manuscrites.

<sup>84</sup> Entretien avec Denise Hoba, 8 avril 2013.

<sup>85</sup> AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n°53, mai 1965.

<sup>86</sup> Le bilan de 1974 évoque « un patrimoine qui n'avait jamais été entretenu » et « le problème du chauffage urbain notamment, la taxe fixe nous valait un mécontentement très sérieux de la part des locataires » [AM SD, 85 ACW 4, *Note aux membres du bureau municipal*, 13 mai 1974 par R. Dumay et A. Audo].

est menacé d'être placé sous la tutelle d'un administrateur provisoire<sup>87</sup>. Cela conduit à confier à Robert Dumay, adjoint à l'urbanisme fraîchement élu, le soin de mettre en œuvre une « nouvelle gestion<sup>88</sup> ». Alors trentenaire, l'élu prend place au sein du conseil d'administration de l'office HLM, d'abord comme vice-président, puis comme président en mars 1966<sup>89</sup>. Henri Barron, qui était premier adjoint depuis vingt ans et administrateur de l'office HLM, redevient simple conseiller municipal. René Benhamou, le précédent adjoint à l'urbanisme, très impliqué lui aussi dans la gestion de l'office, ne figure plus dans le conseil municipal. Outre Auguste Gillot qui demeure administrateur jusqu'en mars 1977 avec le titre de président d'honneur, Marcel Brochard, cheville ouvrière de l'organisme HLM depuis 1959, reste aux côtés de Robert Dumay en tant qu'administrateur municipal, bien qu'il ne soit plus élu. André Audo, conseiller municipal, est un nouvel administrateur avec un rôle important dès 1965. Il tient sa permanence hebdomadaire d'élu au siège de l'office, avant d'être promu, en 1971, adjoint au logement.

Ajusteur de profession, militant depuis les années 1950, puis responsable syndical local de la CGT des Métaux, Robert Dumay avait été secrétaire de la section dionysienne du PCF à partir de 1959, puis secrétaire administratif de la Fédération de Seine-Nord-Est<sup>90</sup>. Il apparaît à ce titre comme un « homme de la fédération ». En 1974, devant le bureau municipal de Saint-Denis, Robert Dumay parle d'ailleurs du « moment où le Parti nous a confié cette responsabilité », pour rappeler la source initiale de sa gestion de l'office HLM, désormais critiquée<sup>91</sup>. Après 1965, il quitte l'essentiel de ses fonctions partisans, mais cumule avec ses mandats municipaux celui de conseiller général à partir de 1967, ainsi que plusieurs mandats qui l'orientent vers un rôle d'expert des questions de logement<sup>92</sup>. Dès 1965, il obtient la création d'un Bureau municipal du Plan distinct du service du Domaine traditionnellement en charge de l'urbanisme local. D'après Françoise Douzenel, entrée au Bureau du Plan en 1966, cette équipe embryonnaire ne jouait pas le rôle d'un bureau d'études, mais était pensée comme un instrument politique destiné à constituer des contre-argumentaires pour les élus<sup>93</sup>.

---

<sup>87</sup> *Ibid.* Cf. aussi *supra*, Chap. 2, 3.2.

<sup>88</sup> AM SD, 85 ACW 4, *art. cit.*

<sup>89</sup> AM SD, 1 OPH 45, Séance du CA OPH du 17 mars 1966.

<sup>90</sup> AD 93, 261 J 21 / 97, Listes de composition des comités fédéraux du PCF (Seine-Nord-Est). Après l'élection municipale de 1965, il participe à une session de quatre mois de l'école centrale du PCF [Archives de la Fédération de Seine-Saint-Denis du PCF, Dossiers biographiques]. Il demeure adjoint du responsable fédéral des élus en 1967-1968 [Archives de la Fédération de Seine-Saint-Denis du PCF, Dossiers des « Conférences fédérales »] (Je remercie Paul Boulland de m'avoir communiqué ces informations).

<sup>91</sup> AM SD, 85 ACW 4, *art. cit.*

<sup>92</sup> Après 1965, il est responsable du secteur logement de la Fédération de Seine-Nord-Est, puis de Seine-Saint-Denis [Archives de la Fédération de Seine-Saint-Denis du PCF, Dossiers des « Conférences fédérales »]. Il est aussi vice-président de la commission habitat et urbanisme du Conseil général de Seine-Saint-Denis [AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, mai 1974, p. 7-10]. En 1971, il est collaborateur du secteur « logement » du Comité central [AD 93, 261 J 21 / 93, Listes de composition des comités fédéraux (Seine-Saint-Denis)].

<sup>93</sup> Entretien avec Françoise Douzenel, 18 mars 2013. Employée au Bureau du Plan à partir de 1966.

Robert Dumay est toutefois entouré par de nouveaux architectes qui prennent le relais d'André Lurçat. Serge Magnien devient architecte-urbaniste municipal. Il militait dans les organisations de jeunesse et d'étudiants du PCF depuis l'après-guerre, se distinguant notamment par plusieurs condamnations liées à la contestation de la guerre d'Algérie et de la mobilisation du contingent<sup>94</sup>. Il termine ses études d'architecture aux Beaux-Arts après 1962 et incarne un profil de militant intellectuel, du fait notamment des responsabilités de rédacteur en chef de la revue des étudiants communistes *Clarté*, qu'il avait occupées dans les années 1950. Serge Lana, qui collabore avec lui sur plusieurs projets à Saint-Denis a eu un parcours un peu différent, quoique communiste lui-aussi. Formé à l'École spéciale d'architecture, il est dès les années 1950, l'élève et le collaborateur d'André Lurçat<sup>95</sup>. Après une première expérience commune en 1957, il fonde en 1964 avec Claude Le Goas, un autre jeune architecte communiste, une nouvelle agence d'architecture, ATURBA<sup>96</sup>. Cette agence redimensionnée et adossée à un bureau d'étude d'urbanisme est en mesure de conduire d'importants chantiers engagés à Montreuil, Bagnolet et Bobigny, et apporte une certaine crédibilité aux prétentions municipales en matière d'aménagement. La mobilisation de ces nouveaux acteurs s'effectue alors que le ministère de l'Équipement et du Logement a fait le choix de donner un plus grand rôle que par le passé au secteur HLM pour accroître la construction de logements<sup>97</sup>.

Les élus dionysiens peuvent également s'appuyer sur un important réseau militant lié à la Confédération nationale des locataires (CNL) et aux amicales de locataires. On observe là aussi une volonté de remobilisation avec les « Assises du logement » organisées au niveau local et national au mois de juin 1966, à la suite de premières manifestations de ce type impulsées par la CNL en 1964<sup>98</sup>. Comme en témoignent les procès-verbaux de son conseil d'administration, l'office HLM dionysien et les élus locaux prennent leur part dans cette opération<sup>99</sup>. Dès janvier 1966, un article du bulletin municipal appelle à la préparation de ces « assises ». Quelques mois plus tard, Robert Dumay informe les administrateurs de l'office de la mise au point une « charte

---

<sup>94</sup> M. Giovaninetti, « MAGNIEN Serge, Henri », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article140121> (version mise en ligne le 1<sup>er</sup> avril 2012).

<sup>95</sup> M. Giovaninetti, « LANA Serge », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article136411> (version mise en ligne le 13 mars 2011).

<sup>96</sup> B. Pouvreau, « Rouge brique », *op. cit.* Le mémoire d'architecture de Jean-Paul Scalabre et Jean-Claude Delorme évoque le passage de « l'agence artisanale » d'André Lurçat à « une des grosses agences » de la région parisienne [J.-P. Scalabre, J.-C. Delorme, « Saint-Denis : forme urbaine et habitat », *op. cit.*, p. 129.]

<sup>97</sup> S. Effosse, « La construction immobilière en France, 1947-1977 », *op. cit.*, p. 22- 24.

<sup>98</sup> Information communiquée par Sébastien Jolis. Pour davantage d'information, voir sa thèse en cours : « La confédération nationale du logement. La participation des habitants dans la ville ? (1944-1985) », Annie Fourcaut (dir.), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

<sup>99</sup> En janvier 1966, le président de l'OPH dionysien propose aux administrateurs de « s'associer à l'initiative d'Assises nationales du logement » [AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 26 janvier 1966]. En septembre 1966, il rend compte des « Assises locales du logement » tenues le 3 juin 1966, qui « ont provoqué un rassemblement national » [AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 19 septembre 1966].

du logement social pour notre localité » ayant recueilli près de 10 000 signatures<sup>100</sup>. Au niveau national, sont rassemblés, le 12 juin 1966, « plus de quatre cents participants venus de toutes les régions de France (...) comprenant des responsables d'organisations syndicales, d'associations familiales, sociales et de locataires, des élus ainsi que des administrateurs d'HLM. ». Le message issu de ces « assises » est porté par plusieurs députés communistes à l'occasion d'une séance de questions au gouvernement<sup>101</sup>. Conservant ce caractère quelque peu institutionnel, la mobilisation se poursuit dans la foulée de Mai 68. L'office apporte son soutien au mouvement mené par les Amicales de locataires, parmi différentes manifestations locales de mai-juin 1968<sup>102</sup>. Ses responsables participent, en avril 1970, à une conférence de presse sur la situation du logement en Seine-Saint-Denis, probablement organisée par les réseaux communistes<sup>103</sup>. En octobre 1973, les administrateurs de l'office appuient de nouveau une semaine d'action et de manifestation de la CNL<sup>104</sup>.

**Encadré 4-1 : La remobilisation des « mal-logés ». Exemples de courriers envoyés aux nouveaux locataires à la fin des années 1960**

- Courrier reçu en novembre 1966 par un locataire désigné par la commission d'attribution pour un logement neuf de la cité Marcel Cachin<sup>105</sup> :

« [...] Votre désir de vivre sous un toit décent va enfin se réaliser après bien des vicissitudes et de nombreuses difficultés. Comme nous avons eu l'occasion de vous l'indiquer à maintes reprises cette attente prolongée aurait pu être écourtée si le Gouvernement avait mis à notre disposition les crédits suffisants pour mettre en chantier les projets que nous avons déposés. Or, plutôt que d'assurer le logement de millions de mal-logés, de supprimer les taudis, et de permettre à des centaines de milliers de jeunes de fonder un foyer, les seules mesures prises visent à mettre en cause l'action, la gestion des Organismes publics à but non lucratif, alors qu'il favorise les sociétés privées qui réalisent des bénéfices scandaleux dans la construction de luxe.

C'est ainsi que chaque année la part réservée au logement H.L.M. dans le budget National (sic) est sans cesse réduite ce qui retarde d'autant la mise en chantier d'opérations nouvelles. Ce n'est qu'à la suite d'actions et de démarches répétées par les mal-logés, la Municipalité et l'office Public d'Habitations, qu'il est possible d'arracher les financements nécessaires à la construction de quelques logements. De plus en réduisant de 45 à 40 ans la durée des emprunts et en augmentant de 1 à 2,60 % le taux d'intérêt, le Gouvernement met les Offices dans l'obligation d'appliquer des prix de loyer élevés. Aussi, nous constatons que les logements H.L.M. en raison de la politique gouvernementale, perdent de plus en plus leur caractère social. C'est pourquoi, nous vous appelons à poursuivre en tant que locataires la lutte que vous n'avez pas manqué de mener en tant que mal-logés, afin de mettre en échec le Gouvernement dans la poursuite de son entreprise de démantèlement des Offices, d'augmentation des loyers, et de réduction de l'allocation logement. [...] »

- Courrier reçu en juin 1968 par un locataire de la cité Gabriel Péri bénéficiaire du 1 % patronal<sup>106</sup> :

« Monsieur, Madame, Nous avons le plaisir de vous informer qu'en vertu d'une convention conclue entre l'office et votre Employeur au titre de la contribution patronale à l'effort de construction, instituée par le décret 53701 du 9 août 1953, un logement vous est réservé dans un immeuble de nos cités.

<sup>100</sup> AM SD, 1 OPH 46, *art. cit.*

<sup>101</sup> « Débats parlementaires. Assemblée nationale. Compte-rendu intégral de la séance du Mercredi 15 juin 1966 », Journal Officiel de la République française, 1966, p. 2056.

<sup>102</sup> AM SD, 1 OPH 49, Séance du CA OPH du 12 juin 1968.

<sup>103</sup> AM SD, 2 OPH 1, Séance du CA OPH du 23 avril 1970

<sup>104</sup> AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 20 octobre 1973.

<sup>105</sup> AM SD, 6 OPH 24, *Echantillon OPH*, dossier n° 87.

<sup>106</sup> AM SD, 10 OPH 30, *Echantillon OPH*, dossier n° 885.

Votre relogement est le résultat des efforts incessants déployés par la Municipalité et l'office Public d'Habitations afin de doter notre localité de logements sains et aérés. Toutefois, nous devons vous indiquer que les derniers textes gouvernementaux (arrêté du 14 octobre 1963 et décret du 27 juin 1964) nous mettent dans l'obligation d'appliquer des prix de loyer beaucoup plus élevés que précédemment. Force est de constater que les logements H.L.M. en raison de la politique gouvernementale du logement, perdent de plus en plus leur caractère social.

En vue de signer votre contrat de location, vous voudrez bien vous présenter au siège de l'office, 4 bd Felix Faure à Saint-Denis, le [...] »

La nomination d'Albin Chalandon au ministère de l'Équipement et du Logement en juillet 1968 a contribué à raviver le clivage politique. Ses déclarations mêlant libéralisme et volonté de réorientation des HLM vers un ciblage des plus pauvres sont en effet l'occasion pour la municipalité de Saint-Denis de dénoncer une « véritable déclaration de guerre contre l'institution HLM<sup>107</sup> ». Bien que la réalité des politiques menées soit moins tranchée, le libéralisme assumé par un ministre faisant du retrait de la puissance publique et de la promotion de la maison individuelle les éléments d'une politique urbaine<sup>108</sup>, permet aux communistes dionysiens de raviver le combat contre un gouvernement aux mains des puissances capitalistes<sup>109</sup>. La question de la vente de logements locatifs par les organismes HLM fait partie des thèmes de contestation plusieurs fois soulevés par le conseil d'administration de l'office dionysien depuis la première loi votée en ce sens en 1965<sup>110</sup>. Le bulletin municipal en rend compte sous le titre « Une nouvelle atteinte aux libertés locales. Le Gouvernement veut faire disparaître les HLM<sup>111</sup> ». Autre thème récurrent de contestation : le surloyer qui doit s'appliquer aux locataires dépassant les plafonds de ressource autorisés, une mesure cherchant à cibler davantage l'accès aux HLM sur critères « sociaux ». Alors que l'office en conteste le principe et cherche à plusieurs reprises depuis 1966 à en différer l'application<sup>112</sup>, le Préfet de Seine-Saint-Denis menace début 1971 de bloquer les chantiers en cours<sup>113</sup>. Robert Dumay fait savoir

<sup>107</sup> AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°67, décembre 1968, p. 17.

<sup>108</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit., chap. 3 ; H. Steinmetz, « Les Chalandonnettes. La production par le haut d'une accession bas de gamme », op. cit.

<sup>109</sup> Ainsi, à l'occasion d'un article sur la politique de logement, le bulletin municipal d'octobre 1971 met en avant l'appartenance de plusieurs ministres du gouvernement au monde de la finance et des grandes entreprises [AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°2, octobre 1971, p. 6-7].

<sup>110</sup> « Loi n°65-556 du 10 juillet 1965 relative à l'acquisition d'HLM à usage locatif par les locataires », . Une motion votée lors du Congrès HLM de 1965 sur cette question est approuvée par le CA OPH [AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 28 juin 1965]. Un vœu est adopté par le CA OPH contre du décret relatif à la vente des logements HLM du 15 novembre 1966 [AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 28 janvier 1967, Affaire 2 bis].

<sup>111</sup> AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n° 60, décembre 1966, p. 9. Le texte indique notamment : « La majorité gaulliste au Parlement veut liquider une institution qui a fait ses preuves depuis plus de 50 ans en mettant à disposition des familles ouvrières des logements sains à des prix raisonnables ». Fin 1970, un vœu est adopté et diffusé auprès de plusieurs groupes parlementaires contre de nouvelles dispositions allant dans le même sens [AM SD, 2 OPH 2, Séance du CA OPH du 19 décembre 1970, Affaire 4].

<sup>112</sup> AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 26 janvier 1966, Affaire 1 ; AM SD, 1 OPH 49, Séance du CA OPH du 21 décembre 1968 ; 1 OPH 50, Séance du CA OPH du 19 avril 1969 ; 2 OPH 1, Séance du CA OPH du 23 avril 1970 ; 2 OPH 2, Séance du CA OPH du 26 septembre 1970, Affaire 4.

<sup>113</sup> AM SD, 2 OPH 3, Séance du CA OPH du 27 avril 1971, Affaire 5.

qu'une telle décision remettrait en cause la « résorption du plus grand bidonville de France » et répond qu'il en tiendra informé les 4 500 « mal-logés dionysiens »<sup>114</sup>.

Le président de l'office dionysien a également pris position au sein du mouvement HLM. Le procès-verbal d'un conseil d'administration de l'office municipal de 1973, signale qu'il était alors à la fois membre du bureau de l'Union HLM et vice-président de la Fédération des Offices publics<sup>115</sup>. Sans permettre d'établir plus précisément en quoi ont consisté ses fonctions, ni à quel moment précis il en a pris la charge, les archives que nous avons consultées apportent quelques indices, notamment à travers l'adoption de vœux faisant écho aux revendications des instances nationales du mouvement HLM, comme celles d'exonérations fiscales<sup>116</sup>. Ce type de prise de position repéré à partir de 1960, progresse sensiblement jusqu'en 1974, avant de tomber en désuétude lorsque les relations entre les représentants du PCF et l'Union HLM deviennent plus compliquées<sup>117</sup>. Dans la période 1968-1974, la plus faste, cinq vœux visant la politique gouvernementale de logement social sont formulés par le conseil d'administration de l'office, dont deux en approuvant les motions adoptées par les Congrès HLM de 1970 et 1973. La désignation des représentants au congrès de 1972 est l'occasion d'une démarche inédite avec l'adoption d'un vœu destiné à être repris lors du congrès et diffusé dans la presse<sup>118</sup>. Si l'on se fie à cette mesure de l'activité corporative de l'office dionysien, il est probable que Robert Dumay ait eu des responsabilités au sein de la Fédération des Offices ou de l'Union HLM dès la fin des années 1960.

La chronologie coïncide avec celle de l'affirmation de l'Union HLM comme interlocuteur incontournable de l'État. Depuis le début des années 1960, le conseil d'administration du début de l'été est régulièrement pour l'office dionysien l'occasion de présenter les travaux du Congrès de l'Union HLM<sup>119</sup>. Les tensions autour de la réforme des conseils d'administration des offices publics ont fait sentir l'intérêt de s'appuyer sur la Fédération des Offices publics<sup>120</sup>. Dans la

---

<sup>114</sup> *Ibid.* Une délibération du Conseil municipal du 30 avril 1971 soutient cette démarche.

<sup>115</sup> AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 20 janvier 1973, Affaire 6. Le même procès-verbal de séance nous apprend que la *Revue HLM* est servie aux administrateurs de l'Office HLM dionysien et que la publication de la CNL, « organisation la plus représentative des locataires », *Logement et Famille* le sera aussi dorénavant.

<sup>116</sup> Une exonération de TVA est demandée en décembre 1969, puis de nouveau avec une exonération d'une taxe sur les salaires en décembre 1970 [AM SD, 2 OPH 1, Séance du CA OPH du 20 décembre 1969 ; 2 OPH 2, Séance du CA OPH du 19 décembre 1970].

<sup>117</sup> Cf. Annexe n° 4-2. Le décompte effectué à partir des archives du conseil d'administration de l'Office dionysien donne : 13 vœux de 1960 à 1964, 15 de 1965 à 1969, 19 de 1970 à 1974 ; 3 vœux en 1975-1976, puis 9 en 1980-1981 durant la campagne présidentielle. Sur les tensions constatées entre le PCF et l'Union HLM, et les positions prises alors par R. Dumay, cf. Chap. 6.

<sup>118</sup> AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 9 mai 1972, Affaire 2.

<sup>119</sup> En juin 1960, les administrateurs sont informés que les idées développées dans l'intervention du maire-adjoint dionysien, René Benhamou, sur les difficultés de la participation des Offices à la rénovation urbaine, ont été reprises dans le vœu adopté par le Congrès HLM [AM SD, 1 OPH 36, Séance du CA OPH du 24 juin 1960].

<sup>120</sup> AM SD, 1 OPH 41, Séance du CA OPH du 8 février 1964 : suite au décret du 19 décembre 1963 sur la

seconde moitié des années 1960 la conjoncture paraît favorable à un renforcement corporatif qui dépasse d'ailleurs les seuls organismes HLM et concerne une organisation comme la CNL<sup>121</sup>. Significativement, en juin 1965, le rapport présentant aux administrateurs de l'office les travaux du 26<sup>ème</sup> Congrès des HLM qui vient de se dérouler est plus circonstancié qu'à l'habitude et prend soin de souligner qu'avec 1 700 délégués, le Congrès des HLM n'avait jamais rassemblé autant de participants<sup>122</sup>. Dix ans plus tard, celui de Grenoble en réunit 2 300, témoignant d'un renforcement continu<sup>123</sup>.

### **1.2.3. Contrôle municipal préservé et consensus dans la conduite de l'office HLM : le conseil d'administration de 1964 à 1974**

La remobilisation politique conduite par Robert Dumay, l'expertise qu'il entend incarner et les relations qui s'instaurent avec les services de l'État en Seine-Saint-Denis assurent à la municipalité dionysienne un contrôle sur la conduite de l'office HLM. La présidence du conseil d'administration lui demeure acquise durant toute la période, et son bureau est régulièrement reconduit à l'unanimité<sup>124</sup>. Les archives de l'office municipal dionysien donnent ainsi à voir une situation bien moins conflictuelle que celle régnant dans les Hauts-de-Seine où plusieurs municipalités communistes, politiquement minoritaires, perdent le contrôle des offices municipaux à partir de 1971<sup>125</sup>. Plusieurs indices montrent que la maîtrise de l'office municipal a été préservée sans difficulté, malgré la place accrue donnée aux représentants désignés par le Préfet par la réforme de 1963<sup>126</sup>. Dans le contexte de vive opposition qui avait marqué cette réforme, la nomination des administrateurs était suivie avec attention par la municipalité, mais il en ressort que sur les six administrateurs désignés par le Préfet, les trois reconduits avaient approuvé toutes les décisions du conseil d'administration<sup>127</sup> et participent par ailleurs sans aucune difficulté à la commission d'attribution des logements. Sans disposer d'informations exhaustives sur les administrateurs que le Préfet désigne par la suite, on peut relever parmi eux une assistante sociale, un attaché administratif, un agent d'assurance ayant pignon sur rue à

---

composition des conseils d'administration, le bureau de l'OPH de Saint-Denis a demandé la tenue d'une Assemblée générale extraordinaire de la Fédération des OPHLM qui s'est tenue le 29 janvier 1964.

<sup>121</sup> S. Jolis, « La Confédération nationale des locataires (CNL) ou l'autonomisation impossible ? » In : E. Bellanger, J. Mischi (dir.), *Les territoires du communisme: élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*. Paris : Armand Colin, 2013, p. 177- 179.

<sup>122</sup> AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 28 juin 1965, Affaire 1.

<sup>123</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit., p. 256.

<sup>124</sup> Par exemple : AM SD, 1 OPH 48, Séance du CA OPH du 26 février 1968, Affaire 2 ; 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 20 janvier 1973, Affaire 1 ; 2 OPH 6, Séance du C1 OPH du 21 janvier 1974, Affaire 2.

<sup>125</sup> M. Cohen, *Des familles invisibles...*, op. cit., p. 443- 444.

<sup>126</sup> Cf. Chap. 2, 3.1.2.

<sup>127</sup> *Ibid.* Le maire adjoint René Benhamou, chargé d'un rapport au bureau municipal explique leur maintien par le fait qu'ils étaient en congé lors du vote contre le décret du 19 décembre 1963.

Saint-Denis<sup>128</sup>, un docteur en études germaniques<sup>129</sup>, une ouvrière de l'orfèvrerie Christofle. Cette dernière, M<sup>me</sup> Page, entrée au conseil d'administration en 1966, est désignée administratrice-déléguée en 1970 et préside à ce titre la commission d'attribution. Lorsque son mandat s'achève, en janvier 1973, l'hommage qui lui rend Robert Dumay loue sa « grande compréhension des besoins de la population », son « dévouement », son « esprit d'équité », mais aussi sa « compétence » donnée par une « formation sociale, acquise à la fois comme travailleuse au coude-à-coude dans nos usines de Saint-Denis avec les militants syndicalistes et comme catholique progressiste<sup>130</sup> ». Le recrutement des administrateurs dans le milieu local et syndical aidait probablement à consolider ce consensus institutionnel<sup>131</sup>.

Il se peut que la nature institutionnelle des archives d'un conseil d'administration d'office HLM conduise à surévaluer l'unanimité produit par l'institution. Mais on peut aussi faire l'hypothèse d'une acculturation des administrateurs successifs à la « gestion sociale » voulue par des élus municipaux qui, à l'image de Robert Dumay, avaient acquis une autorité d'expertise. Début 1974, par exemple, suite à une discussion sur les difficultés budgétaires de l'office, une demande exceptionnelle de différer l'amortissement des emprunts arrivant à échéance est votée à l'unanimité du conseil d'administration, moins trois abstentions d'administrateurs désignés par le Préfet, l'un d'eux justifiant cependant son vote comme une anticipation du rejet de la demande, tout en affirmant son accord avec les mesures demandées<sup>132</sup>. Une des rares traces d'opposition ouverte concernant l'administration de l'office concerne l'administratrice à laquelle Robert Dumay rend hommage début 1973. L' élu dénonce alors le fait qu'elle soit la seule à n'avoir pas été renouvelée, « sans consultation de la Direction de l'office, ni de la Municipalité de Saint-Denis<sup>133</sup> ». Sans chercher à s'assurer le contrôle des postes clés du conseil d'administration, il est possible que la Préfecture ait souhaité renouveler ses représentants les plus étroitement liés à la gestion de l'organisme<sup>134</sup>. Toutefois, on n'observe pas de rotation plus rapide des administrateurs désignés par le Préfet. Pour l'ensemble des administrateurs nommés entre 1964 et 1978, la durée moyenne d'activité est de 8 ans, contre 9

---

<sup>128</sup> On repère une publicité pour son cabinet (Cabinet Halgrin) dans les pages du bulletin municipal de décembre 1967 [AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°63, décembre 1967, p. 20]

<sup>129</sup> AM SD, 2 OPH 7, Carte de visite.

<sup>130</sup> AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 20 janvier 1973, Affaire 1.

<sup>131</sup> Un autre exemple : Edouard Vincent, « ouvrier représentant la CGT » à la Caisse d'allocations familiales, désigné à ce titre administrateur de l'Office HLM dionysien [AM SD, 1 OPH 42, *art. cit.*].

<sup>132</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 21 janvier 1974, Affaire 3.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Un autre exemple de protestation suite au non renouvellement d'un administrateur par le Préfet est donné en 1967 avec le cas de M. Ritzl, administrateur depuis 1958 [AM SD, 1 OPH 42, *art. cit.*]. « Cette décision qui le prive de son mandat auquel comme nous-mêmes il était fortement attaché en raison de son caractère social, a mis fin à une collaboration qui nous était précieuse », déplore alors Robert Dumay [AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 28 janvier 1967, Affaire 1].

ans pour ceux désignés par le Préfet. L'attaché d'administration Jacques Richard le reste de 1964 à 1980. Trois autres désignés par le Préfet en 1970-1972 sont reconduits jusqu'en 1983.

La question des loyers est un bon observatoire des logiques consensuelles qui s'imposent aux élus en charge de l'office municipal, malgré des discours parfois véhéments. Les loyers sont l'enjeu le plus fréquent des vœux adoptés en conseil d'administration, avec celui du financement de la construction<sup>135</sup>. Mais, les responsables de l'office dionysien se trouvent sur ce sujet dans une position assez inconfortable. Depuis le début des années 1960, en effet, ils ont appliqué une plus grande rigueur au recouvrement des impayés et intégré la nécessité d'un relèvement de loyers dont le niveau initial était particulièrement bas<sup>136</sup>. Ainsi, à la fin de la décennie, ils se trouvent parfois à front renversé lorsque les mesures de modération des loyers viennent du gouvernement : le conseil d'administration adopte ainsi un vœu protestant contre des déclarations du Ministre de l'Économie et des Finances de décembre 1967 visant à supprimer toute majoration des loyers HLM, et condamnant une décision démagogique qui cherche à « reporter sur les organismes HLM la responsabilité des hausses de loyers »<sup>137</sup>. Deux ans après, une augmentation « nécessaire » de 10 % des loyers est votée pour plusieurs cités, dont certaines très récentes<sup>138</sup>. Puis, une hausse des dépôts de garantie exigés des locataires, restés stables depuis 5 ans, est aussi décidée<sup>139</sup>. Contraints de réévaluer les loyers pour assurer la poursuite de l'activité de l'office municipal, les élus reportent leurs revendications sur un registre plus technique et éloigné de l'expérience quotidienne des habitants, en demandant par exemple le retour aux prêts à 1 % sur 65 ans qui existaient au début des années 1950 et permettraient des niveaux de loyers plus bas.

Si la rhétorique de la défense des HLM permet de réactiver des clivages politiques connus et de consolider les soutiens militants de la municipalité, la gestion locale d'un organisme HLM incite plutôt à la prudence. Cela explique pourquoi après 1965, le logement est traité dans le bulletin municipal comme une collection des mesures techniques et réglementaires (surloyer, financement, rôle donné aux banques, normes de construction, mesures en faveur du regroupement des offices, réglementation des attributions, etc.). L'approche s'articule bien avec celle du programme commun de juin 1972, qui s'en tient, en matière de logement, à lister des mesures visant à « mettre fin à la crise », et à annoncer que « la conception sociale du secteur

---

<sup>135</sup> Sur 49 vœux adoptés entre 1960 et 1976, 11 visent la question des loyers, 10 celle du mode de financement des constructions HLM, 6 la composition des conseils d'administration, 5 la politique du logement social dans son ensemble.

<sup>136</sup> Cf. Chap. 2.

<sup>137</sup> AM SD, 1 OPH 48, Séance du 16 décembre 1967, Affaire 2.

<sup>138</sup> AM SD, 2 OPH 1, Séance du CA OPH du 20 décembre 1969, Affaire 2.

<sup>139</sup> Ils passent d'une échelle de 130 à 240 F à une fourchette de 150 à 300 F suivant la taille du logement [AM SD, 2 OPH 1, Séance du CA OPH du 23 avril 1970, Affaire I].

HLM sera rétablie et améliorée »<sup>140</sup>. Placer au centre des revendications locales la quantité de logement à construire ou la défense de l'institution HLM permet aussi de faire tenir ensemble un public municipal dont l'horizon d'attente en matière de logement est de moins en moins homogène au fur et à mesure que la situation des mal-logés s'améliore. Cette approche présente l'avantage de faire l'économie de débats publics difficiles sur les choix urbanistiques adoptés ou encore sur une ouverture accrue des cités municipales aux familles d'immigrants, via la résorption des bidonvilles.

Dans la période de transition qu'a représenté la seconde moitié des années 1960, conserver les objectifs généraux de la municipalité sociale et adapter son organisation pour la rendre plus efficace a permis aux acteurs locaux d'établir des rapports de coopération renforcés avec les services de l'État redéployés en Seine-Saint-Denis. Mais, lorsque vient le temps de la mise en œuvre du programme urbain élaboré sous la responsabilité de Robert Dumay, les questions laissées de côté resurgissent, au point de compromettre la valorisation des succès pourtant inédits obtenus grâce à la remobilisation municipale.

## **2. Urbanisme et construction de masse : l'impossible valorisation des réalisations municipales des « années 68 »**

Lors d'un bilan de son activité, Robert Dumay souligne qu'en 1965 « aucun crédit [n']avait été attribué [à l'office] depuis trois ans pour engager de nouvelles opérations » et que la tâche lui avait été confiée de préparer un vaste programme de construction<sup>141</sup>. En mai 1974, devant le bureau municipal, l'adjoint à l'urbanisme et président de l'office HLM rappelle le mandat qu'il avait reçu et fait le point sur près de dix ans d'action avec l'adjoint au logement, André Audo. À cette date, malgré les succès obtenus en termes d'aménagement urbain et de construction HLM, les deux élus sont contraints de s'expliquer car leur politique est l'objet de critiques au sein de l'équipe municipale, notamment à cause de décisions encore en suspens dans le cadre de la rénovation urbaine de l'îlot Basilique et des difficultés financières qui s'annoncent pour l'office HLM<sup>142</sup>. Pour sa défense, Robert Dumay souligne notamment qu'à son arrivée il s'agissait de

tenir compte de modifications intervenues dans la composition du CA avec l'entrée dans celui-ci d'administrateurs U.D.R. blakboulés (*sic*) par le suffrage universel, ce qui nous obligeait à

---

<sup>140</sup> Parti communiste français, Parti socialiste, *Programme commun de gouvernement : 27 juin 1972*. Paris : Éditions sociales, 1972, chap. 3, point 4.

<sup>141</sup> AM SD, 85 ACW 4, Note aux membres du bureau municipal, 13 mai 1974 par R. Dumay et A. Audo.

<sup>142</sup> Cf. Chap. 6.

mener une incessante bataille au niveau du Conseil d'Administration pour conserver cette gestion sociale<sup>143</sup>.

Cohérent avec son profil d'« homme du Parti » venu conduire une action politique, l'argument est peu crédible au regard des pratiques observées, tant au titre de la gestion de l'office HLM que dans l'élaboration et la conduite des politiques d'aménagement locales. Pour comprendre ce rapide revers de fortune, il convient de revenir aux véritables enjeux, qui dépassent l'impératif de construction. Nous décrirons ensuite comment celui-ci a conduit la politique urbaine municipale dans une impasse.

## 2.1.Face à de nouveaux enjeux urbains : les limites d'une reconduction à l'identique du projet municipal

Les communistes dionysiens en charge de l'urbanisme et du logement se sont trouvés pour partie confrontés à des enjeux urbains inédits et susceptibles de remettre en cause les fondements même de la politique municipale : une désindustrialisation profonde et continue, et la résorption de bidonvilles dépassant toutes les proportions jusqu'alors atteinte par ce type d'habitat sur le territoire communal.

### 2.1.1. Accroître la construction HLM : une question d'actualité... au milieu des années 1960

Dans la continuité des engagements pris depuis la Libération, les élus en charge de la politique urbaine dionysienne abordent l'enjeu de la quantité de logement construits comme une évidence : c'est la principale question soulevée par les « assises » dont nous avons évoqué la tenue en juin 1966<sup>144</sup>. La revendication d'une intensification de la production immobilière dépassait alors largement le parti communiste<sup>145</sup>. L'actualité du débat parlementaire touchait notamment aux effets concrets en termes de construction, de la réforme du financement des HLM prévoyant l'intervention d'une Caisse des prêts aux HLM destinée à substituer au budget de l'État les ressources de la CDC<sup>146</sup>. L'objectif fixé par le V<sup>e</sup> Plan (1966-1970) était de 480 000 logements par an à la fin des années 1960. Le nombre total de logements achevés était passé

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 2

<sup>144</sup> Cf. *supra*, 1.2.2.

<sup>145</sup> C. Alphandéry, *Pour une politique du logement*. Paris, Editions du Seuil, 1965 ; G. Mathieu, *Peut-on loger les Français ?* Paris, Éd. du Seuil, 1965 ; L. Houdeville, *Pour une civilisation de l'habitat*. Paris : Économie et humanisme Éd. ouvrières, 1969. Voir également : J.-C. Croizé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*, *op. cit.*, vol. 3, p. 69- 78. ; et, T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, chap. 1, II, A).

<sup>146</sup> « Débats parlementaires. Assemblée nationale. Compte-rendu intégral de la séance du Mercredi 15 juin 1966 », *op. cit.*, p. 2056. La création de la Caisse des prêts aux HLM est effectuée dans le cadre d'une révision générale du financement de la construction de logement, en faveur d'une mobilisation de l'épargne : S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France*, *op. cit.*, part. 3.

d'un peu plus de 300 000 en 1959-1962 à plus de 400 000 en 1965 ; la part de HLM, locatifs et en accession, restant stable autour de 30 % des logements construits<sup>147</sup>.

Les élus communistes défendaient le principe d'une part accrue d'HLM comme une solution incontournable face à la persistance du mal-logement, mais aussi dans la perspective de l'arrivée des jeunes ménages issus du baby-boom sur le marché du logement. C'est ainsi que le 15 juin 1966, le député-maire communiste de Drancy, Maurice Nilès, présente un programme d'ensemble orienté par « la nécessité urgente de construire onze à douze millions de logements en vingt ans, dont six millions et demi d'HLM de type locatif et un million et demi en copropriété par l'intermédiaire de sociétés coopératives d'HLM, soit au moins 550 000 logements par an<sup>148</sup> ». Le député de Saint-Denis, Fernand Grenier, complète le propos en relatant l'exemple de l'office HLM municipal dont la politique de construction active a seulement permis d'absorber l'accroissement démographique de près de 30 000 personnes constaté depuis la Libération, sans parvenir à réduire le nombre de mal-logés recensés<sup>149</sup>. Cela justifie la construction dans la commune de 1 000 logements par an pendant dix ans, afin de répondre aux plus de 4 000 demandes de logements provenant pour moitié de jeunes ménages, déposées auprès de l'organisme au 31 décembre 1965, auxquelles il ajoute, en en surévaluant beaucoup le nombre, « 3 000 familles des bidonvilles<sup>150</sup> ».

Les acteurs locaux entendent contester les choix de l'État sur le terrain communal. Ils souhaitent notamment donner la preuve de l'efficacité d'un modèle de construction concurrent de celui favorisé par l'État à travers l'abaissement des prix plafonds de la construction HLM et la politique des « modèles agréés » de 1969-1970, dite des « 15 000 logements »<sup>151</sup>. Il s'agit

---

<sup>147</sup> S. Magri, *Logement et reproduction de l'exploitation: les politiques étatiques du logement en France, 1947-1972*. Centre de sociologie urbaine, 1977, p. 286.

<sup>148</sup> « Débats parlementaires. Assemblée nationale. Compte-rendu intégral de la séance du Mercredi 15 juin 1966 », *op. cit.* Sur les revendications du PCF : François Alquier, « La crise de l'habitat : pour une politique du logement social », *Économie et politique*, février 1968, p. 41. Si l'objectif de 550 000 constructions annuelles est peu ou prou celui qui est admis par les différents experts participant à l'élaboration du VI<sup>ème</sup> Plan, le PCF se distingue par la durée de l'effort souhaité, et surtout par la part prépondérante accordée aux HLM (2/3 des logements à construire). Gilbert Matthieu dégageait en 1965 un objectif de 600 000 logements dont 60 à 70 % de logements sociaux [cité par : J.-C. Croizé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*, *op. cit.*, vol. 3, p. 72]. Mais, à titre de comparaison, en 1971, la CFDT propose le même objectif en ne demandant que la moitié d'HLM locatives [« Le VI<sup>e</sup> Plan et la politique du logement », communiqué de presse, 5 mars 1971, Archives confédérales de la CFDT, 8 H 1445, cité par : T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*].

<sup>149</sup> « Débats parlementaires. Assemblée nationale. Compte-rendu intégral de la séance du Mercredi 15 juin 1966 », *op. cit.*, p. 2064.

<sup>150</sup> *Ibid.* Les statistiques de la Préfecture de la Seine recensent 742 familles dans les différents bidonvilles de Saint-Denis au 31 décembre 1965 [C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un næud...*, *op. cit.*, p. 74]. Le bidonville du Franc-Moisin connaît certes une croissance rapide, mais au terme des différentes opérations de résorption des bidonvilles de la commune, en 1974, ce sont environ 1 200 familles qui ont été relogées [C. David, « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine... », *op. cit.*, p. 141].

<sup>151</sup> J.-C. Croizé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*, *op. cit.*, p. 130-132T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, chap. 4.

d'obtenir des coûts de construction et des loyers réduits « tout en conservant un niveau de prestations, de conception des bâtiments et d'appartements, convenable<sup>152</sup> », en s'appuyant notamment sur un programme pluriannuel garanti à une entreprise<sup>153</sup> ». Une première occasion de mettre en œuvre cette approche est donnée par l'élaboration des programmes de construction des cités la Saussaie et Franc-Moisin. À la fin des années 1960, en voulant faire mieux que la « politique des modèles » lancée par le ministère, les responsables dionysiens prennent cependant comme référence une procédure déjà en voie de délégitimation. Il s'agit en effet du dernier avatar des concours destinés à appuyer le développement d'un secteur industrialisé du bâtiment<sup>154</sup>.

La principale faiblesse de cette contre-expertise opposée aux choix ministériels est donc qu'elle repose sur des procédés développés au sein de la Direction de la Construction du ministère depuis les années 1950. De même, le principe de contrat triennaux et la possibilité de reconduction des marchés conclus par les organismes HLM maîtres d'ouvrage ont été établis par décrets à partir de 1953, puis par la loi-cadre du 9 août 1957<sup>155</sup>. À Saint-Denis, la reconduction des marchés conclus avec les entreprises intervenant dans la construction des cités municipales était pratiquée depuis fin 1959<sup>156</sup>. Le modèle municipal d'industrialisation repose sur la standardisation des types de logement et la préfabrication, grâce à une usine installée sur les lieux même du chantier de la cité du Franc-Moisin débuté fin 1968, mais les gains de productivité obtenus n'empêchent pas les services de l'État d'exiger des restrictions sur la qualité des équipements initialement envisagés. La politique municipale de construction bénéficie de l'« âge d'or » du financement du logement social débuté en 1964<sup>157</sup>. Mais elle s'appuie sur un modèle de production de la ville bientôt remis en cause, lorsqu'au début des années 1970, on estimera le retard quantitatif du secteur immobilier français est sur le point d'être comblé.

---

<sup>152</sup> AD 93, 42 J 278, « Saint-Denis : opérations la Saussaie – le Franc-Moisin », Note établie par S. Lana « conformément aux entretiens » qu'il a eu avec R. Dumay, 25 septembre 1969.

<sup>153</sup> AD 93, 42 J 261, « Extrait n°1 du compte-rendu de réunion du Bureau municipal du 5 novembre 1968 ».

<sup>154</sup> J.-C. Croizé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*, *op. cit.*, p. 130-132.

<sup>155</sup> *Ibid.*, vol. 4, p. 67-69.

<sup>156</sup> AM SD, 1 OPH 34, Séance du CA OPH du 18 juin 1959. On en trouve ensuite des mentions régulières dans les procès-verbaux du conseil d'administration de l'Office tout au long des années 1960 [AM SD, 1 OPH 36, Séance du CA OPH du 24 juin 1960 (au sujet de l'opération Péri-Bonnevide bénéficiant d'une reconduction des marchés passés pour la construction des cités de la SEM le Logement Dionysien) ; 1 OPH 41, Séance du CA OPH du 8 février 1964, affaire 12 ; 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 26 janvier 1966 (au sujet de la future cité Marcel Cachin) ; 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 19 septembre 1966 (au sujet de la future cité des Cosmonautes) ; 1 OPH 50, Séance du CA OPH du 19 avril 1969 (au sujet du programme de « grosses réparations » mis en œuvre dans le patrimoine de l'Office) ; 1 OPH 50, Séance du CA OPH du 26 septembre 1969 (au sujet des « 1 500 logements » des opérations Franc-Moisin et la Saussaie)].

<sup>157</sup> S. Effosse, « La construction immobilière en France, 1947-1977 », *op. cit.*

### 2.1.2. Désindustrialisation et maîtrise municipale de l'aménagement local

Le décalage entre les solutions municipales et l'actualité économique et sociale du territoire dionysien est également perceptible si l'on considère les questions d'aménagement. Les plans d'urbanisme de détail concernant Saint-Denis et le plan directeur d'urbanisme intercommunal prescrits par un décret du 31 décembre 1958 ne sont officiellement mis à l'étude que progressivement au cours des années 1960<sup>158</sup>. Plusieurs projets d'aménagement étaient bloqués dans l'attente de décisions liées au SDAURP publié en 1965<sup>159</sup>, obligeant à envisager les enjeux de l'aménagement local à nouveaux frais.

L'un des problèmes essentiels pour la municipalité était le maintien de l'emploi ouvrier face au processus de désindustrialisation engagé par la politique incitative menée au niveau national. À Saint-Denis, entre 1958 et 1972, 52 entreprises ont en effet fermé et 20 000 emplois ont été supprimés<sup>160</sup>. C'est évidemment une question politique considérable pour des élus municipaux qui se considéraient comme les représentants organiques de la classe ouvrière locale, mais c'est aussi une remise en cause importante pour les principes d'aménagement suivis à Saint-Denis depuis l'après-guerre. Le plan communal d'aménagement révisé en 1947 et 1955 par André Lurçat attribuait une affectation industrielle à la quasi-totalité de la partie du territoire municipal située au sud et à l'ouest du canal Saint-Denis, désigné comme « zone industrielle de fait »<sup>161</sup>. Il faut noter cependant que ce plan n'a jamais été reconnu comme juridiquement contraignant, mais uniquement pris en considération comme un document de travail par les services de l'État<sup>162</sup>. De ce fait, le soutien de la Ville à l'extension ou à la création d'activités industrielles ou artisanales était un impératif constant. C'est particulièrement le cas dans la zone dite du Cornillon où existaient des terrains laissés libres par l'abandon d'activités de maraîchage et, sur la rive sud-ouest du canal Saint-Denis, où de vastes parcelles détenues par la Ville de Paris, étaient occupées par des usines à gaz. La réorientation de l'activité de Gaz de France vers l'exploitation du gaz naturel de Lacq découvert à la fin des années 1950 devait en effet conduire

---

<sup>158</sup> Par exemple, le plan directeur d'urbanisme intercommunal Pierrefitte – Saint-Denis – Stains, concernant une zone dont le devenir est discuté depuis plusieurs années, est mis officiellement à l'étude par arrêté du préfet de région le 27 décembre 1967, est approuvé le 30 juin 1971 [AM SD, 1 Fi 083, Service régional de l'Équipement, Plan directeur d'urbanisme intercommunal, ensemble n°35 A, 1/10000, juin 1971].

<sup>159</sup> *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, op. cit.*

<sup>160</sup> AM SD, 18 C 9, M. Jabert, « La politique du logement à Saint-Denis », octobre 1977, partie 3 ; S. Adda, M. Ducreux, « L'usine disparaît : l'industrialisation remise en question. Saint-Denis, Aubervilliers ». *Annales de la recherche urbaine*. 1979, n° 5R. Guglielmo, « Désindustrialisation et évolution de l'emploi à Saint-Denis ». *Villes en parallèle*. 1986, n° 11.

<sup>161</sup> AM SD, 29 ACW 2, 28 AC 2 et 1 Fi 7 à 82. Cf. Annexe cartographique n° 2, Carte 1.

<sup>162</sup> Entretien du 18 mars 2013 avec F. Douzenel.

à l'arrêt de la production de gaz de houille à Saint-Denis<sup>163</sup>. Sur des terrains proches du Franc-Moisin, au nord-est du canal, la municipalité portait le projet d'implantation d'une « cité artisanale », en lieu et place de l'extension d'une usine voisine qui fut abandonnée car début 1961, le Commissariat à la Construction et à l'Urbanisme de la Région parisienne (CCURP) avait rejeté le projet<sup>164</sup>. De façon générale, l'action municipale ne parvient pas à infléchir le mouvement de fond d'une désindustrialisation appuyée par l'État, qui s'accroît encore au cours des années 1970<sup>165</sup>.

Parallèlement, la maîtrise de la construction immobilière par la municipalité était aussi en jeu. Là encore, la nécessité d'un contrôle municipal du foncier constructible avait été posée dès la Libération comme prioritaire. Mais, alors que durant les années 1950 Saint-Denis n'était pas considérée comme un espace prioritaire par les acteurs publics et privés<sup>166</sup>, la situation tend à changer au cours des années 1960. Dès 1964, l'architecte-urbaniste Louis Arretche collabore ainsi avec Jean Renaudie sur une opération portée par une société de promotion immobilière dans le secteur couvert par le plan d'urbanisme de détail du secteur du Cornillon, dont les autorités régionales lui avaient confié la responsabilité<sup>167</sup>. Bien que Jean Renaudie soit, à partir de 1968, un proche collaborateur de la municipalité communiste d'Ivry-sur-Seine<sup>168</sup>, ce projet de 1 500 logements alerte les élus dionysiens, car il comporte une majorité de Logécos locatifs<sup>169</sup>, des immeubles à loyers normaux (ILN<sup>170</sup>) et des logements en accession à la propriété, contre seulement 350 HLM et une place réduite laissée à l'activité industrielle. Le statut privé du promoteur justifie également l'opposition municipale à un projet « dont une infime partie des mal-logés de Saint-Denis seulement pourrait profiter<sup>171</sup> ». Ces enjeux de pouvoir autour de la maîtrise de l'aménagement de terrains à l'affectation contestée ont

---

<sup>163</sup> *Territoire d'usines: Seine-Saint-Denis*, Grâne : Créaphis, 2003, p. 94- 95. Dans les faits, c'est seulement en 1977 qu'a lieu l'arrêt total de la production.

<sup>164</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 61- 63.

<sup>165</sup> Sur la politique industrielle de l'État et les combats suscités à Saint-Denis par la perspective des établissements Cazeneuve, entreprise métallurgique spécialisée dans la production de machine-outil, cf. J. Bellanger, *Combat de métaux*, *op. cit.*

<sup>166</sup> Cf. Chap. 2, 1.1.2.

<sup>167</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 125-126 129- 130. Sur l'architecte Jean Renaudie et ce projet, cf. B. Chaljub, *Les œuvres des architectes Jean Renaudie et Renée Gailhoustet, 1958-1998 : théorie et pratique*. Thèse doctorat en architecture. France : Université de Paris VIII, 2007, p. 140- 141.

<sup>168</sup> B. Chaljub, *Les œuvres des architectes Jean Renaudie et Renée Gailhoustet*, *op. cit.*, chap. 5- 2.

<sup>169</sup> Formule de financement aidé de la construction existant depuis 1960. Organismes constructeurs à but non lucratif (sociétés d'HLM, société d'économie mixte, CIL,...) et sociétés immobilières privées y ont accès [S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France*, *op. cit.*, p. 419- 422].

<sup>170</sup> Norme de construction et de financement de logements sociaux de standing supérieur, prenant la suite des ILM créés en 1928, à partir d'un arrêté du 23 novembre 1955 [J.-C. Croizé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*, *op. cit.*].

<sup>171</sup> AD 93, 42 J 264, *Lettre de S. Magnien* [architecte-urbaniste de Saint-Denis] à J. Renaudie, 21 juillet 1966.

d'ailleurs favorisé l'installation, en 1962-1963, du bidonville du Franc-Moisin<sup>172</sup>. Il semble que ce soit moins l'opposition municipale que la croissance de ce bidonville qui contribua à l'abandon de l'opération immobilière.

La municipalité joue un rôle plus déterminant face à d'autres opérations projetées au même moment. C'est le cas au nord-est de la commune où le millier de logements de la cité Floréal avait été réalisé au début des années 1960 par la SCIC<sup>173</sup>, grâce à un échange de terrain entre le Département de la Seine et la filiale de la CDC, dans le cadre de l'aménagement du nouveau parc départemental de la Courneuve qui se trouvait à proximité<sup>174</sup>. En 1959, le Conseil général de la Seine avait voté en faveur de la SCIC une promesse d'expropriation pour d'autres terrains proches du lieu-dit la Courtille destinés à équilibrer le bilan financier de l'opération Floréal. L'office HLM de la Ville de Paris, puis une société immobilière a cherché à se porter acquéreur des mêmes terrains. C'est donc en affirmant vouloir « éviter une opération spéculative », et surtout afin de mobiliser des emprises foncières initialement laissées de côté par les plans d'André Lurçat, que le conseil municipal de Saint-Denis décide de les acheter, fin 1965<sup>175</sup>. Lors des négociations menées avec les autorités départementales et régionales, Robert Dumay fait désormais des terrains de la Courtille le réceptacle potentiel d'une « opération-tiroir » contribuant à la résorption du bidonville du Franc-Moisin<sup>176</sup>.

### **2.1.3. Habitat insalubre et immigration : entre planification étatique et politisation « gauchiste »**

La lutte contre l'habitat insalubre était un autre enjeu ancien. Cependant, de nouvelles difficultés se présentent pour la rénovation du quartier Basilique et le statut qu'acquièrent les bidonvilles au cours des années 1960, entre enjeu de civilisation et politique d'immigration<sup>177</sup>, pose la question en de nouveaux termes.

L'aménagement du centre-ville demeurait en suspens depuis la fin des années 1950<sup>178</sup>. L'un des objectifs du mandat municipal entamé en 1965 était de relancer le projet. Mais, tandis que les élus peinaient à réunir les conditions d'un équilibre financier, les enjeux dépassaient

---

<sup>172</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 61-63.

<sup>173</sup> P. Landauer, « La SCIC, premier promoteur français des grands ensembles (1953-1958) », op. cit.

<sup>174</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 128-129.

<sup>175</sup> AM SD, 44 ACW 45, *Information au Bureau municipal présentée par R. Dumay – Ensemble immobilier situé au lieudit « La Courtille » Chemin de Marville*, 7 mars 1966.

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, op. cit., chap. 1.

<sup>178</sup> Cf. Chap. 2, 2.2.

désormais la seule construction de logements sains<sup>179</sup>. Au-delà de la résorption de l'habitat insalubre entourant la Basilique, les orientations fixées par le SDAURP soulevaient en effet la question du rôle accordé au centre ancien de Saint-Denis à l'échelle de la banlieue nord<sup>180</sup>. Suivant le District et l'IAURP, il doit être transformé « par une rénovation mesurée et une restauration » pour qu'y soient implantés des « établissements surtout culturels », tandis qu'un pôle commercial associé à une station du RER est prévu à Stains-Pierrefitte, et qu'un centre universitaire est projeté à Villetaneuse-Montmagny<sup>181</sup>. L'urbanisme commercial devient ainsi un enjeu stratégique. Il en va de l'identité historique d'une ville dont les édiles se plaisent à rappeler le long passé commercial, mais aussi de son développement économique. Au-delà des enjeux d'emploi, la crainte porte sur la concurrence que ferait peser sur les commerçants du marché de Saint-Denis et du centre-ville élargi la réalisation d'un pôle commercial deux stations de métro plus au nord. Les élus municipaux entrevoient le risque d'une dévitalisation du centre-ville et en font une lecture politique. Robert Dumay évoque à ce titre le plan directeur d'urbanisme intercommunal Stains-Saint-Denis-Pierrefitte lors d'une séance du conseil municipal de juin 1969<sup>182</sup>. Rappelant le projet de grand ensemble intercommunal prévu jusqu'en 1967 au lieu-dit les Tartres, intégré aux projections du SDAURP comme un pôle concurrent du centre-ville historique de Saint-Denis, l'adjoint à l'urbanisme dénonce « une "opération politique", dont le but était de créer une ville nouvelle avec sa mairie, son église et d'y importer une population dans le but de modifier la composition sociale du corps électoral »<sup>183</sup>. Cette opération n'était plus d'actualité, mais le propos indique que la rénovation du quartier Basilique a désormais une dimension stratégique majeure pour l'avenir de la commune, au-delà de l'enjeu de l'insalubrité.

---

<sup>179</sup> AM SD, 50 ACW 73, Rapport de Robert Dumay au Bureau municipal, 1<sup>er</sup> février 1966 ; et, AM SD, 261 W 41, Délibération du Conseil municipal, Rénovation du « Centre-Ville ». Demande de prise en considération par le Groupement Interministériel Foncier, 17 mars 1970.

<sup>180</sup> De façon générale, sur les enjeux d'urbanisme et d'architecture liés à la rénovation du centre-ville de Saint-Denis, on se reportera à la thèse en cours de S. Radouan, *La rénovation du centre-ville de Saint-Denis (93), 1945-2009*, Thèse de doctorat en Histoire de l'art, Université Paris 4.

<sup>181</sup> *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, op. cit.*, p. 96.

<sup>182</sup> Cf. Annexe cartographique n° 2, Carte 3.

<sup>183</sup> AD 93, Archives de l'agence d'architecture Hess-Magnien, 42 J 261, Conseil municipal du 24 juin 1969, Projet de PDUI n°35, intéressant les territoires de Stains, Saint-Denis et Pierrefitte. Le plan approuvé en juin 1971 fait figurer au lieu-dit des Tartres une zone d'aménagement d'intérêt départemental à vocation commerciale et tertiaire [AM SD, 1 Fi 083, Service régional de l'Équipement, Plan directeur d'urbanisme intercommunal, ensemble n°35 A, 1/10000, juin 1971]. Bien que ce secteur des Tartres ait été classé en zone d'aménagement différé (ZAD) par le District en vertu de la loi du 10 juillet 1965 [C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 135.], le projet d'un grand ensemble de logement confié au milieu des années 1950 à Clément Tambuté, un des architectes de la cité des 4000 de la Courneuve, avait été explicitement abandonné depuis 1967 [AM SD, 50 ACW 37, *Compte-rendu de l'entrevue avec Monsieur Bouret* (Préfet délégué de la Seine-Saint-Denis), 8 juillet 1966. Le délégué départemental à l'urbanisme, Monsieur Paris, déclare lors de cette réunion que la décision doit être prise au niveau du District, et « peut-être par des instances supérieures »].

Dans les périphéries communales encore peu urbanisées, la question de l'habitat insalubre demeurait indirectement l'enjeu central, car l'urgence de la résorption des bidonvilles est devenue le principal argument en faveur d'opération de constructions importantes réalisées sous conduite municipale. Depuis 1963-64, l'insistance avec laquelle les élus dionysiens cherchaient à politiser la question des bidonvilles n'avait cependant rencontré qu'un écho très relatif<sup>184</sup>. Entre 1965 et 1968, le bidonville du Franc-Moisin s'étend rapidement, passant de 2 700 à 4 200 habitants recensés<sup>185</sup>. La succession d'incendies spectaculaires qui s'y déclarent permet aux élus de s'appuyer sur le sentiment d'urgence pour pointer l'application défailante des mesures prises par le gouvernement contre les bidonvilles depuis 1964. Cela fait partie des prémices locales d'une stratégie de politisation généralisée après Mai 68, suivant une volonté du Comité central du PCF, avec la « Déclaration des maires communistes de la région parisienne et des élus de Paris pour la liquidation des bidonvilles, pour le relogement humain des travailleurs immigrés » diffusée en octobre 1969<sup>186</sup>.

Alors que l'incendie meurtrier survenu la nuit du 1<sup>er</sup> janvier à Aubervilliers a contribué à faire de l'habitat insalubre et du logement des *immigrés* une question publique de premier ordre<sup>187</sup>, un nouvel incendie au bidonville du Franc-Moisin, le 15 juin 1970, fait plus de 600 sinistrés. Cette cause rencontre désormais l'intérêt de la presse, de *l'Humanité* au *Monde*, en passant par *la Croix* et *Témoignage Chrétien*<sup>188</sup>. Les bidonvilles sont devenus une des questions de l'après-68, à la fois attisée par l'extrême gauche et retenue comme une facette de la « Nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas, qui annonce leur résorption complète en deux ans<sup>189</sup>. L'incendie de juin 1970 est l'occasion de dénoncer les lenteurs de l'opération du Franc-Moisin, imputées au gouvernement. Mais, déjà, l'enjeu principal des communiqués municipaux publiés en réponse aux propos du préfet et du secrétaire d'État au logement est de rappeler le rôle décisif de la municipalité dans le lancement de l'opération ; et, incidemment de récuser

---

<sup>184</sup> *Ibid.*, chap. 3.

<sup>185</sup> C. David, « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine... », *op. cit.*, p. 127. Cf. aussi : Annexe cartographique n° 3.

<sup>186</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 104- 105. [AM SD, 18 ACW 22, *Déclaration des maires communistes de la région parisienne et des élus de Paris pour la liquidation des bidonvilles, pour le relogement humain des travailleurs immigrés*, supplément n°7 – octobre 1969 du Bulletin de Propagande et d'Information ; et, *Lettre de Gaston Plissonnier, Secrétaire du Comité Central du PCF, à A. Gillot, maire de Saint-Denis*, 14 octobre 1969]. Sur la prise de décision par le Comité central du PCF, fin septembre 1969, probablement à la suite des premières contestations ouvertes de résorptions de bidonvilles par des militants maoïstes à Argenteuil, fin juillet 1969 : O. Masclat, « Du "bastion" au "ghetto". Le communisme municipal en butte à l'immigration », *op. cit.*, p. 22 ; M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 283- 286.

<sup>187</sup> G. Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France, XIXe-XXe siècle*, *op. cit.*, p. 562- 563 ; M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 52.

<sup>188</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 112- 113.

<sup>189</sup> G. Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France, XIXe-XXe siècle*, *op. cit.*, p. 558- 555 ; M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 264- 275 et 291- 294.

l'idée qui semble parcourir l'opinion locale, selon laquelle le programme de construction de logement en cours aurait été « élaboré pour les immigrés<sup>190</sup> » alors que la municipalité a, au contraire, fait en sorte de réduire leur relogement dans la commune.

Tandis que les réactions xénophobes deviennent fréquentes en « banlieue rouge »<sup>191</sup>, les élus dionysiens font face à des militants d'extrême gauche qui contestent radicalement la légitimité du PCF à représenter la classe ouvrière et les « travailleurs immigrés »<sup>192</sup>. Dès avril 1968, l'hebdomadaire communiste dionysien mettait en garde ses lecteurs « contre les groupuscules d'extrême gauche (marxiste-léniniste et pro-chinoise) qui diffusent leur presse dans la localité »<sup>193</sup>. L'étude des archives de la Préfecture de police menée par Mélissa K. Byrnes montre qu'en février 1970 l'évacuation de 96 résidents « nord-africains » d'un hôtel-foyer de l'impasse Saint-Jean, à proximité de la Basilique, pour des raisons d'hygiène et de sécurité est l'occasion d'une mobilisation maoïste, forçant la municipalité à retarder l'opération, puis à proposer des relogements dans la commune, et non comme il était prévu initialement dans des centres gérés par la Préfecture<sup>194</sup>. Après les bidonvilles de Nanterre ou d'Argenteuil, et avant celui de Massy, celui du Franc-Moisin à Saint-Denis devient un foyer de contestation au printemps 1970<sup>195</sup>. Des militants de la Gauche prolétarienne organisent une marche sur la mairie dans le but d'obtenir l'électricité et davantage de raccordements à l'eau, ainsi que des certificats de domicile pour les habitants<sup>196</sup>. Jusqu'à l'été, des tracts sont distribués, déclarant l'union des « Portugais, Arabes et militants maoïstes » contre une municipalité qui n'est « pas du côté des travailleurs »<sup>197</sup>.

La municipalité dionysienne et les sections locales du PCF orchestrent une riposte méthodique, avec l'organisation d'un « meeting de solidarité et de protestation », le 25 avril, puis après l'incendie de juin 1970 au bidonville du Franc-Moisin. L'action humanitaire en

---

<sup>190</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 111- 112.

<sup>191</sup> Sur l'exemple de Gennevilliers : O. Masclat, « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine », *op. cit.* À Saint-Denis, un courrier publié par le bulletin municipal en mai 1970, en offre un exemple. Un dionysien mal logé se plaint d'avoir attendu un an pour qu'un inspecteur de salubrité se rende à son domicile après avoir déposé une demande de logement, et déplore que « le point de vue des étrangers en France a toujours passé devant celui des français », comme il le constate avec la politique menée en direction des bidonvilles et dans l'attribution des HLM, tandis que l'on laisse les Français dans les taudis des environs de la Basilique [AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°72, mai 1970, p. 12-13]. Sur ce point, cf. Chap. 5.

<sup>192</sup> J. Mischi, « Le PCF face au "problème gauchiste" ». In : G. Richard. , J. Sainclivier. *Les partis à l'épreuve de 68 : l'émergence d'un nouveau clivage, 1971-1974*. Presses universitaires de Rennes, 2012.

<sup>193</sup> M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 244.

<sup>194</sup> *Ibid.*, p. 245- 247.

<sup>195</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 251- 255V. Collet, *Du bidonville à la cité. Les trois âges des luttes pro-immigrés: une sociohistoire à Nanterre (1957-2011)*. Thèse de doctorat en science politique. Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013.

<sup>196</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 106- 107.

<sup>197</sup> M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 248.

direction des victimes s'accompagne d'une entreprise de communication inédite en direction des habitants du bidonville avec la publication d'un bulletin d'information bilingue franco-portugais<sup>198</sup>. Une réponse au tract maoïste les appelant à une « lutte contre l'oppression de la Mairie qui représente en fait les intérêts des patrons<sup>199</sup> », est publiée dans *L'Humanité* dans un article titré « Les gauchistes agents de diversion du pouvoir » :

Dimanche matin à Saint-Denis, leurs tentatives d'entraîner des travailleurs portugais du bidonville des Francs-Moisins (*sic*) à manifester contre les élus communistes s'est soldée par un échec. Leur groupe après avoir brisé les vitres d'un car de police, s'est empressé de disparaître. Par contre une fois de plus, élus communistes et travailleurs immigrés ont réaffirmé leur solidarité en particulier pour mettre fin au scandale des « certificats de domicile » réclamés par les services gouvernementaux pour délivrer des cartes de travail aux étrangers<sup>200</sup>.

Les communistes dionysiens cherchent ainsi à renvoyer dos à dos l'extrême gauche et le pouvoir, tous deux accusés de se complaire dans la paupérisation de la banlieue ouvrière. En pénalisant avec le surloyer la promotion sociale des locataires, le gouvernement est accusé par Robert Dumay d'exercer une « discrimination allant à l'encontre du but recherché par l'Institution HLM<sup>201</sup> ». De même, à l'été 1970, plusieurs articles parus dans la presse nationale reprennent l'argumentaire municipal au sujet de la rénovation du quartier Basilique : un patrimoine d'intérêt national, mais un traitement discriminatoire par rapport à la rénovation du quartier Meriadeck à Bordeaux, ville du Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas<sup>202</sup>.

Néanmoins, en contrepoint de ces déclarations publiques, la municipalité cherche surtout à éviter une politisation de la rénovation du centre-ville dont le lancement se précise. En 1972, lors d'une séance privée du conseil municipal, une remarque du responsable du BERIM en charge des enquêtes d'insalubrité relatives à l'opération Basilique le montre :

Je crois aussi que nous avons eu un souci dans le cadre de ces enquêtes sur l'habitat, celui de conserver à tout prix le bon climat de cette opération de rénovation au point de vue aspect psychologique parce que, comme vous le savez, en cette matière les bruits courent très rapidement. Nous avons été très soucieux de préserver et de conserver ce climat de confiance qui régnait envers la Municipalité de la part de ses habitants<sup>203</sup>.

---

<sup>198</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 108- 113.

<sup>199</sup> AM SD, 18 ACW 23, *Travailleurs de Saint-Denis*, tract signé « Les habitants du bidonville et des militants maoïstes », collé le 11 avril 1970 dans le bidonville du Franc-Moisin.

<sup>200</sup> AM SD, 18 ACW 23, « *Les gauchistes agents de diversion du pouvoir. Dans l'Isère ils lancent un raid contre un foyer de travailleurs algériens. À Saint-Denis, échec de leur provocation contre des travailleurs portugais et la municipalité communiste* », coupure de *L'Humanité* du 13 avril 1970.

<sup>201</sup> La citation provient d'un argumentaire développé en réponse à une demande d'information statistique du Directeur départemental de l'Équipement en vue de l'application du surloyer [AM SD, 2 OPH 2, Séance du CA OPH du 26 septembre 1970, Affaire 4].

<sup>202</sup> AM SD, 18 ACW 9, Notes manuscrites et documents annotés par Auguste Gillot, juillet-août 1970. Par exemple : note non datée « Sur le P.V. du 3 août » (p. 7) : « [...] En toute justice Bordeaux et Saint-Denis / Sinon on croira qu'il y a 2 poids 2 mesures / sorte discrimination [*souligné*] / pour lever le doute il faut subventionner le projet de la Basilique [*souligné*] ».

<sup>203</sup> AM SD, 261 W 41, Séance privée du Conseil municipal, 17 avril 1972, *art. cit.* Dans le même sens, on peut signaler le « Flash Information » publié en juillet 1972 sous le titre « A propos de quelques questions sur l'Ilot

Il se confirme que la remobilisation politique engagée à Saint-Denis en faveur de la politique urbaine municipale produit un discours à deux faces : à l'adresse du pouvoir, il s'agit d'établir un rapport de force en usant de la polarisation politique et de l'appel aux principes d'une politique sociale étendue ; en direction de la société locale, le discours municipal vise, au contraire, à dépolitiser les problèmes de logement et d'urbanisme.

Au début des années 1970, la capacité de la municipalité à imposer ses choix urbanistiques n'est que partiellement restaurée par l'action de Robert Dumay. Les options municipales seront en effets surtout appliquées à la construction HLM et à l'aménagement des périphéries communales à la faveur des opérations de résorption de bidonvilles. Des incertitudes demeurent en ce qui concerne le centre-ville, au moment où les militants « gauchistes » entreprennent de politiser sur ces deux terrains le traitement réservé aux habitants *immigrés*. Dans cette conjoncture incertaine, c'est la prudence politique qui l'emporte car la réussite du programme urbain municipal est étroitement dépendante des relations de coopérations établies avec les services de l'État. Il apparaît ainsi très incertain que l'importance des réalisations qui s'annoncent se traduise par une ouverture significative du parc de l'office et par l'affirmation de l'hospitalité municipale envers les immigrants.

## 2.2. Une coopération renforcée avec l'État urbaniste<sup>204</sup>, pour des succès sans lendemain

Après une relance de la construction HLM sur un rythme encore hésitant durant la seconde moitié des années 1960, la remobilisation municipale porte ses fruits (cf. *infra*, Graphique 4-1). Le parc locatif de l'office HLM municipal passe en effet d'un peu plus de 4 500 logements, fin 1967, à plus de 9 100 logements, fin 1978, en incluant les logements de la Société d'économie mixte (SEM) *Le Logement dionysien* dont il assure jusqu'à cette date la gestion. Plus des deux tiers des nouvelles mises en location effectuées par l'office sont réalisées en moins de cinq ans, de l'automne 1971 à l'été 1975. Cette intensification correspond à celle constatée en France de façon générale en matière de construction de logements<sup>205</sup>. Elle s'inscrit dans la période de haute production du secteur HLM observée de 1964 à 1975, avec une moyenne nationale de 160 000 mises en chantier par an, accession HLM comprise<sup>206</sup>. Mais, le cas dionysien se singularise en regard de la décélération des mises en location d'HLM constatée à l'échelle

---

Basilique » [AM SD, 101 ACW 17]. Ce document cite très brièvement des appels à s'opposer à la rénovation qui sont peut-être ceux de militants d'extrême gauche, présente l'opération et annonce la mise en place d'un bureau de la rénovation et la disponibilité du maire et des adjoints pour répondre aux questions.

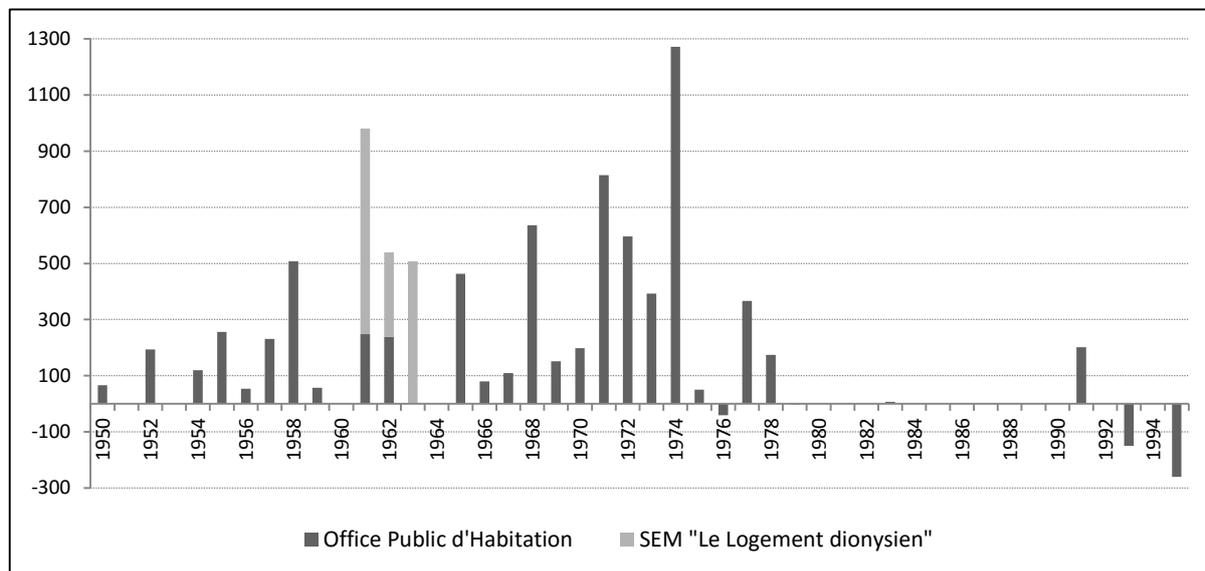
<sup>204</sup> V. Claude, *Faire la ville*, *op. cit.*, chap. 3.

<sup>205</sup> C. Bonvalet, D. Blanchet, « Ménages, construction, logements ». *Populations et sociétés*. 1985, n° 197.

<sup>206</sup> S. Effosse, « La construction immobilière en France, 1947-1977 », *op. cit.*

nationale après 1971<sup>207</sup>. L'année 1974, qui ne représente pour la construction d'HLM qu'un léger sursaut en France, est pour l'office dionysien celle d'un maximum historique, avec 1 271 logements neufs.

**Graphique 4-1 : Mises en location de logements neufs et destructions de logements (1950-1995)**



Sources : cf. Annexe n° I-2, a.

Au terme des années 1970, les cités municipales représenteront un peu plus d'un quart du parc de logement local, et près de deux tiers des logements sociaux recensés dans la commune<sup>208</sup>. Cette réussite quantitative assure donc aux logements municipaux un poids prépondérant dans le parc HLM à Saint-Denis. Ce succès repose plus que jamais sur la coopération avec un État qui effectue en matière urbaine un virage spectaculaire durant la première moitié des années 1970. Sur le terrain dionysien, la succession d'une politique de soutien massif à la construction et de la condamnation officielle de la forme urbaine du « grand ensemble » par la circulaire Guichard de mars 1973<sup>209</sup>, se traduit par de fortes contradictions et contribue à la dévalorisation précoce des réalisations municipales.

<sup>207</sup> S. Magri, *Logement et reproduction de l'exploitation*, op. cit., p. 113 et annexes p. 286-p. 287.

<sup>208</sup> Pour la commune de Saint-Denis, le recensement dénombre 34 392 résidences principales en 1975, puis 33 987 en 1982. Un document municipal dressé en 1983 permet de comptabiliser au sein de ce parc de logement, 5 352 logements sociaux gérés par différentes SA HLM à la fin des années 1970 [B. Bastien, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire*, op. cit., p. 272. Cf. Annexe cartographique n° 6].

<sup>209</sup> Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, *Journal officiel* du 5 avril 1973, p. 3864.

### 2.2.1. Résorption des bidonvilles : du soutien décisif de la Sonacotra aux impasses du social municipal

Le succès quantitatif de la politique de construction municipale tient pour beaucoup au programme pluriannuel de 4 500 logements sociaux, accordé par l'administration de l'Équipement dans le cadre d'une réflexion d'ensemble incluant la résorption des bidonvilles<sup>210</sup>. Pour réaliser ces opérations, l'office HLM municipal forme un groupement de maîtres d'ouvrage avec la Société nationale de construction pour les travailleurs étrangers et leurs familles (Sonacotra) et sa filiale HLM pour la région parisienne.

Lorsqu'en 1965 la municipalité dionysienne cherche à relancer l'action de son Office HLM, la résorption des bidonvilles est envisagée sur les bases de la loi Debré de décembre 1964 « tendant à faciliter, aux fins de reconstruction ou d'aménagement, l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres ou irrécupérables, communément appelés "bidonvilles" ». Une des principales difficultés de l'application de cette loi, malgré le principe d'une expropriation dérogatoire des terrains occupés par les bidonvilles, est qu'elle n'offre pas d'instruments pour planifier les opérations de construction nécessaires au relogement des habitants<sup>211</sup>. Ce point est modifié par l'amendement introduit par le secrétaire d'État à la Construction en juin 1966. Entre temps, en octobre 1965, le contact a été établi entre Robert Dumay et Guy Pellennec, directeur juridique et foncier à la Sonacotra<sup>212</sup>. Créée dans le contexte de la guerre d'Algérie pour prendre en charge le logement des travailleurs algériens, la Sonacotra est devenue depuis la fin des années 1950, l'opérateur spécialisé dans la résorption de bidonvilles, en coopération étroite avec la Délégation à l'action sociale dirigée par Michel Massenet, les services du ministère de l'Intérieur spécialisés dans les « affaires musulmanes » et la Préfecture de la Seine<sup>213</sup>. Elle dispose aussi depuis 1960 de filiales HLM, dont la Logirep, qui lui permettent de conduire de bout en bout ces opérations urbaines complexes.

À Saint-Denis, l'argument de l'urgence des résorptions a montré ses limites<sup>214</sup>. Le « groupe de travail Massenet » réuni en 1966 s'apprête à définir un plan d'action ciblant en priorité les bidonvilles qui ont focalisé l'attention de l'opinion en région parisienne, ceux de Champigny, Nanterre et la Courneuve<sup>215</sup>. C'est l'association de circonstance qui est nouée avec la Sonacotra au cours des années 1966-67, qui donne à la municipalité l'appui décisif pour faire

---

<sup>210</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 150-156. Cf. Annexe cartographique n° 2, Carte 3.

<sup>211</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, op. cit., p. 197-199.

<sup>212</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 120-122.

<sup>213</sup> M. Bernardot, *Loger les immigrés*, op. cit. M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, op. cit., chap. 3.

<sup>214</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., chap. 3.

<sup>215</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, op. cit., p. 207-209.

tourner favorablement les négociations engagées avec l'État. Les premières décisions en ce sens sont prises en janvier 1967 par les responsables de la Construction au niveau régional. Le programme de résorption et de construction est ensuite fixé par une convention entre la Ville et la Sonacotra établie en novembre 1967<sup>216</sup>. Dès 1966, la Ville et la Sonacotra ont fait front ensemble pour obtenir la mise à disposition des terrains permettant la construction de foyers de travailleurs, de cités de transit et de logements HLM pouvant servir de monnaie d'échange dans le relogement des familles d'immigrants habitant les bidonvilles. L'acquisition des terrains du Franc-Moisin par la Sonacotra et l'augmentation du nombre de logements à construire permet de dépasser les réticences initiales des élus sur le plan foncier. La Sonacotra remplit aussi une fonction de courtage pour la recherche de financements<sup>217</sup>. Et, à partir d'octobre 1967, le montage d'opérations de construction communes, mais présentées séparément par la Sonacotra, la Logirep et l'office municipal, offre un moyen d'accélérer les procédures d'approbation administrative<sup>218</sup>.

Entre 1968 et 1971, les premières années de l'opération de résorption du bidonville du Franc-Moisin sont celles d'une bataille politico-administrative pour obtenir des assurances sur la programmation et les conditions de financement des constructions engagées<sup>219</sup>. De façon générale, à la veille du premier mandat de Marcelin Berthelot, les résultats de la remobilisation municipale sont encore maigres. Un peu plus de 1 600 logements ont été achevés par l'office entre 1965 et 1970, très loin des 1 000 logements annuels réclamés en 1966<sup>220</sup>. Une cité de transit a été mise en service en septembre 1968 à proximité du bidonville pour réaliser les premiers relogements, mais dans l'attente de l'achèvement des premiers immeubles de la cité du Franc-Moisin, en septembre 1971, les possibilités de relogements, directs ou par échange avec d'autres bailleurs sociaux, sont limitées<sup>221</sup>. L'opération du Franc-Moisin continue à donner lieu à des négociations serrées jusqu'au terme de l'évacuation du bidonville à l'automne 1973<sup>222</sup>. Durant ce laps de temps, les rapports de la municipalité avec la Sonacotra se sont fortement dégradés. En accord avec la Préfecture, les élus dionysiens reprochent à la Sonacotra un défaut de contrôle des nouvelles installations d'immigrants dans le bidonville<sup>223</sup>. Face au blocage annoncé du chantier, une première solution est la multiplication de cités de transit plus ou moins provisoires installées par la Sonacotra à Saint-Denis et ailleurs dans le département

---

<sup>216</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 130- 142.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 148- 150.

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 150- 156.

<sup>220</sup> Cf. *supra* Graphique 1, p. 36, et Annexe n° I-2, a.

<sup>221</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., chap. 6.

<sup>222</sup> *Ibid.*

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 189- 193.

de Seine-Saint-Denis<sup>224</sup>. Par ailleurs, la pression policière est accentuée à partir de la fin 1971. Les pouvoirs de police sont désormais dévolus au Préfet et la réalisation des objectifs fixés par Jacques Chaban-Delmas presse.

Pour la municipalité dionysienne, l'impasse est double. D'une part, elle a dû tolérer davantage qu'elle ne l'aurait souhaité le relogement à Saint-Denis de familles portugaises du bidonville du Franc-Moisin. D'autre part, pour défendre son programme de construction elle est amenée à faire passer l'action de relogement autoritaire avant le traitement des questions sociales soulevées par les situations d'habitat insalubre. Selon un témoignage de Françoise Salas, qui était chargée du suivi de l'opération du Franc-Moisin pour la Sonacotra à partir de 1971, Robert Dumay se serait félicité de l'achèvement de cette résorption en séance du Conseil général à la fin de l'année 1973, en affirmant qu'elle avait fini par être réalisée « malgré les scrupules sociaux de la Sonacotra »<sup>225</sup>. La logique tutélaire de la municipalité sociale est donc volontairement affirmée envers des immigrants qu'on ne juge pas en majorité comme des ayants droit légitimes, afin d'apporter la protection des HLM municipaux au plus grand nombre possible de Dionysiens ; cela au moment même où ce type de politiques d'assistance et d'action sociale est de plus en plus contesté, non seulement par des intellectuels critiques<sup>226</sup>, mais aussi par la nouvelle génération de « travailleurs sociaux » formée dans les « années 68 »<sup>227</sup>, et sur le terrain des bidonvilles par des militants chrétiens de gauche et « gauchistes »<sup>228</sup>.

### **2.2.2. La rénovation du quartier Basilique enfin lancée : les HLM en retrait**

En 1965, les premières propositions faites par la Sonacotra aux élus dionysiens concernaient aussi le quartier Basilique, suivant un mode d'intervention expérimenté à Montreuil ou Bagnolet, où elle assurait la maîtrise d'ouvrage d'opération de rénovation urbaine. Sur ce second volet, la municipalité maintient dans un premier temps sa préférence pour une opération conduite par son Office HLM. Entre mai 1966 et juin 1967, le projet de rénovation du quartier Basilique a été repris par André Lurçat avec l'appui de Serge Magnien, Serge Lana et leurs associés, et du bureau d'études BERIM<sup>229</sup>. Ce travail conduit à la présentation d'un dossier devant le Groupe Interministériel Foncier (GIF) afin d'obtenir le lancement d'une

---

<sup>224</sup> *Ibid.*, chap. 8.

<sup>225</sup> *La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique des années 1970. Actes du colloque du 29 juin 2012*, Paris : « Pour mémoire », hors-série, Comité d'Histoire du Ministère du Développement durable, 2013, p. 55- 56.

<sup>226</sup> Voir, par exemple, dans une formulation un peu postérieure : J. Donzelot, *La police des familles*. Paris : Éditions de Minuit, 1977.

<sup>227</sup> F. Blum, « Regards sur les mutations du travail social au XXe siècle ». *Le Mouvement Social*. 2002, n° 199, p. 92- 93.

<sup>228</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, chap. 7.

<sup>229</sup> AM SD, 42 AC 3, « Rénovation de l'îlot dit de la Basilique », Rapport au Bureau municipal du 10 mai 1966.

opération et des subventions indispensables<sup>230</sup>. Le rejet de cette demande incite la municipalité à impliquer la Sonacotra dans la rénovation du centre-ville. Elle participe à partir de juin 1967 aux études préalables relatives à l'îlot Basilique<sup>231</sup>. Après des contacts encourageants avec le directeur départemental de l'Équipement<sup>232</sup>, la Ville fait le choix de la désigner comme organisme rénovateur fin 1969, écartant de fait l'office HLM pressenti à ce rôle depuis le milieu des années 1950<sup>233</sup>. En coordination avec le BERIM, qui reste en charge des études foncières et techniques<sup>234</sup>, l'intervention de la Sonacotra doit permettre le relogement en foyer des « travailleurs étrangers » du quartier Basilique, et une accélération de la prise de possession foncière afin d'éviter une hausse trop conséquente des prix qui creuserait un déficit prévisionnel déjà difficile à combler<sup>235</sup>.

Cette modification de la stratégie municipale arrive un peu tard. En 1968, le lancement de nouvelles opérations de rénovation est suspendu. La procédure de rénovation urbaine lancée dix ans plus tôt est en effet critiquée de toute part pour son coût et ses effets architecturaux et sociaux<sup>236</sup>. La seconde présentation devant le GIF du projet de rénovation du quartier Basilique se solde par de nouveaux délais, car il est demandé à la municipalité d'inscrire l'opération dans une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), cadre créé par la loi d'orientation foncière de 1967<sup>237</sup>. Par ailleurs, la loi Vivien du 10 juillet 1970 sur la résorption de l'habitat insalubre

---

<sup>230</sup> AM SD, 344 W 14, Plans du « Dossier de prise en considération » de l'opération de rénovation urbaine secteur Basilique ; AM SD, 261 W 41, « Rénovation du "Centre Ville". Demande de prise en considération par le Groupement Interministériel Foncier (G.I.F.) du dossier d'aménagement de l'îlot du Secteur Basilique - 1<sup>ère</sup> phase », Délibération du Conseil municipal du 27 juin 1967.

<sup>231</sup> AM SD, 261 W 41, « Désignation de la Ville de Saint-Denis en tant que maître d'ouvrage pour la réalisation de la Z.A.C. », Décision du Conseil municipal portant modification des délibérations du 27 juin 1967, du 4 novembre 1969 et du 15 décembre 1970 concernant le rôle de la Sonacotra dans la rénovation.

<sup>232</sup> AM SD, 261 W 41, Courrier de P. Hervio, directeur départemental de l'Équipement à Auguste Gillot, 14 août 1969.

<sup>233</sup> AM SD, 101 ACW 18, Délibération du Conseil municipal du 4 novembre 1969 prévoyant l'intervention de la Sonacotra comme organisme rénovateur.

<sup>234</sup> AM SD, 101 ACW 18, « Rénovation de l'îlot Basilique et du centre-ville : Etat d'avancement des études - Coordination des activités BERIM – SONACOTRA », Compte-rendu de réunion du 25/11/1969 ; et, « Rénovation du secteur Basilique », Rapport de R. Dumay au Bureau municipal du 4/12/1969. Sur le rôle antérieur du BERIM, cf. Chap. 2, 2.2.

<sup>235</sup> AM SD, 101 ACW 18, « Rénovation de l'îlot Basilique », Rapport de R. Dumay au Bureau municipal du 7/10/1969. En mai 1964, le bureau municipal concluait au terme d'une discussion sur une proposition de cession faite à la Ville par un propriétaire du quartier, que pour la commune « l'acquisition de petites propriétés ne présente pas un grand intérêt les immeubles sont le plus souvent vétustes, des locataires occupent les lieux. Ce n'est pas par de tels procédés que l'on peut envisager la rénovation urbaine, laquelle nécessite l'investissement de sommes considérables et ceci ne peut être fait sans l'aide de l'Etat ». [AM SD, 42 AC 3, Extrait du compte-rendu du Bureau municipal du 22 mai 1964].

<sup>236</sup> I. Backouche, *Aménager la ville*, op. cit., p. 375 et suiv. M.-C. Blanc-Chaléard, T. Tellier (dir.), *La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique, 1970-1984*, op. cit.

<sup>237</sup> AM SD, 261 W 41, « Rénovation du "Centre Ville". Demande de prise en considération par le Groupement Interministériel Foncier (G.I.F.) du dossier d'aménagement du Secteur Basilique - 1<sup>ère</sup> phase », Délibération du Conseil municipal du 17 mars 1970 ; AM SD, 18 ACW 9, Note au Bureau municipal, 8 décembre 1970.

apporte de nouveaux instruments d'intervention, mais les détails de sa mise en œuvre et de son articulation avec la procédure de rénovation urbaine sont encore mal établis<sup>238</sup>. Les premiers contacts avec le secrétaire général du Groupe Interministériel Permanent pour la résorption de l'habitation insalubre (GIP) n'ont lieu qu'aux lendemains des élections municipales de mars 1971<sup>239</sup>. À ce moment, les incertitudes sont loin d'être levées.

À l'approche des élections, un travail de consultation et de mobilisation des commerçants est mené par les élus dionysiens : ils parviennent à recueillir leur soutien pour la réalisation d'importantes surfaces commerciales, auxquelles ils prendraient part dans le programme de rénovation du centre-ville<sup>240</sup>. Mais la tentation de politiser le projet d'aménagement du centre-ville est limitée par la complexité des questions juridiques et urbanistiques soulevées par l'opération Basilique. Pour surmonter ces difficultés une collaboration étroite entre les services de la DDE et la municipalité dionysienne s'est instituée<sup>241</sup>. Au même moment les évolutions de l'État urbaniste affectent ses rapports avec les collectivités locales<sup>242</sup>. La constitution, en 1966, d'un ministère de l'Équipement et la création des DDE qui consacrent le « pouvoir d'expertise » sur l'urbain acquis par les ingénieurs des Ponts et Chaussées depuis le début de la V<sup>ème</sup> République ont souvent été soulignées comme une évolution majeure<sup>243</sup>. L'abandon des élans dirigistes encore incarnés par Edgar Pisani et Paul Delouvrier participe à l'établissement de ces nouveaux rapports avec les municipalités<sup>244</sup>. Fin 1971, d'après le compte-rendu d'une réunion présenté au bureau municipal, le préfet chargé de la mission Aménagement au niveau régional aurait ainsi proposé que la Ville de Saint-Denis soit reconnue « pilote de l'opération de rénovation »<sup>245</sup>.

---

<sup>238</sup> La circulaire d'application de loi n'est publiée que le 27 août 1971 [M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 303- 307].

<sup>239</sup> AM SD, 261 W 41, Courrier du 2 avril 1971, relatif à l'entrevue du 29 mars entre R. Dumay et G. Houist, secrétaire général du GIP RHI ; AM SD, 101 ACW 18, Rapport au BM de R. Dumay, 5 avril 1971. Guy Houist, militant rennais des mouvements chrétiens sociaux, chargé de mission dans plusieurs ministères depuis 1947 et spécialiste reconnu du logement social, en est le premier secrétaire général de 1970 à 1973 [M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles*, *op. cit.*, p. 307 ; « Guy Houist - WikiRennes », *WikiRennes*, [s.d.].

<sup>240</sup> AM SD, 50 ACW 73 et 18 ACW 9 : plusieurs articles de presse parus dans le Parisien, l'Humanité ou le Monde entre juin et décembre 1970 évoquent cet enjeu commercial. Ces cartons d'archives contiennent également des pétitions portées par deux associations de commerçants, les comptes-rendus de réunions d'information en mairie, les conclusions d'enquêtes auprès des commerçants.

<sup>241</sup> Voir notamment les comptes-rendus de réunions sur la ZAC en 1971-1972 [AM SD, 101 ACW 18].

<sup>242</sup> L. Vadelorge, « L'Etat face aux communes dans la politique d'aménagement de la région parisienne », *op. cit.*

<sup>243</sup> J.-C. Thoenig, *L'Ère des technocrates: le cas des Ponts et chaussées*. Paris : Éditions d'Organisation, 1973.

<sup>244</sup> L. Vadelorge, « Des CODER à Defferre : l'Équipement au cœur du débat sur la décentralisation ». In : *L'équipement et la décentralisation, 1981-1992. Actes de la journée d'études du 8 juin 2009*. Conseil général de l'Environnement et du Développement durable - Comité d'histoire, novembre 2009, p. 30.

<sup>245</sup> AM SD, 101 ACW 18, Compte-rendu d'une réunion tenue en Préfecture le 20 octobre 1971, Rapport au Bureau municipal du 2 novembre 1971. La réunion en préfecture de région, annonçant l'approbation du dossier de ZAC, s'est tenue le 7 octobre 1971.

Les capacités encore réduites de la municipalité en matière d'urbanisme rendent de toute façon nécessaire des formes de collaboration plus poussées. Le service Domaine – Urbanisme de la Ville compte seulement six agents au début des années 1970, soit moins que les services d'hygiène ou de la voirie<sup>246</sup>. La Direction de l'Urbanisme créée en 1971 s'étoffe et le Bureau municipal du Plan se renforce, mais ne sera en mesure de réaliser une véritable contre-expertise qu'à la fin de la décennie<sup>247</sup>. Les agents de la DDE, qui débutaient bien souvent leur carrière, ont joué le rôle d'intermédiaires, apportant notamment une expertise indispensable sur des procédures de rénovation urbaine alors en pleine refonte et « un nouveau type de connaissances sur les territoires »<sup>248</sup>. Ainsi, c'est une jeune architecte, Anne-Marie Fribourg, employée par le Groupe d'Études et de Programmation (GEP) du département depuis 1968, qui est chargée du suivi des réunions tenues en mairie autour des questions commerciales, du montage opérationnel ou des relations avec les services de monuments historiques<sup>249</sup>. Dans le cadre de la ZAC de rénovation urbaine du quartier Basilique créée en 1972, ces formes nouvelles de collaboration avec les services de l'État permettent de faire accepter au ministère des Finances une association inédite entre financements dédiés à la rénovation urbaine et à la RHI<sup>250</sup>.

En cherchant à rénover son action, l'État contribue ainsi à conforter les options municipales. On observe bien cette tendance lorsqu'intervient le GIP chargé d'appliquer la loi Vivien. Dès les premiers contacts établis avec la Ville, fin mars 1971, son secrétaire général, Guy Houist pose comme condition de l'engagement d'une opération RHI la mise à l'écart de la Sonacotra<sup>251</sup>. Des réticences demeuraient quant à l'implication de celle-ci, car la municipalité souhaitait préserver son autorité sur l'orientation de la programmation et conserver le statut

---

<sup>246</sup> AM SD, 101 ACW 2, Listes des personnels par services, s. d.

<sup>247</sup> Entretien du 18 mars 2013 avec Françoise Douzenel ; Entretien du 8 avril 2013 avec Denise Hoba.

<sup>248</sup> V. Claude, *Faire la ville*, *op. cit.*, p. 128-129. De 1961 à 1974, les budgets des services locaux de l'État sont multipliés par dix, d'abord pour sous-traiter des études, ensuite pour embaucher des contractuels chargés d'en réaliser le suivi [*Ibid.*, p. 146-148].

<sup>249</sup> Entretien avec Anne-Marie Fribourg, réalisé avec M.-C. Blanc-Chaléard, à Paris, le 27 février 2013 ; et, Témoignage lors de la journée d'étude « Saint-Denis, "îlot Basilique". La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière », Saint-Denis, 24 juin 2013. Anne-Marie Fribourg débute sa carrière au sein du GEP de la DDE de Seine-Saint-Denis. C'est un service relativement étoffé qui compte dès 1968 plusieurs collaborateurs, alors qu'en moyenne nationale les GEP comptent un contractuel à la fin 1972 [V. Claude, *Faire la ville*, *op. cit.*, p. 147].

<sup>250</sup> Robert Dumay précise en 1972 que l'étude du financement a pris du retard car « les Ministères [n'étaient] pas d'accord sur l'application des différentes lois, notamment la loi VIVIEN sur l'habitat insalubre ». [AM SD, 261 W 41, Séance privée du Conseil municipal, 17 avril 1972, *art. cit.*]. Cf. C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". », *op. cit.*, p. 39-40.

<sup>251</sup> Suivant le compte-rendu de ces contacts fait par R. Dumay au bureau municipal, « *il y met une condition : il veut traiter directement avec la Commune sans passer par la SONACOTRA* » (souligné dans la source) [AM SD, 101 ACW 18, Extrait de compte-rendu de réunion du Bureau Municipal du 5 avril 1971, affaire n°5, "Information sur l'évolution de la rénovation de l'îlot Basilique"].

d'interlocuteur dans le cadre sensible des relations avec les propriétaires de l'îlot insalubre<sup>252</sup>. La Ville se laisse ainsi facilement convaincre de prendre à son compte le rôle de maître d'ouvrage de la ZAC bientôt délimitée officiellement<sup>253</sup>.

Cette mise à l'écart a lieu alors que la question de l'habitat insalubre n'est plus l'enjeu majeur de l'opération Basilique. Déjà, la transmission de relais d'André Lurçat à Serge Magnien et Serge Lana, et le constat de la désindustrialisation en cours avait conduit à l'abandon d'une partition stricte entre zone d'habitation et zone industrielle<sup>254</sup>. La confrontation avec les projets d'aménagement régionaux a aussi fait prendre conscience aux élus de la nécessité de renforcer l'attractivité économique et commerciale du centre-ville. Cela passe désormais par l'implantation de bureaux, destinés à compenser les pertes d'emplois industriels mais aussi à « animer » le centre-ville<sup>255</sup>. En matière commerciale, outre une grande surface classique et des commerces spécialisés, on a longtemps pensé installer une enseigne de grands magasins dans le centre de Saint-Denis, bientôt desservi par le métro<sup>256</sup>. En 1970, le projet comprend 1 250 logements dont 450 HLM, 550 à construire avec le concours du crédit foncier et de primes à la construction, et 250 logements de standing ; mais aussi 30 000 m<sup>2</sup> de commerce, 40 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 3 000 places de parking<sup>257</sup>. Le programme proposé entendait donc innover en présentant une diversité de statuts résidentiels et une politique d'implantation d'emplois non industriels. On retiendra qu'à ce stade la dimension sociale de la politique municipale est nettement mise en retrait dans ce projet qui n'accorde aux HLM qu'un gros tiers des logements à bâtir.

---

<sup>252</sup> Dans un rapport présenté au bureau municipal en octobre 1969, R. Dumay propose de confirmer la déclaration d'intention du Conseil municipal du 27 juin 1967 en faveur de la désignation de la Sonacotra « étant entendu que [...] l'Organisme rénovateur ne peut pas se substituer à la Ville et, par conséquent, faire pression sur les architectes en matière de programmation et d'orientation des études » [AM SD, 101 ACW 18, « Rénovation de l'îlot Basilique », *art. cit.*]. Le bureau municipal décide de poursuivre par le biais de son service Domaine et Urbanisme les acquisitions amiables « entreprises depuis quatre ans dans le périmètre de l'îlot Basilique » [AM SD, 101 ACW 18, « Rénovation du secteur Basilique », Rapport de R. Dumay au Bureau municipal du 4/12/1969].

<sup>253</sup> AM SD, 261 W 41, Délibération du conseil municipal du 20 juin 1971 désignant la Ville comme maître

d'ouvrage de la ZAC RU Basilique. Voir aussi, l'insistance du secrétaire général de la Ville, Maurice Violla pour affirmer que la Ville « prend l'affaire en main » [AM SD, 261 W 41, Séance privée du Conseil municipal, 17 avril 1972 : ZAC Rénovation du centre-ville Îlot Basilique, 36 p]. Cf. Annexe cartographique n° 4.

<sup>254</sup> AM SD, 13 C 5, *Bulletin Municipal de la Ville de Saint-Denis*, n° 63, décembre 1967, p. 21.

<sup>255</sup> Sur la possibilité de créer 1 500 à 2 000 emplois avec l'installation de bureaux de la CPAM : AM SD, 261 W 41, Note de F. Douzenel (Bureau du Plan) à M. Negrerie (directeur administratif), 14 mars 1973. Plus largement, le Conseil municipal du 23 mai 1975 est l'occasion de faire le point sur cet aspect de l'opération. On juge réalisables 40 000 m<sup>2</sup> de bureaux. Maurice Soucheyre, insiste à cette occasion sur la programmation mixte qui prévoit en partie de grandes unités, mais aussi des bureaux au sein d'ensembles d'habitation, « car il importe de créer une animation habitations - commerces - marché forain, de façon que le centre-ville soit le plus vivant possible » [AM SD, 261 W 41, Rapport de M. Soucheyre au Conseil municipal du 23 mai 1975].

<sup>256</sup> La révision de la stratégie d'expansion de ces enseignes est constatée en 1979 [AM SD, 261 W 45, "ZAC de rénovation urbaine du secteur Basilique : Plan d'Aménagement - Nouvelles Propositions. Rapport au Conseil Municipal du 30 mai 1979" (dossier SODEDAT 93)].

<sup>257</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". », *op. cit.*, p. 38.

Comme le résume Robert Dumay en tentant de mettre à jour son discours :

Le problème qui nous est posé là n'est pas de concevoir comme on l'a fait dans le passé, ou comme on l'a fait même dans les opérations périphériques actuellement, finalement des équipements, le problème qui nous est posé, c'est vraiment la conception du tissu urbain comme un phénomène global, et non pas seulement comme un phénomène de juxtaposition de fonctions reflétées par des bâtiments séparés<sup>258</sup>.

Alors que se précise le lancement de la rénovation du quartier Basilique, les conceptions que l'adjoint à l'urbanisme avait appliquées depuis 1965 sont en passe de perdre leur légitimité. Avec la mise à l'écart de la Sonacotra, le système d'acteurs sur lequel il s'était appuyé est sensiblement tronqué. Peu après, officiellement engagée et débutée sur le terrain avec les premières destructions d'immeubles anciens, la rénovation de l'îlot Basilique doit encore être soumise à une commission des Abords de monuments historiques, au moment où celle-ci infléchit la position favorable à la création architecturale et à l'urbanisme moderne cultivée en son sein depuis 1965, pour revenir en 1974-1975 à des formes de compromis entre construction et préservation du tissu urbain ancien de centre-ville<sup>259</sup>. Comme l'indique, enfin, le propos de Robert Dumay dès 1972, les modèles architecturaux et urbanistiques des opérations menées par l'office HLM dans les périphéries communales apparaissent dépassés avant leur achèvement.

### **2.2.3. Des « grands ensembles » à l'heure de la circulaire Guichard (1973)**

Dès 1971, le ministre Albin Chalandon a signé une circulaire proscrivant la construction de « tours » et « barres » dans les villes moyennes<sup>260</sup>, et s'apprêtait à lancer à l'instigation de son directeur de la Construction, Robert Lion, une politique de qualité architecturale fondée sur l'institution interministérielle du Plan-Construction<sup>261</sup>. Au tournant des années 1970, les critiques esthétiques, fonctionnelles et sociologiques du grand ensemble, déjà anciennes, sont reprises par les services de l'État à l'appui d'une redéfinition de la politique nationale. Comme l'a souligné Annie Fourcaut, les grands ensembles – qui « n'ont jamais été perçus positivement, sauf entre la fin de la Reconstruction et les débuts de la V<sup>ème</sup> République » – constituent un « système qui se met à tourner à plein régime alors qu'il est déjà dépassé et critiqué<sup>262</sup> ». Ce décalage entre les temporalités de la décision politique et de son affichage national, d'une part, et de la production de la ville, d'autre part, se vérifie parfaitement à Saint-Denis. Le temps nécessaire à la réalisation des nombreux logements municipaux érigés depuis 1967-1968, fait

---

<sup>258</sup> AM SD, 261 W 41, Séance privée du Conseil municipal, 17 avril 1972.

<sup>259</sup> Cf. Chap. 6, 1.1.1.

<sup>260</sup> Circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes, *Journal officiel de la République française*, 15 décembre 1971, p. 12243.

<sup>261</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit., chap. 4, I), A).

<sup>262</sup> A. Fourcaut, L. Vadelorge, « Les violences urbaines de novembre 2005 sous le regard des historiens », op. cit., p. 12.

qu'ils sont mis en location au moment de la condamnation officielle des grands ensembles par la circulaire Guichard de mars 1973. Or, les nouvelles cités dionysiennes sont celles qui s'approchent le plus du modèle urbain décrit.

À Saint-Denis, les complexités du foncier n'autorisent certes pas le gigantisme des ZUP réalisées en rase campagne<sup>263</sup>. Toutefois, les ensembles qui sortent de terre à Saint-Denis comblent progressivement les espaces disponibles et dans la partie nord de la commune on assiste à la jonction dans le paysage de plusieurs cités construites antérieurement ; d'autant que l'office municipal n'agit plus comme maître d'ouvrage isolé<sup>264</sup>. Jusqu'au milieu des années 1960, le modèle géographique d'implantation était la juxtaposition de plusieurs cités de taille petite ou moyenne, lorsque les disponibilités foncières le permettaient. C'est ce qui se produit au nord-ouest de la commune avec l'ensemble constitué par les cités Fabien, Delaune et Sémard 1 et 2 achevé au début des années 1960 (1 895 logements) ; avec le binôme des cités Langevin et Péri (895 logements au total) ; ou encore avec le groupe formé par les cités Barbusse et Romain Rolland, auquel on peut associer la cité Marcel Cachin mise en location en 1966-1967 (964 logements au total). À partir du milieu des années 1960, un nouveau modèle d'implantation est apparu à l'extrême nord-est du territoire communal, cette fois autour de la cité Floréal bâtie par la SCIC. Deux ensembles municipaux, la Courtille et la Saussaie, mis en location en 1971-1972, sont venus encadrer cette cité détenue par un bailleur HLM extérieur qui dépassait déjà à elle seule 1 000 logements, composant un quartier de plus de 2 000 logements « dénué de mesure humaine<sup>265</sup> ».

Enfin, deux véritables grands ensembles, les cités du Franc-Moisin et Salvador Allende, comptant chacun plus de 1 000 logements, sont construits par le groupement de maîtres d'ouvrage formé par l'office municipal, la Sonacotra et la Logirep<sup>266</sup>. Cette organisation est expérimentée dès 1968 lorsque la construction d'un foyer de travailleurs migrants de la Sonacotra fut couplée au projet de la cité de la Courtille<sup>267</sup>. Si deux bailleurs HLM assurent ensuite la gestion locative des cités, il est artificiel de décrire leurs immeubles de façon séparée. Ils sont conçus comme des ensembles cohérents par les mêmes architectes dans le but d'accélérer la construction<sup>268</sup>. Comme cela s'était produit dans le cas de la cité de la Saussaie,

---

<sup>263</sup> Cf. Chap. 2, 2.1.1.

<sup>264</sup> Cf. Annexe cartographique n° 6.

<sup>265</sup> B. Bastien, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire*, op. cit., p. 261.

<sup>266</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 142-160.

<sup>267</sup> *Ibid.*, p. 151. (AM SD, 50 ACW 37, « Compte-rendu de l'entrevue avec M. le Préfet de la Seine-Saint-Denis au sujet de divers problèmes d'urbanisme, mardi 29 octobre 1968 »).

<sup>268</sup> Fin 1967, le partage entre l'Office municipal et la Logirep des 900 logements prévus au lieu-dit les Tartres, future cité Allende, apparaît dans les archives du cabinet d'architecture de Serge Magnien comme un aspect de

la nécessité de présenter les projets dépassant 600 logements en Commission régionale d'aménagement et d'urbanisme pouvait engendrer des délais de plusieurs mois<sup>269</sup>. Ainsi, assez rapidement, les acteurs locaux ont appris à jouer avec les marges de ce cadre institutionnel qui visait à réguler la construction. Cité Salvador Allende, ces logiques et celles du financement HLM conduisent à augmenter jusqu'à 1 230 le nombre de logements finalement mis en location en 1974-1975 par les deux bailleurs. Ce grand ensemble composé de cinq tours et de deux barres en ligne brisée est bâti en bordure de l'espace pavillonnaire implanté au nord-est de Saint-Denis depuis l'entre-deux-guerres. On retrouve au Franc-Moisin, sur un espace plus réduit néanmoins et avec une proportion moindre d'habitat individuel, cette association du pavillon et du grand ensemble habituelle en banlieue parisienne. Cette cité comporte au total 2 259 logements, dont 1 363 sont gérés par l'office municipal et 896 par la Logirep. On peut y ajouter les 150 logements de la cité Casanova loués par l'office depuis 1958, ainsi que les 144 logements de la cité de transit érigée en 1968 par la Sonacotra pour amorcer la résorption du bidonville du Franc-Moisin, ce qui représente un ensemble de plus de 2 500 logements sociaux implantés non loin de la partie sud de la cité des 4 000 de la Courneuve.

Les choix opérés pour la construction de la cité du Franc-Moisin et les discours qui les accompagnent illustrent bien la position inconfortable d'architectes auxquels on demande de produire des milliers de logements sociaux qui ressemblent le moins possible à des grands ensembles. L'élaboration du projet est conduite par les architectes Serge Lana et Serge Magnien à partir de novembre 1967<sup>270</sup>. Ils affichent la volonté d'atténuer l'aspect massif de la cité en variant « au maximum les espaces construits » afin de « donner un caractère résidentiel » à cet ensemble à bâtir sur 21 hectares<sup>271</sup>. Des îlots, initialement prévus pour s'élever à 3 ou 4 étages se distribuent de part et d'autres de trois « barres » dont on a cherché à casser la monotonie en leur donnant la forme de lignes brisées<sup>272</sup>. Deux de ces immeubles, les bâtiments 3 et 4, comprennent néanmoins plus de 250 logements chacun, répartis sur 13 étages, et forment l'« épine dorsale du plan masse » d'après le bulletin municipal en 1973. Celle-ci avait été conçue pour mettre à profit les terrains libres, et devait remplir un rôle « psychologique » destiné à stopper le développement du bidonville du Franc-Moisin.

Cette architecture se trouve rapidement décriée. Dès 1975, un mémoire d'étude rédigé par les architectes Jean-Claude Delorme et Jean-Paul Scalabre sur les formes urbaines

---

la stratégie élaborée pour accélérer l'examen et le financement des opérations [AD 93, 42 J 261, « Compte-rendu de la réunion tenue le 11 octobre 1967 à la Mairie de Saint-Denis », 12 octobre 1967].

<sup>269</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 149.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 156-161 202- 204.

<sup>271</sup> AD 93, 42 J 278, *Note de présentation des opérations Franc-Moisin*, côté SD II 14 H, juillet 1969.

<sup>272</sup> Cf. Annexe cartographique n° 3, Carte 3.

dionysiennes se montre particulièrement dur à propos de la cité du Franc-Moisin, conçue dans « le souci de réaliser le maximum de mètre linéaire du modèle type utilisé » :

L'impuissance de ces solutions architecturales à produire des espaces de qualité est criante, et le résultat en est tragique. L'abstraction totale des espaces produits renvoie à l'abstraction du procès de production et de la division des tâches<sup>273</sup>.

Ces auteurs voient dans les ensembles conçus à partir de 1968, l'impasse atteinte par l'« industrialisation lourde », qui avait déjà appauvri l'architecture d'André Lurçat depuis le milieu des années 1950<sup>274</sup>. Les difficultés rencontrées par la résorption du bidonville du Franc-Moisin n'ont fait que renforcer ces travers dénoncés quelques années seulement après la sortie de terre de la cité. Le risque d'un arrêt du chantier qui aurait impliqué de lourdes pénalités financières a en effet conduit à modifier le plan masse au cours de la construction de sorte que l'essentiel des îlots censés présenter un « caractère résidentiel » ont dû être simplifiés, prenant désormais la forme de barres en ligne brisée rehaussées entre 5 et 8 étages. Signe supplémentaire de tensions existantes au début des années 1970 parmi les architectes travaillant sur ce type d'opération, Serge Lana dut affronter début 1972 une grève conduite par les syndicalistes CFDT de son agence contre ce remodelage en urgence<sup>275</sup>.

Ce décalage entre les attentes nouvelles en matière d'urbanisme qui s'expriment dans toute la société et les conditions concrètes de la construction marque durablement l'histoire des cités mises en location à ce moment, en leur associant d'emblée des images dépréciées ; cela même lorsque l'intention est de les valoriser. Au Franc-Moisin, une émission de télévision est ainsi tournée en juin 1971 sur l'un des toits de la cité en construction, à l'occasion du débat sur le logement organisé à l'Assemblée nationale<sup>276</sup>. Quelques mois plus tard, à la Grande Borne, opération réalisée à Grigny et Viry-Châtillon, pour laquelle l'architecte Émile Aillaud a cherché davantage encore à rompre avec le modèle du grand ensemble (maximum de 4 étages, maisons individuelles, densité réduite, diversité architecturale, perspectives...), Albin Chalandon déclare aux habitants qui le reçoivent fraîchement, qu'ils sont « par rapport aux habitants de La Courneuve (...) dans un paradis<sup>277</sup> ».

---

<sup>273</sup> AM SD, 10 SD 410, J.-P. Scalabre, J.-C. Delorme, « Saint-Denis : forme urbaine et habitat », *op. cit.*, p. 147.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 129. Le propos s'appuie notamment sur le regard critique porté par André Lurçat lui-même sur les techniques d'industrialisation : André Lurçat, « Problèmes de structure des nouveaux quartiers d'habitation », *Recherches internationales*, n°20-21, « L'homme et la ville », 1960, cité in : *Ibid.*, p. 145- 146.]

<sup>275</sup> Entretien réalisé le 21 mars 2002 avec Serge Lana, cité in : C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 203.

<sup>276</sup> Dans les archives du CA OPH, comme dans le bulletin municipal, le bilan qui est tiré de cette émission porte sur l'absence de réponses du ministre aux questions posées par le député-maire Marcelin Berthelot [AM SD, 2 OPH 3, Séance du CA OPH du 19 juin 1971 ; et, 13 C 7, *Bulletin municipal*, n°2, octobre 1971, p. 7].

<sup>277</sup> *Le Monde*, 16 octobre 1971, cité par T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, chap. 4, 1) B).

Dès le début des années 1970, le rejet du grand ensemble pèse sur l'élaboration du projet de rénovation du quartier Basilique. Robert Dumay et les architectes municipaux en font l'expérience lorsqu'ils présentent le projet en cours d'élaboration, début 1972, lors de la séance privée du conseil municipal déjà mentionnée. Les réticences exprimées parmi les élus sont alors assez fortes pour que les architectes cherchent à « calmer certaines transes », en soulignant leur attachement au « côté petit, intime, vivant, grouillant qui fait le charme des villes anciennes », et en insistant sur le caractère provisoire de leur proposition<sup>278</sup>. De même, début 1973, une note manuscrite issue des archives de la direction municipale de l'urbanisme rend compte d'une étude conduite « dans la population » qui fait ressortir le rejet des « quartiers neufs assimilés à la banlieue », et la crainte diffuse que soient érigés à la place du centre ancien un centre commercial moderne et un « grand ensemble »<sup>279</sup>.

Un hiatus difficilement surmontable s'est ainsi installé entre les réalisations municipales et les attentes des habitants, dont l'évolution est perceptible dans des annotations régulières dans les archives de la rénovation du centre-ville, et à travers les contorsions des maîtres d'œuvre de l'urbanisme du début des années 1970. Cela ne se lit pas immédiatement sur le plan électoral, et nos sources ne permettent pas de prétendre dresser un tableau fidèle de ces attentes. Néanmoins, nous percevons bien l'inquiétude des élus quant à la réception de leur action. Le modèle d'action et les stratégies poursuivies depuis la Libération pour l'aménagement de Saint-Denis tendent à s'épuiser. Tout en se montrant attentifs aux réactions de « la population » et en valorisant une « gestion démocratique », les élus dionysiens réagissent par une attitude visant à dépolitiser les questions urbaines. Ainsi, les progrès de la municipalité sociale ne semblent plus pouvoir se fonder sur la mobilisation collective de la société locale. Cela explique que les succès obtenus autour des enjeux de l'insalubrité et de la construction n'ont pu être valorisés politiquement, ni par la municipalité dans son ensemble, ni par Robert Dumay, qui se trouve comme on l'a vu dans une position délicate au milieu des années 1970. Le constat se confirme en étudiant le fonctionnement de l'office et ses rapports avec les locataires.

### **3. Administrer 9 000 HLM : difficultés de la « gestion sociale »**

Durant les années 1970, la modernisation administrative apparaît comme un levier important de la réforme des HLM<sup>280</sup>. Dès le début de la décennie, le diagnostic d'un mode de

---

<sup>278</sup> AM SD, 261 W 41, Séance privée du Conseil municipal du 17 avril 1972 : ZAC Rénovation du centre-ville Ilot Basilique, 36 p.

<sup>279</sup> AM SD, 261 W 41, Notes manuscrites, 15 mars 1973, p. 2.

<sup>280</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit., chap. 7, II, B).

gestion « déshumanisé » des grands ensembles est posé au sein du ministère de l'Équipement<sup>281</sup>. En 1976, les responsables de l'Union HLM en appellent à une « déontologie du gestionnaire social », et listent les principes à mettre en œuvre : gestion décentralisée, service social intégré, participation des locataires<sup>282</sup>. En 1974, les adjoints en charge de l'office dionysien, Robert Dumay et André Audo, justifient eux aussi l'action qu'ils mènent depuis près de dix ans en indiquant qu'ils ont dû « adapter l'organigramme de l'office, en imprimant à [sa] gestion l'aspect social découlant de l'esprit de la législation HLM<sup>283</sup> ». Durant cette période, les enjeux d'accueil et de satisfaction des locataires, d'efficacité administrative, de réhabilitation, d'entretien et de surveillance des immeubles, ou d'action sociale en direction de nouveaux publics, sont tous posés. En pratique cependant, donner un caractère social à la gestion d'un office HLM dont le parc a plus que doublé entre 1965 et 1978, s'avère difficile, à cause de désaccords sur les conceptions du « social », des moyens disponibles ou des logiques propres de l'institution HLM.

### 3.1. La sortie difficile d'une situation de sous-administration chronique

La valorisation d'un traitement plus respectueux de l'usager, incluant une participation accrue des locataires, n'est pas sans contradictions : rappelons qu'entre 1963 et 1978, la réglementation ne prévoit plus leur représentation dans les conseils d'administration des offices publics<sup>284</sup>. À Saint-Denis, le bailleur municipal sort de la situation de sous-administration éprouvée depuis la Libération. Toutefois, le suivi d'un parc de plus de 9 000 logements rend nécessaire des formes de bureaucratisation qui empêchent l'établissement de relations nouvelles avec les locataires et demandeurs de logement.

#### 3.1.1. Une administration renforcée à la faveur de l'expansion du parc HLM municipal

À la fin des années 1960, le statut juridique des Offices publics est l'objet de discussions de fond aux implications pratiques importantes. L'organisation de ces organismes dépend beaucoup en effet des autorisations légales accordées par la tutelle préfectorale, nécessaires pour procéder au recrutement de personnels titulaires. Elles sont débloquées en fonction du nombre de logements gérés et encadrées par des dispositions contraignantes<sup>285</sup>. Le statut

---

<sup>281</sup> *Ibid.*, p. 185- 186. Par exemple, une note confidentielle de la Direction de la Construction, citée par T. Tellier, évoque une « gestion déshumanisée » de l'Office de la Ville de Paris.

<sup>282</sup> *Ibid.*, p. 258.

<sup>283</sup> AM SD, 85 ACW 4, « Note aux membres du bureau municipal », R. Dumay et A. Audo, 13 mai 1974.

<sup>284</sup> S. Jolis, « Les premiers temps de la participation dans l'habitat », *op. cit.*

<sup>285</sup> Le juriste Michel Prieur, auteur d'une thèse publiée en 1969, juge « contestable » le caractère d'établissement public administratif « généralement admis » pour les offices publics HLM. Ce statut repose en effet uniquement

d'établissement administratif des offices publics place *de facto* l'ensemble des personnels de gardiennage et de nettoyage, mais aussi les travailleurs sociaux qu'ils souhaiteraient recruter, en dehors du personnel titulaire.

L'office dionysien est déjà passé, au cours des années 1960, d'une organisation légère d'une dizaine d'agents administratifs dirigée par des agents détachés de l'administration municipale, à un organisme en voie de structuration dont le personnel compte une vingtaine d'employés administratifs, faisant encore face à des difficultés de recrutement, mais désormais encadré par un directeur titulaire assisté d'un chef de bureau<sup>286</sup>. Les demandes de créations de poste récapitulées dans le tableau 4-1 ne sont pas automatiquement suivies par la tutelle<sup>287</sup>. Néanmoins, à partir de la fin des années 1960, à la différence de ce que l'on a pu constater au début de la décennie, la croissance du parc immobilier de l'office municipal et celle de ses effectifs employés suivent un rythme comparable.

**Tableau 4-1 : Création d'emplois statutaires (administratifs et techniques), votée par le conseil d'administration de l'office HLM de Saint-Denis**

Année	1966	1968	1972	1974	1976	1977
<b>Total des emplois statutaires demandés</b>	35	38	49	57	75	82

Sources : cf. Annexe n° 4-4

Entre fin 1966 et fin 1979, les effectifs administratifs et techniques ont été multipliés par un peu plus de 2, passant de près de 30 à 64. Et, la comparaison des organigrammes de 1966 et 1974 indique une croissance comparable pour l'ensemble des secteurs administratifs de l'office<sup>288</sup>. L'organigramme de l'office dressé en 1974 fait apparaître le nombre non négligeable de 8 emplois vacants sur 50 postes statutaires, mais les difficultés de recrutement semblent bien moindres qu'au début des années 1960<sup>289</sup>. La loi du 20 décembre 1969 relative à la rémunération et à l'avancement du personnel communal a probablement levé certains des obstacles au recrutement<sup>290</sup>.

---

sur une jurisprudence du Conseil d'État fixée au début des années 1930, susceptible d'être modifiée, tandis que le code de l'urbanisme se borne à les définir comme « établissements publics » sans en préciser la nature. L'auteur souligne que leur objet, construction et gestion d'immeuble, pourrait aussi bien être vu comme une activité industrielle et commerciale, et plaide comme la Fédération des offices pour des adaptations [M. Prieur, *Les Entreprises publiques locales*. Paris : Berger-Levrault, 1969, p. 114-116].

<sup>286</sup> Cf. Chap. 2, 3.3.

<sup>287</sup> Le nombre de 75 employés n'est effectivement atteint qu'en 1981 d'après un bilan ultérieur [AM SD, 2 OPH 32, CA OPH du 27 avril 1987, Tableaux d'évolution des effectifs du personnel entre 1981 et 1987.]

<sup>288</sup> AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 19 sept. 1966 ; 85 ACW 4, Organigramme, cf. Annexe n° 4-3.

<sup>289</sup> La dimension atteinte par l'Office HLM dionysien lui permet de prendre en charge l'établissement des quittances de l'Office municipal de Pierrefitte en 1967 [AM SD, 1 OPH 47, CA OPH du 24 juin 1967]. Sur une difficulté ponctuelle de recrutement : AM SD, 2 OPH 4, CA OPH du 20 octobre 1973.

<sup>290</sup> J. Bourdon, *Le Personnel communal*. Paris : Berger-Levrault, 1974, p. 59-60.

Les organigrammes de 1966 et 1974 comportent les noms des agents et permettent d'observer les promotions internes ou les recrutements effectués à certains postes clés<sup>291</sup>. Sur dix agents présents aux deux dates, six ont été promus. C'est le cas du directeur adjoint, auparavant chef de bureau. Les promotions les plus remarquables sont celle de M<sup>me</sup> Calmes, agent de bureau du service de l'investissement devenue en 1974 responsable du service de la comptabilité, qui encadre quatre agents ; et celles de M<sup>mes</sup> Avignon et Bruyez, toutes deux passées de commis à agent principal. D'abord attachée aux questions de travaux, M<sup>me</sup> Bruyez devient responsable du service quittancement et dettes de loyer en 1976, puis chef du service de la gestion locative à partir de la fin des années 1970<sup>292</sup>. Ce parcours est d'autant plus remarquable qu'au début des années 1970, l'essentiel des postes d'encadrement a été pourvu par de nouveaux recrutements ou des détachements de l'administration municipale comme pour le directeur de l'office, le chef de bureau faisant fonction de responsable des services financiers, l'adjoint technique, ainsi que les responsables des services quittancement et location<sup>293</sup>.

Le renforcement des compétences en interne est d'autant plus important que la direction administrative de l'organisme connaît des changements rapides. M. Ducerf, sous-chef de bureau détaché de la Ville à la fin des années 1940, qui dirigeait l'organisme depuis 1958<sup>294</sup>, laisse sa place en 1973 à M. Crépin, déjà assez avancé dans la carrière, puisqu'il part en retraite dès 1979<sup>295</sup>. Dans le même ordre d'idée, on peut relever le passage très court d'un sous-directeur, M. François, fonctionnaire municipal détaché au grade de chef de service<sup>296</sup>, dont le remplacement est notifié aux administrateurs à la fin 1973, moins d'un an après son recrutement<sup>297</sup>. Il semble donc qu'aient persistées les difficultés déjà anciennes de fixation d'un personnel d'encadrement qualifié. La grande mobilité du personnel d'encadrement marque une limite du renforcement administratif à l'œuvre. L'office dispose désormais des moyens humains suffisants pour traiter les tâches ordinaires de manière à peu près autonome, mais il ne

---

<sup>291</sup> AM SD, 1 OPH 46, *art. cit.* ; 85 ACW 4, *art. cit.* [cf. Annexe n° 4-3, Graphiques 1 et 2].

<sup>292</sup> Commis ayant seule la charge du service travaux en 1966, elle est devenue rédacteur responsable des services quittancement et dettes de loyers [AM SD, 1 OPH 46, CA OPH du 19 septembre 1966 ; 2 OPH 10, CA OPH du 23 juin 1976 ; et, 2 OPH 12, Note du 15 mars 1977]. Elle suit en 1976, une formation une initiation à l'informatique [AM SD, 2 OPH 10, *art. cit.*]. Un document saisi dans notre base de données des dossiers locataires du bâtiment 3 du Franc-Moisin, la fait apparaître comme chef du service gestion, de 1978 à 1985, dans divers courriers.

<sup>293</sup> AM SD, 1 OPH 46, *art. cit.* ; 85 ACW 4, *art. cit.* [cf. Annexe n° 4-3, Graphique 2].

<sup>294</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 février 1948. Voir aussi : AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 19 septembre 1966 (où il apparaît comme directeur de l'OPH). Parmi les onze noms de responsables de services relevés en 1977 [AM SD, 2 OPH 12, *art. cit.*], seuls trois étaient déjà mentionnés dans l'organigramme des services administratifs en 1966. Il s'agit de M. Le Tanter, de M<sup>me</sup> Calmes et de M<sup>me</sup> Bruyez.

<sup>295</sup> AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 25 avril 1973.

<sup>296</sup> AM SD, 101 ACW 2, Structure et composition des différents services communaux : organigramme.

<sup>297</sup> AM SD, 2 OPH 4, CA OPH du 25 avril et du 20 octobre 1973. Moins de quatre ans plus tard, son remplaçant n'apparaît plus parmi les cadres de l'Office [AM SD, 2 OPH 12, *art. cit.*].

peut s'appuyer sur une direction tout à fait stabilisée. Il arrive que le départ de cadres remette en cause l'accomplissement de certaines missions<sup>298</sup>.

Conformément à la mission qui leur a été confiée, Robert Dumay et André Audo, président et vice-président du conseil d'administration, conservent un rôle déterminant dans la gestion de l'office<sup>299</sup>, notamment au sein du bureau qu'ils s'efforcent de réunir « au minimum tous les quinze jours<sup>300</sup> ». Les archives ne comportent plus de contestations mettant en cause, comme à la fin des années 1950, le rôle exorbitant que devaient endosser les élus pour pallier les problèmes de sous-encadrement. Le poids des élus est d'autant plus déterminant que les commissions issues du conseil d'administration n'exercent pas un contrôle continu de l'activité de l'office. Un rapport au bureau municipal indique en effet que « la difficulté réside à les réunir régulièrement et entraîner les administrateurs à y participer (...)»<sup>301</sup>.

### **3.1.2. Sous la pression du nombre : division du travail et mise à distance du public**

Courant dans les discours sur la modernisation de l'État<sup>302</sup>, le problème du rapport aux « usagers » est envisagé à Saint-Denis dès le début des années 1960, lorsque l'installation de l'office HLM dans un nouveau siège permet quelques travaux destinés à « humaniser » la réception du public<sup>303</sup>. L'objectif est alors relativement modeste. Il est prolongé par la revendication d'une représentation des locataires au conseil d'administration de l'office, régulièrement réitérée depuis 1964<sup>304</sup>, sans pour autant impliquer d'évolution dans la gestion de l'office jusqu'à la réforme des conseils d'administration de 1978<sup>305</sup>. Quelques actions limitées existent par ailleurs dans le sens d'une « pédagogie de l'habitat » souhaitée au même moment par les promoteurs de la politique Habitat et Vie sociale (HVS), qui ne trouve pas

---

<sup>298</sup> En 1977, par exemple, un terme est mis à la convention passée dix ans auparavant avec l'Office HLM de Pierrefitte pour la gestion de ses quittances, du fait du départ du sous-directeur M. Le Tanter, qui remplissait cette mission personnellement [AM SD, 2 OPH 12, CA OPH du 7 novembre 1977].

<sup>299</sup> AM SD, 85 ACW 4, *art. cit.* : le conseil d'administration apparaît au sommet de l'organigramme, avec une secrétaire-commis et une secrétaire sténodactylo, respectivement rattachées au président et au vice-président.

<sup>300</sup> AM SD, 50 ACW 29, Rapport au bureau municipal par A. Audo sur l'organisation de l'Office, 20 janvier 1972.

<sup>301</sup> *Ibid.*

<sup>302</sup> V. Dubois, *La vie au guichet, op. cit.*, p. 7-12.

<sup>303</sup> Cf. Chap. 2. On peut noter que le vocabulaire fait écho à celui employé au sein de la Direction de la Construction pour critiquer la « gestion déshumanisée » de l'Office HLM de la Ville de Paris [T. Tellier, *Humaniser le béton, op. cit.*, p. 185].

<sup>304</sup> En juin 1968, le CA OPH approuve les revendications en ce sens des Amicales de locataires [AM SD, 1 OPH 49, Séance du CA OPH du 12 juin 1968]. Un vœu adopté en mai 1972 demande le retour de représentants élus des locataires et la prépondérance de ceux de la collectivité locale dans les conseils d'administration d'Offices publics, « au moment où Monsieur le Ministre de l'Équipement invoque la participation des usagers à l'animation des cités » [AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 9 mai 1972].

<sup>305</sup> L'étude des archives des relations avec les amicales de locataires permettraient d'approfondir ce point.

encore de terrain d'application à Saint-Denis<sup>306</sup>. En dehors des gardiens, la communication avec les locataires passe essentiellement par voie d'affichage<sup>307</sup>. Un bulletin est publié en février 1973<sup>308</sup>. Cependant, l'appel à la mobilisation pour les élections législatives toutes proches ne laisse pas d'ambiguïté sur le caractère opportuniste de cette édition. Aucun bulletin régulier de l'organisme ne paraît avant le début des années 1980, mais deux versions d'une plaquette présentant le fonctionnement de l'office et les normes d'usage des logements sont éditées à la fin des années 1960, puis au cours des années 1970<sup>309</sup>. Robert Dumay évoque, en mai 1974, « la création d'antennes d'accueil pour décentraliser la gestion », mais leur mise en place effective reste en chantier à la fin des années 1980<sup>310</sup>.

La modestie des changements engagés s'explique probablement par l'arbitrage qu'effectuent les dirigeants de l'organisme municipal entre l'exigence d'une amélioration des relations avec le public, et celle d'une gestion efficace. De fait, la réorganisation engagée dans la seconde moitié des années 1960 se caractérise par une hiérarchisation accrue des postes de travail. Au milieu des années 1960, le directeur et son chef de bureau disposaient de seulement deux rédacteurs respectivement en charge des services investissement et gestion<sup>311</sup>. À la fin de l'année 1966, les administrateurs de l'office demandent un nouveau poste de rédacteur principal et le doublement de l'effectif de rédacteurs<sup>312</sup>. Quelques mois après, ils décident de la création d'un poste de sous-directeur, puis d'un second en 1973<sup>313</sup>. En 1977, un second chef de bureau est sollicité, tandis que les rédacteurs requis sont désormais au nombre de six<sup>314</sup>. À la fin des années 1970, direction et encadrement administratif de l'office HLM dionysien comptent une petite douzaine de fonctionnaires. Cela a permis de structurer davantage l'administration de l'office, en particulier pour tout ce qui concerne les rapports avec les locataires et demandeurs de logement. Le service gestion est redécoupé dès le début des années 1970 entre un service en charge des « mal-logés » et des locations<sup>315</sup>, un service de la gestion des immeubles s'occupant du gardiennage, un service du petit entretien, et un service chargé du quittancement et dettes

---

<sup>306</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, p. 198-199 et p. 205-207.

<sup>307</sup> Notes et « flash » évoqués dans le rapport présenté au bureau municipal en 1974 [AM SD, 85 ACW 4, *Note aux membres du bureau municipal, 13 mai 1974 par R. Dumay et A. Audo*]

<sup>308</sup> AM SD, 40 C 1, *HLM*, février 1973.

<sup>309</sup> AM SD, 40 CA, documents non datés.

<sup>310</sup> AM SD, 85 ACW 4, *Note aux membres du bureau municipal, 13 mai 1974 par R. Dumay et A. Audo* ; AM SD, 2 OPH 37, CA OPH du 26 septembre 1989, Informations ; 2 OPH 38, CA OPH du 13 février 1990, Affaire 5.

<sup>311</sup> AM SD, 1 OPH 46, CA OPH du 19 septembre 1966.

<sup>312</sup> *Art. cit.*

<sup>313</sup> AM SD, 1 OPH 47 et 2 OPH 4, Séances du CA OPH du 26 avril 1967, Affaire 11, et du 20 janvier 1973, Affaire D.

<sup>314</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 24 janvier 1977

<sup>315</sup> Sur 11 agents, 2 sont spécialement affectés aux « mal-logés » c'est-à-dire au traitement des demandes de logement ; 4 le sont à la gestion locative ; 1 pour la gestion des réservations du 1% patronal et l'établissement des surfaces corrigées ; et, 1 pour les baux commerciaux.

inexistant auparavant. Hormis ce dernier, rattaché à un pôle financier, l'ensemble est placé en 1974 sous la responsabilité du directeur adjoint M. Le Tanter. Davantage que les bonnes relations avec les locataires, l'objectif principal du service gestion était d'assurer efficacement les mises en location et d'éviter ainsi d'aggraver les pertes financières liées aux retards de chantiers.

Au bas de l'échelle, les délibérations du conseil d'administration de l'office signalent une autre évolution au sein de cette réorganisation d'ensemble. Après la création d'un premier poste de standardiste, fin 1967<sup>316</sup>, le conseil d'administration cherche à étoffer le dispositif d'accueil des « usagers » afin de fluidifier le travail des employés du service gestion jusque-là mobilisés pour cette tâche<sup>317</sup>. En 1973 et 1974, sont ainsi créés un poste d'hôtesse d'accueil et un second de téléphoniste susceptible de remplacer la première<sup>318</sup>. Malgré l'accroissement des effectifs, il paraît alors prioritaire de mettre les agents chargés de la gestion locative à l'abri des sollicitations du public pour qu'ils puissent assurer leurs tâches ordinaires dans le contexte d'un pic historique des mises en location.

On peut évaluer la « pression » exercée sur les services de l'office par les locataires et demandeurs de logement en rapportant l'effectif des employés administratifs de l'organisme municipal au nombre de logements gérés<sup>319</sup>. Partant d'une moyenne d'un agent administratif pour 250 logements en 1967, la situation s'est améliorée difficilement ensuite. Fin 1968, on dénombre un agent pour 191 logements, mais de nouveau un agent pour 200 logements en 1974. C'est seulement en 1979 que cette pression potentielle se relâche, avec un agent administratif en poste pour 175 logements environ. La documentation ultérieure indique que, dès 1981, on est revenu à un effectif d'accueil réduit à une téléphoniste principale<sup>320</sup>. Simultanément à la volonté affichée d'« humaniser » l'accueil des « usagers », la logique de rationalisation de la gestion conduit ainsi à organiser une administration sans véritables guichets. Locataires et demandeurs de logements ne sont plus accueillis dans les bureaux de l'office sans être passés par le filtre du standard téléphonique ou de l'hôtesse d'accueil dont la fonction essentielle n'est pas de répondre aux demandes, mais de les faire patienter. Il est possible que cette mise à distance du public ait été en partie compensée par les possibilités de contact avec les élus

---

<sup>316</sup> AM SD, 1 OPH 48, Séance du CA OPH du 16 décembre 1967.

<sup>317</sup> AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 25 avril 1973.

<sup>318</sup> *Ibid.*, et 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 21 janvier 1974.

<sup>319</sup> Les données suivantes tiennent compte du parc immobilier de la SEM le Logement dionysien, dont la gestion courante est assurée par les services administratifs de l'OPH dionysien.

<sup>320</sup> AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 27 avril 1987, *op. cit.*

municipaux. C'est une tendance de fond souvent relevée dans les études portant sur les organismes HLM<sup>321</sup>.

Bien qu'aboutissant à un processus de bureaucratisation inachevé<sup>322</sup>, les dirigeants de l'office dionysien ont choisi de conforter des capacités de gestion qui souffraient depuis la Libération d'un sous-dimensionnement chronique. Même contraint par la croissance rapide du nombre de logements gérés, ce choix de privilégier l'administratif contraste avec la faiblesse durable des moyens alloués à la gestion matérielle du patrimoine de l'office.

### 3.2. La sauvegarde matérielle du patrimoine : une mission impraticable

Le problème de la réhabilitation des grands ensembles n'est véritablement investi à l'échelle nationale, que dans le cadre des discussions préfigurant le dispositif HVS à partir de 1972-1973. Cet enjeu devient ensuite un pivot des « nouvelles missions » valorisées au milieu des années 1970 par l'Union HLM, qui doivent conduire à améliorer la qualité du service rendu aux locataires<sup>323</sup>. Mais, il serait caricatural de réduire cette évolution au passage d'une phase de construction de masse durant laquelle n'aurait existé aucune conscience des enjeux de préservation du bâti, à une phase de gestion du patrimoine symbolisée par l'engagement de grandes opérations de réhabilitation à partir des années 1980. La question de la dégradation du parc de logement émerge au milieu des années 1960 parmi les préoccupations des administrateurs de l'office municipal. Pour autant, l'étude des premières tentatives destinées à sauvegarder le patrimoine de l'office montre qu'elles avaient peu de chance d'aboutir<sup>324</sup>.

#### 3.2.1. Échec des premières expériences de réhabilitation et faiblesse chronique des capacités techniques de l'office municipal

Dès 1965, un premier programme pluriannuel de « réfection » débute par les cités Paul Langevin et Colonel Fabien<sup>325</sup>. En janvier 1967, Auguste Gillot se félicite « de l'orientation

---

<sup>321</sup> Dans son travail sur un ensemble géré par l'Office de la communauté urbaine de Lyon, C. Berthet observe que « la distance entre la population locataire et les administrateurs est constamment marquée » depuis les années 1930 [C. Berthet, *Contribution à une histoire du logement social en France au XXe siècle*, op. cit., p. 222-223]. Yann Maury souligne par exemple, au sujet d'un office municipal du sud de la France au cours des années 1990, la mise à distance systématique du locataire vu comme un « gêneur potentiellement dangereux » [Y. Maury, « Profession logeur social ». *Annales de la recherche urbaine*. 2000, p. 111-112].

<sup>322</sup> E. Biland, *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000)*. Doctorat de Sociologie. EHESS, 2008, p. 295-307.

<sup>323</sup> M. Ruffat, D. Voldman, *Permanences et changements aux HLM*, op. cit., p. 58-66.

<sup>324</sup> AM SD, 85 ACW 4, Note aux membres du bureau municipal, 13 mai 1974 par R. Dumay et A. Audo. Ce document indique qu'il est apparu « nécessaire d'apporter aux camarades, comme ils l'ont d'ailleurs souhaité une vue d'ensemble sur les difficultés rencontrées à l'Office, notamment en matière d'entretien et de surveillance ». Pour défendre son bilan Robert Dumay insiste sur la volonté qu'il a eue dès 1965 d'allouer des sommes plus importantes à l'entretien quotidien des cités municipales et de remettre en état « un patrimoine qui n'avait jamais été entretenu, avec comme objectif la réfection d'une cité par an ».

<sup>325</sup> AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 26 janvier 1966.

prise par le Conseil d'Administration qui avait décidé d'entreprendre les travaux de réfection d'une cité chaque année afin d'éviter la dégradation des immeubles<sup>326</sup> ». Les cités Henri Barbusse, Pierre Sépard, Danielle Casanova et Paul Éluard comprises dans ce programme de « grosses réparations » suivent jusqu'en 1969<sup>327</sup>. Répondant autant à un souci de bonne gestion qu'aux plaintes récurrentes des locataires depuis les années 1950, ces premiers travaux sont néanmoins modestes : reprise d'aménagements extérieurs, ravalement des façades et peinture des cages d'escalier<sup>328</sup>. À partir de 1970-1971, des travaux plus conséquents sont engagés pour la « finition complète des citées déjà rénovées » : curage de canalisations, étanchéité des toitures, réfection d'ascenseurs et d'installation de chauffage, remplacement de fenêtres, de menuiseries, portes et rampes d'escaliers, peintures diverses, réparation d'antennes de TV, ramonage des colonnes de vide-ordures<sup>329</sup>.

Les contraintes financières qui pèsent sur l'office municipal obligent toutefois à réduire très nettement les ambitions affichées. Ces travaux ne sont pas couverts par les financements HLM, réservés à la construction, et nécessitent de faire appel à de nouveaux crédits ou à des subventions municipales : près d'1,2 millions de francs en 1971, 1,4 millions de francs (dont plus du tiers apporté par la Ville) en 1972<sup>330</sup>. Après cette date, la dotation municipale à l'organisme est supprimée à cause de difficultés financières<sup>331</sup>. L'office doit alors recourir à l'emprunt pour la « réfection complète » des deux premiers immeubles de la cité Gabriel Péri, engagée moins de dix ans après leur mise en location<sup>332</sup>. Selon Robert Dumay, cet emprunt important porte le service annuel de la dette à un « seuil critique »<sup>333</sup>. De nouveau en 1976, des emprunts sont contractés auprès de la Caisse d'épargne pour des travaux d'amélioration dans les cités Barbusse et Sépard<sup>334</sup>.

Les travaux lancés en 1965 sont confiés à des entreprises auprès desquelles l'office fait valoir les possibilités de reconduction de marché pour obtenir des rabais<sup>335</sup>. Aussi, ces premiers programmes de réhabilitation du patrimoine n'ont pas débouché sur un renforcement substantiel du service technique de l'office. Lorsqu'est engagé ce premier programme, ce dernier ne

---

<sup>326</sup> AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 28 janvier 1967.

<sup>327</sup> AM SD, 1 OPH 47, Séance du CA OPH du 24 juin 1967 ; 1 OPH 50, Séance du CA OPH du 19 avril 1969.

<sup>328</sup> AM SD, 2 OPH 1, Séance du CA OPH du 20 décembre 1969.

<sup>329</sup> AM SD, 2 OPH 2, Séance du CA OPH du 19 décembre 1970

<sup>330</sup> En 1969, une première dotation municipale de 480 000 francs, est versée à l'Office « en raison de l'aide [qu'il] a apportée dans l'aménagement du plan d'urbanisme et de la commune », et abonde ses « provisions pour grosses réparations » [AM SD, 2 OPH 1, Séance du CA OPH du 20 décembre 1969].

<sup>331</sup> AM SD, 85 ACW 4, « Note aux membres du bureau municipal », R. Dumay et A. Audo, 13 mai 1974.

<sup>332</sup> AM SD, 2 OPH 3, Séance du CA OPH du 8 janvier 1972.

<sup>333</sup> AM SD, 85 ACW 4, *Art. cit.* Le document évoque un emprunt de 200 millions de francs, augmentant de 25 millions de francs du service de la dette. Il est probable que ces sommes soient exprimées en anciens francs.

<sup>334</sup> AM SD, 2 OPH 8, Séance du CA OPH du 16 février 1976. Il s'agit d'un emprunt de 636 000 F.

<sup>335</sup> AM SD, 1 OPH 50, Séance du CA OPH du 19 avril 1969.

compte qu'un ouvrier professionnel et quatre aide-ouvriers. Le poste de surveillant de travaux demandé en 1963 pour coordonner cette équipe n'avait pas été accordé<sup>336</sup>. C'est donc assez naturellement vers les architectes des opérations de construction neuve que l'office se tourne pour superviser la réfection des immeubles plus anciens. La charge est confiée à Serge Lana qui a fondé le cabinet ATURBA en 1964 avec Claude Le Goas, et travaille pour l'office dionysien depuis 1965<sup>337</sup>.

Fin 1966, le conseil d'administration de l'organisme demande l'autorisation d'étoffer substantiellement son service technique, prévoyant de placer sous l'autorité d'un ingénieur subdivisionnaire, deux surveillants de travaux, trois ouvriers professionnels et six aide-ouvriers<sup>338</sup>. Devant le refus du ministère, ou en raison des difficultés de recrutement, c'est finalement un adjoint technique qui est employé<sup>339</sup>. La création d'un poste d'ingénieur subdivisionnaire est reformulée fin 1969, puis début 1975, sans plus de succès<sup>340</sup>. Cela explique que l'effectif du service technique de l'office soit loin d'avoir suivi la croissance de son parc de logements. En tenant compte des immeubles de la SEM *Le Logement dionysien*, on peut donner comme ordre de grandeur le chiffre d'un agent technique pour 470 logements fin 1968, et d'un agent technique pour 665 logements en 1974<sup>341</sup>. Cette faiblesse des capacités propres de l'office conduit à sous-traiter une part importante des réparations courantes, ce qui pose des problèmes de coordination et de suivi des travaux. En mai 1974, Robert Dumay constate par exemple des difficultés rencontrées avec une société en charge de la peinture et de la vitrerie, qui n'a pas respecté les délais auxquels elle s'était engagée après avoir obtenu le marché « en pratiquant des prix dumping<sup>342</sup> ». Il se félicite toutefois de la multiplication par près de six du budget alloué à l'entretien entre 1965 et 1973, ce qui a permis l'élimination des blattes et l'amélioration de la maintenance des ascenseurs, éliminant sur ces deux points « la quasi-totalité des réclamations »<sup>343</sup>.

Cette situation influence l'appréciation des locataires sur les cités municipales. L'incapacité de l'office à mener de front l'extension de son parc et l'entretien courant des cités est un objet régulier de l'incompréhension des locataires. Un courrier provenant de la cité Joliot Curie en septembre 1965, qui comporte pour preuve un spécimen de blatte scotché à même le

---

<sup>336</sup> AM SD, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 11 mars 1963. Les archives consultées ne permettent pas d'explicitier pourquoi cette création de poste n'a pas été accordée.

<sup>337</sup> AM SD, 1 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 juin 1964. Cf. *supra*, 1.2.2.

<sup>338</sup> AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 19 septembre 1966.

<sup>339</sup> AM SD, 1 OPH 49, Séance du CA OPH du 21 décembre 1968.

<sup>340</sup> AM SD, 2 OPH 1 et 8, Séances du CA OPH du 20 décembre 1969 et du 24 septembre 1975.

<sup>341</sup> AM SD, 1 OPH 49 et 2 OPH 7, Séances du CA OPH du 21 décembre 1968 et du 21 décembre 1974.

<sup>342</sup> AM SD, 85 ACW 4, « Note aux membres du bureau municipal », R. Dumay et A. Audo, 13 mai 1974.

<sup>343</sup> *Ibid.* Le budget d'entretien passe de 420 600 francs par an à 2 493 000 franc entre 1965 et 1973.

document dactylographié, illustre bien les enjeux<sup>344</sup>. Le locataire, inspecteur dans une usine dionysienne se plaint de vivre « dans la pourriture » et « trouve inadmissible qu'une Commune, ne s'aperçoive pas que les immeubles qui sont sur son territoire, soient aussi sales ». Il se demande « à quoi servent les Assistantes Sociales ? » et moins de deux ans plus tard, quitte Saint-Denis pour s'installer en Charente-Maritime. La dégradation des cités amplifie le sentiment de cohabiter avec des voisins différents de soi et relevant des services sociaux. Le sentiment de dévalorisation sociale pouvait être exprimé de façon plus collective, comme le montre une pétition de l'Amicale des locataires de la cité Guynemer adressée au maire en décembre 1971 et signée par 98 des 128 locataires. Ils demandent que les travaux de la cité, mise en location en 1968, soient achevés, et que les décisions annoncées par l'office en matière d'éclairage public, d'étanchéité des fenêtres et des façades, ou encore d'entretien des espaces verts et de définition des missions du gardien soient rendues effectives<sup>345</sup>. Ces cas montrent que les défauts d'entretien des cités étaient directement imputés à la municipalité dont les ambitions sociales et hygiénistes sont quotidiennement prises en défaut.

Alors qu'ils avaient pourtant entrepris une action de réhabilitation progressive du patrimoine, les responsables de l'office HLM dionysien ne sont parvenus ni à contenir sa dégradation, ni à assurer les demandes d'entretien courant des locataires. Le mode de financement du logement social reposant quasi exclusivement sur la construction neuve et les contraintes juridiques et administratives limitant les recrutements, ont conduit à accumuler des solutions provisoires peu satisfaisantes, conduisant dans la seconde moitié des années 1970 à une situation critique<sup>346</sup>.

### **3.2.2. Gardiens, concierges et hommes de peine : intérêt renouvelé, efficacité limitée**

Au tournant des années 1970, les élus en charge de l'office HLM portent une attention renouvelée aux fonctions de surveillance et de nettoyage susceptibles de prévenir des dégradations qui viendraient s'ajouter aux problèmes de maintenance ou de malfaçons. Davantage que l'ouvrier de la régie de l'office, les gardiens et les concierges sont aux prises avec le quotidien des habitants<sup>347</sup>. Aussi leur intervention est-elle souvent indispensable pour prévenir ou sanctionner des dégradations liées à des actes de vandalisme ou à des négligences causant bris de vitres, détérioration des parties communes (boîtes à lettres défoncées, graffiti,

---

<sup>344</sup> AM SD, 9 OPH 14, *Échantillon OPH*, Dossier n°655.

<sup>345</sup> AM SD, 50 ACW 29, Lettre de l'Amicale des locataires de la cité Guynemer à M. Berthelot, 1/12/1971.

<sup>346</sup> Cf. Chap. 6.

<sup>347</sup> Pour une évocation contemporaine de l'immersion du gardien d'immeuble HLM dans le quotidien de ses locataires : J.-F. Laé, *Les nuits de la main courante : écritures au travail.*, 2008, chap. 1.

urine dans les halls...), pannes des ascenseurs, etc. Dans un bilan de la situation générale de l'office à la fin 1971, André Audo indique qu'outre les travaux importants de remise en état constatés dans les logements de locataires expulsés, « le nombre de dégradations commises dans les parties communes des immeubles sont de plus en plus nombreuses », entraînant un coût accru de 200 F par locataire contre 125 F précédemment<sup>348</sup>.

Dès le début des années 1950, une première discussion au sein du conseil d'administration avait interpellé les représentants de locataires au sujet des « dégradations causées aux immeubles et abords de cités par des enfants de locataires<sup>349</sup> ». Depuis 1957, les gardiens et ouvriers de l'office sont assermentés pour dresser des procès-verbaux<sup>350</sup>. Dans son étude des dossiers des premiers locataires de la cité Paul Langevin, Céline Turrière illustre jusqu'où pouvait aller cette autorité déléguée, avec l'engagement d'une mesure d'expulsion suite à l'intervention d'un gardien au cours de violences physiques entre deux familles<sup>351</sup>. Toutefois, jusqu'à la fin des années 1960, la gestion de ces personnels relève d'une « cuisine interne » qui laisse peu de trace dans les archives consultées<sup>352</sup>.

**Encadré 4-2 : Gardien d'immeuble HLM : repères sur l'histoire du métier et du statut**

Le métier de gardien d'immeuble HLM se trouve associé dès sa genèse à une multitude de tâches entre nettoyage et hygiène, surveillance et contrôle social, entretien et maintenance<sup>353</sup>. Si peu de travaux historiques ont étudié spécifiquement les pratiques des bailleurs sociaux en la matière, les sources imprimées permettent d'établir que les initiateurs des HBM puis les responsables des grands offices publics ont œuvré pour distinguer leurs « gardiens » de la figure traditionnelle de la concierge<sup>354</sup>. Des « gardiens de santé » auxiliaires de l'action hygiéniste évoqués par Paul Strauss en 1913<sup>355</sup>, aux postes avancés que constituent les « bureaux-loges » présentés dans une publication de l'office public de la Ville de Paris de 1937<sup>356</sup>, les gardiens d'immeubles HBM puis HLM ont été investis de rôles répondant souvent aux fonctions les plus légitimes de ces institutions : réforme hygiéniste et sociale, administration rationnelle, gestion patrimoniale<sup>357</sup>, et plus récemment médiation sociale.

Si les études manquent pour documenter la diversité des pratiques et retracer la circulation des modalités d'organisation d'un bailleur HLM à l'autre, il faut insister sur un paradoxe fondamental

<sup>348</sup> AM SD, 50 ACW 29, Rapport au Bureau municipal par A. Audo et R. Dumay sur le projet de budget de l'année 1972.

<sup>349</sup> AM SD, 1 OPH 27, Séance du CA OPH du 30 octobre 1950.

<sup>350</sup> AM SD, 1 OPH 31, Séance du CA OPH du 25 mai 1957.

<sup>351</sup> C. Turrière, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, op. cit., p. 78-79.

<sup>352</sup> Du fait du statut juridique des gardiens et ouvriers de nettoyage, les délibérations requises au sujet du « cadre des emplois permanents » ne sont jamais l'occasion d'évoquer l'organisation de leur travail.

<sup>353</sup> J.-C. Kaufmann, *La vie HLM : usages et conflits*. Paris : Éditions ouvrières / Économie et Humanisme, 1983, p. 54-55. J.-M. Stébé, H. Marchal, R. de Villanova [et al.], « Le métier en France : de la domesticité à la profession... » In : R. de Villanova, P. Bonnin (dir.), *Loges, concierges et gardiens : enquêtes en Europe : Paris, Londres, Barcelone, Milan, Oslo*. Grâne : Créaphis, 2006, p. 241-242.

<sup>354</sup> P. Sudant, J.-M. Stébé (dir.), *Les gardiens d'immeubles au coeur de la ville : figures, métamorphoses et représentations*. Bruxelles : De Boeck Université, 2002, p. 37-56 ; J.-M. Stébé, H. Marchal, R. de Villanova [et al.], « Le métier en France : de la domesticité à la profession... », op. cit.

<sup>355</sup> P. Sudant, J.-M. Stébé (dir.), *Les gardiens d'immeubles au coeur de la ville*, op. cit., p. 40-41.

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 49-50.

<sup>357</sup> Une brochure publiée par l'OCIL met en avant la maxime « à mauvais gardien, mauvais groupe », et désigne le gardien comme « le prolongement de notre cabinet sur place, [qui] imprime la manière dont nous voulons gérer... » [*L'habitation sociale dans la région parisienne, 1954-1964, 1964*, cité in *Ibid.*, p. 53-54].

qui concerne probablement l'ensemble des institutions HLM. En effet, jusqu'à la fin des années 1960 au moins, l'écart est patent entre l'importance donnée aux missions remplies par les gardiens et la reconnaissance statutaire de leur travail. Dans le cas des offices publics, cette question du gardiennage se trouve encore à ce moment au cœur d'une problématique juridique fondamentale. Car, si en matière d'emploi technique le statut d'établissement administratif autorise le recrutement de titulaires, les fonctions de gardiennage et de nettoyage courant rencontrent une double indétermination. La définition juridique du métier de gardien d'immeuble est encore largement inachevée dans les années 1970 pour ce qui concerne les offices publics<sup>358</sup> et le statut d'établissement public de nature administrative qui leur est reconnu par la jurisprudence relègue les personnels contractuels en charge du gardiennage et du nettoyage dans une condition statutaire de second rang. Au sein de l'office HLM de Saint-Denis, les premières titularisations de personnels de gardiennage et de nettoyage n'ont lieu qu'en 1987, en application de la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale<sup>359</sup>.

Une évolution notable a lieu au début des années 1970, dans le contexte d'une meilleure reconnaissance du métier, mais aussi à la lumière des formes d'organisation expérimentées par d'autres organismes HLM. Les responsables de l'office dionysien cherchent désormais à agir sur l'organisation même du travail de gardiennage et de nettoyage, et non plus seulement sur le renforcement des moyens d'action individuels des gardiens. Cela passe par la création d'un service de gardiennage, c'est-à-dire, sur le modèle des évolutions appliquées aux services administratifs de l'office, par une hiérarchisation accrue. L'organisme recrute ainsi, en 1969, un agent contractuel sur un poste d'inspecteur d'immeubles, requalifié ensuite comme contrôleur des gardiens, dont les missions sont « d'une part de faire respecter le règlement intérieur des cités et d'assister les gardiens dans leur travail, d'autre part de rendre compte à l'office des remarques s'y rapportant et de veiller à ce que les décisions prises par la direction soient correctement appliquées<sup>360</sup> ». L'office cherche ensuite à déployer ce mode de fonctionnement à plus grande échelle. En 1974, six contrôleurs de gardiens sont portés au cadre des emplois permanents et quatre sont recrutés<sup>361</sup>. En 1977, en prolongement de cette logique, l'un de ces contrôleurs, M. Hebles, est promu contrôleur principal des gardiens<sup>362</sup>.

Cette volonté de gagner en efficacité en renforçant l'encadrement des personnels s'exerce également dans l'organisation du travail sur le terrain. Lors de la mise en location de la cité la Courtille, à partir de 1971, les administrateurs de l'office expérimentent une rationalisation des fonctions de gardiennage visant « une amélioration de notre gestion et une meilleure tenue des cités<sup>363</sup> ». Ils reviennent pour cela sur leur décision initiale d'installer deux couples de gardiens

---

<sup>358</sup> Sur ce point : *Ibid.*, chap. 3. Et plus précisément les pp. 60-64, au sujet des négociations de la convention collective des gardiens d'immeubles des sociétés coopératives d'HLM, en 1969, et des SAHLM, en 1970. Les offices sont associés à l'élaboration de cette seconde convention qui ne s'applique pas à eux [Préambule de la *Convention collective des personnels préposés à la surveillance et à l'entretien des immeubles du 29 juin 1970*].

<sup>359</sup> AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 27 avril 1987, *Tableaux d'évolution des effectifs du personnel entre 1981 et 1987*.

<sup>360</sup> AM SD, 2 OPH 1, Séance du CA OPH du 23 avril 1970, Affaire B.

<sup>361</sup> AM SD, 2 OPH 7, Séance du CA OPH du 21 décembre 1974. Voir aussi l'organigramme de l'Office début 1974 [Annexe n° 4-3, Graphique 2].

<sup>362</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 26 avril 1977.

<sup>363</sup> AM SD, 2 OPH 3, Séance du CA OPH du 19 juin 1971.

dans cette cité de 450 logements. L'option retenue s'inspire du système fonctionnant dans la cité Floréal voisine, gérée par la SCIC. Elle se veut plus rationnelle, mais conserve une division sexuée du travail indiquant la difficulté à rompre avec le modèle traditionnel de la concierge. Quatre « gardiennes » sont recrutées, une pour une centaine de logements, supervisées par un gardien-chef, et secondées par deux « hommes de peines » pour la manutention des poubelles, les gros travaux et l'entretien des abords.

Un « dispositif complet » est ensuite adopté, en 1973, pour l'ensemble du parc<sup>364</sup>. Ce système introduit une nouvelle division des tâches, dans laquelle intervient de nouveau une différenciation sexuée<sup>365</sup>. Le principe d'un gardien chef par cité est maintenu, comme celui d'« hommes de service » employés pour les travaux de force et le nettoyage des extérieurs. Mais les fonctions précédemment dévolues aux « gardiennes » sont distribuées entre des « gardiens » chargés uniquement de la surveillance, et des « concierges » chargées de la tenue de la loge, de la perception des loyers et du nettoyage des entrées. Il est probable que le choix de masculiniser les tâches de surveillance réponde aux dispositions viriles requises par les confrontations potentielles avec certains locataires. Ainsi, en février 1975, l'office décide de ne plus accepter les loyers en numéraire, mais seulement les chèques, « vu les différents vols effectués chez les gardiens de cités »<sup>366</sup>.

En 1974, l'office emploie 75 gardiens et 26 hommes de peine, encadrés par les 4 inspecteurs d'immeubles effectivement recrutés, soit 105 agents<sup>367</sup>. En 1981, l'effectif total sera porté à 113 agents, avec deux ouvriers de nettoyage supplémentaires et la promotion de huit gardiens chefs faisant office d'intermédiaires avec les contrôleurs de gardiens<sup>368</sup>. Cela représente un gardien pour un peu plus de 100 logements gérés et un « homme de peine » pour 270 logements. L'effort est donc réel, mais tardif et insuffisant à inverser une tendance à la dégradation constatée y compris dans les ensembles les plus récents.

Il est intéressant de souligner que, depuis le milieu des années 1960, les remèdes imaginés pour mieux gérer l'office HLM dionysien n'ont pas prioritairement cherché à adapter l'institution à de nouvelles missions qui seraient liées à l'accueil de populations pauvres ou *immigrées*. Elles entendaient surtout assurer la viabilité administrative de l'office et empêcher que ses défaillances ne se traduisent par une mise en accusation de la municipalité. Les contraintes rencontrées ont fini par placer l'office en porte-à-faux par rapport au modèle de

---

<sup>364</sup> AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 25 avril 1973.

<sup>365</sup> P. Sudant, J.-M. Stébé (dir.), *Les gardiens d'immeubles au coeur de la ville*, op. cit., p. 55. Les auteurs datent du début du XX<sup>ème</sup> siècle le processus de différenciation des tâches et de masculinisation de l'emploi de gardien dans les organismes d'HBM.

<sup>366</sup> AM SD, 2 OPH 8, Séance du CA OPH du 19 juin 1975, Courrier du Président de l'Office au Trésorier municipal.

<sup>367</sup> AM SD, 85 ACW 4, Organigramme (1974).

<sup>368</sup> AM SD, 2 OPH 32, *Evolution des effectifs du personnel, 1981-1987*.

« nouvelles missions » valorisé au milieu des années 1970 par l'Union HLM, en créant un décalage systématique entre cet idéal et les pratiques effectives de gestion locale. Contraint d'assurer avant tout les aspects les plus traditionnels de son activité, l'office HLM municipal s'est ainsi montré incapable de préserver la valeur d'usage de son patrimoine.

### 3.3. Les innovations limitées de la « gestion sociale » des HLM dionysiens

Désormais, outre la fourniture de logements à loyers modestes, ministère et mouvement HLM appellent aussi les organismes à remédier aux formes de ségrégation sociale qu'ils ont contribué à produire de part de la rigidité des normes de construction<sup>369</sup>. Au début des années 1970, ce thème qui revient très fréquemment dans la critique des grands ensembles est largement investi par les commissions du VI<sup>e</sup> Plan et par les promoteurs des procédures HVS. À côté de l'enjeu de la réhabilitation, c'est aussi autour de l'aménagement d'équipements collectifs et de l'animation sociale que se développent les prémices des politiques de la ville<sup>370</sup>. L'étude des archives de l'office HLM dionysien montre que ces questions restent périphériques pour ses responsables.

#### 3.3.1. Construction HLM et ségrégation sociale : une préoccupation secondaire

Rompre avec des pratiques ségrégatives entre tout d'abord en contradiction avec la part accrue de logements « très sociaux » financés, décidée à la fin des années 1960. Conformément à la volonté ministérielle de cibler davantage les bénéficiaires à revenus faibles, plus de 400 logements de type PSR (programmes sociaux de relogement) sont construits au sein des cités de la Courtille, du Franc-Moisin et Salvador Allende. À l'échelle de l'office dionysien, cette mesure fait doubler le nombre de logements à loyers réduits et à normes minimales, même si ces derniers passent de 18,3 % à 10,5 % du parc de l'office entre 1966 et 1978<sup>371</sup>. Les PSR sont concentrés dans des immeubles distincts. Au Franc-Moisin, par exemple, ils sont regroupés dans le bâtiment 3, le premier construit dans cette cité : 260 logements le long de dix cages d'escaliers de treize étages. Située au milieu du bidonville en voie de résorption, cette barre de logements se trouve aussi à proximité de la cité de transit mise en service en 1968 et de la cité Danielle Casanova, répondant aux normes réduites de type LOPOFA de la fin des années 1950. Sur le papier, il n'y a pas ségrégation. La cité comporte bien une grande majorité d'HLM et même des ILN destinés à des bénéficiaires aux revenus plus confortables. Toutefois, on trouve

---

<sup>369</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit., notamment Chap. 1, III.

<sup>370</sup> *Ibid.*, chap. 2 et 4.

<sup>371</sup> Sur les cités Casanova et Sémard 1, cf. Chap. 2, 2.3.1.

dans l'espace comprenant la cité du Franc-Moisin et ses environs le nombre le plus important de ménages à faibles revenus à l'échelle du parc de l'office. Cela dévalorise immédiatement le nouvel ensemble, au point que l'organisme est en difficulté pour louer les 150 ILN regroupés dans le bâtiment 6<sup>372</sup>.

La ségrégation tient également à la taille des logements, accusée de produire des profils de peuplement trop uniformes sur le plan démographique<sup>373</sup>. Durant les années 1970, on constate la mise en location d'un nombre accru de logements de 4 et 5 pièces qui représentaient 23 % de ceux construits antérieurement par l'office et correspondent, en moyenne, à près de 40 % des nouvelles cités. La part des logements de 3 pièces, qui étaient jusque-là les plus nombreux, est réduite de façon générale. Toutefois, le profil des cités est assez variable<sup>374</sup>. La petite cité Guynemer se compose de 64 logements d'une pièce et d'autant de 4 pièces. La cité Picasso comporte un nombre de petits logements bien supérieur à la moyenne (41 % de 1 et 2 pièces contre 29 %). La moitié des logements de 5 pièces détenus par l'office sont situés dans la cité du Franc-Moisin, mais comme celle de la Saussaie ou de la Courtille, elle se distingue aussi par la faible part des 3 pièces en son sein. Il n'y a pas pour autant de concentration systématique des grands logements dans les cités les plus importantes ou dans celles comportant le plus de logements à normes réduites. Par exemple, la cité Allende ne compte que 4 % de 5 pièces, tandis que la cité Duclos en compte 11 %.

Malgré les difficultés de gestion éprouvées depuis la fin des années 1950 et la circulation du thème de la ségrégation dans les milieux HLM, il est frappant de constater que ces enjeux ne font pas l'objet des discussions du conseil d'administration de l'office. Il est probable que les décisions sur la répartition des types de logements aient été prises par les architectes en lien avec les élus, en fonction du rythme contraignant des financements débloqués. Mais, nous n'en avons pas retrouvé de traces. Et, il semble en définitive que les acteurs locaux maîtrisaient mal la combinaison de facteurs à plusieurs échelles déterminant la coloration sociale des cités et l'expérience de ségrégation. Au hasard des circonstances et des urgences du moment, les normes de financement et les procédés de construction mis en œuvre ont ainsi pu produire des concentrations importantes de logements de grande taille à loyers minima comme celle que l'on observe dans certaines cages d'escalier du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, qui resteront longtemps le lieu de problèmes de gestion insolubles<sup>375</sup>.

---

<sup>372</sup> AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 20 octobre 1973, Affaire 1 ; et 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 21 janvier 1974, Affaires 1 et 3.

<sup>373</sup> Cf. Chap. 3, 2.2.1. et 2.2.3.

<sup>374</sup> Cf. Annexe n° I-2, b.

<sup>375</sup> Cf. Chap. 7.

Depuis les années 1960, l'office dionysien avait timidement cherché à intégrer la prise en compte d'un public plus diversifié sur le plan démographique. Cela passait par la construction d'équipements collectifs destinés aux jeunes. La construction de trois d'entre eux est lancée à partir de 1963<sup>376</sup>. Ils ouvrent deux ans après dans les cités Langevin et Fabien<sup>377</sup>. Thibault Tellier a décrit les premières expériences menées dans les grands ensembles de la SCIC, avec les centres sociaux gérés par l'association ALFA, dès la seconde moitié des années 1950<sup>378</sup>. L'appellation « club de jeunes », adoptée à Saint-Denis, est initialement associée à des pratiques innovantes intégrant la spécificité des besoins des adolescents et leur accordant une certaine autonomie d'usage<sup>379</sup>. Cependant, les archives montrent que l'office municipal ne considérait pas dans son rôle d'exercer un contrôle ou simplement de participer à l'élaboration du cahier des charges de tels lieux.

Une action plus déterminée a visé les personnes âgées, notamment parce qu'elles faisaient partie des populations à reloger dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Elles sont nombreuses parmi les habitants des immeubles anciens de l'îlot Basilique. L'office municipal se lance pour la première fois en 1968 dans la construction d'un foyer pour personnes âgées, assurant la maîtrise d'ouvrage pour le compte du Bureau d'Aide Sociale municipal appelé à en devenir le gestionnaire. L'office HLM vient ici prolonger et compléter les réflexions conduites au sein de la municipalité, au cours des années 1960. Le témoignage de Denise Hoba permet de retracer la genèse de ces pratiques nouvelles<sup>380</sup>. Employée à la gestion administrative du service social municipal en 1962, elle contribue à la mise en place d'un service d'aides ménagères. Elle établit alors des contacts avec les caisses de retraites et d'assurance vieillesse qu'elle maintient ensuite à la tête du Bureau d'Aide Sociale, jusqu'en 1974. Conformément à une tendance générale de l'époque, le travail social en direction des personnes âgées apparaît en effet comme l'axe majeur de l'action de cet établissement héritier de la bienfaisance municipale<sup>381</sup>. En même temps que l'on élabore de nouvelles modalités d'aide et d'animation sociale, il faut aussi prévoir des logements adaptés. Le premier foyer réalisé par l'office est

---

<sup>376</sup> AM SD, 1 OPH 40, Séance du CA OPH du 11 mars 1963.

<sup>377</sup> AM SD, 1 OPH 45, Séance du CA OPH du 28 juin 1965.

<sup>378</sup> T. Tellier, « "Donner une âme aux cités nouvelles". Pour une histoire sociale de l'engagement de la Caisse des dépôts et de consignations dans le domaine du logement collectif, 1955-1970 ». *Histoire urbaine*. 2009, n° 23, p. 120- 123. Voir aussi : D. Dessertine, R. Durand, J. Eloy (dir.), *Les centres sociaux, 1880-1980 : une résolution locale de la question sociale ?* Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion, 2004.

<sup>379</sup> T. Tellier, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses ? » *Histoire@Politique*. 2008, vol. 1, n° 4, p. 7.

<sup>380</sup> Entretien avec Denise Hoba, réalisé le 8 avril 2013. Pour resituer son parcours : cf. *supra* 1.2.1.

<sup>381</sup> A. Brodriez-Dolino, *Combattre la pauvreté, op. cit.*, chap. 9.

achevé au printemps 1970, rue Berne dans le périmètre de la ZAC Delaunay-Belleville<sup>382</sup>. Un second est initié en 1974 sur le terrain d'un petit bidonville au 10, avenue Romain Rolland<sup>383</sup>. Un projet est abandonné rue Renan<sup>384</sup>. Début 1977, un troisième établissement pour 200 personnes est encore imaginé par Serge Lana dans le cadre de la ZAC Basilique, mais il sera réalisé plus tard après des modifications<sup>385</sup>.

Si à la fin des années 1960 ce type d'équipement était encore vu comme une innovation en matière sociale, dès le milieu des années 1970, le caractère « ségrégatif » de la formule du foyer fait l'objet de critiques. On met notamment en avant le rôle des personnes âgées pour développer les sociabilités et l'équilibre démographique des grands ensembles<sup>386</sup>. Dans ce contexte, et probablement motivé par des considérations financières, l'office municipal ne tarde pas à mettre en œuvre la formule du « foyer soleil<sup>387</sup> » qui intègre des personnes âgées au sein du parc HLM ordinaire. En 1976, l'office passe ainsi une nouvelle convention avec le Bureau d'Aide Sociale pour la réservation de 60 logements F1bis et F2 des cités Jacques Duclos et Pablo Picasso, les loyers aux tarifs HLM étant versés par l'organisme social local que les logements soient occupés ou non<sup>388</sup>. Cet exemple de gestion innovante représente une évolution non négligeable pour un organisme HLM pensé au départ pour reloger des familles de salariés et certaines familles méritant assistance. Il apparaît plus difficile à l'office dionysien d'intégrer le travail social dans son répertoire d'action.

### **3.3.2. Du logement social à l'action sociale ?**

L'intégration au sein des organismes HLM de fonctions d'action sociale fait partie des innovations souvent préconisées au début des années 1970, par exemple, par le GIP en charge de la résorption de l'habitat insalubre. L'enjeu est en partie lié à celui de l'engagement des HLM dans la réhabilitation de l'habitat ancien, désormais soutenue par l'Agence Nationale pour

---

<sup>382</sup> AM SD, 2 OPH 1, Séance du CA OPH du 23 avril 1970. Il s'agit de l'actuelle Résidence Dionysia, rue Eugène Fournière.

<sup>383</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 24 juin 1974 et du 7 octobre 1974. Il s'agit de l'actuelle résidence Ambroise Croizat.

<sup>384</sup> Lancé en 1975, on trouve la trace d'un emprunt contracté en 1977, mais rien ensuite dans les archives du CA OPH [AM SD, 2 OPH 7, Séance du CA OPH du 14 mai 1975 et 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 24 janvier 1977, Affaire 5].

<sup>385</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 24 janvier 1977.

<sup>386</sup> « Pour une politique de la vieillesse », *Bulletin GIP*, n°16, 1975, p. 9-11 ; « Une expérience vécue en logements-foyer », *Bulletin GIP*, n°16, 1975, p. 12-16.

<sup>387</sup> Une circulaire du 8 septembre 1971 définit plusieurs formules de foyers pour personnes âgées. Le « foyer accueil » offre un hébergement regroupé. Le « foyer soleil » offre des logements dispersés au sein d'un patrimoine HLM.

<sup>388</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 20 septembre 1976.

l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)<sup>389</sup>. Le *Bulletin GIP* évoque un arrêté du 2 mars 1973 autorisant les organismes HLM à acquérir des immeubles afin de les restaurer. Début 1976, il indique que les réhabilitations souvent moins coûteuses que la construction neuve, sont possibles dans le cadre d'une prise en gestion contractuelle d'immeubles privés par une collectivité locale ou un organisme HLM<sup>390</sup>. À Saint-Denis, l'office opérait depuis longtemps dans le parc ancien puisque la Ville lui avait délégué la gestion de son propre patrimoine locatif<sup>391</sup>. L'intention n'était toutefois ni de produire une restauration pérenne de ces immeubles, ni de soutenir en ce sens des propriétaires privés. En mai 1978, la Ville reprend la gestion de ces immeubles utilisés à des fins de relogement provisoire<sup>392</sup>. Le projet d'engager, après les démolitions de la ZAC Basilique, un programme de réhabilitation fait son chemin chez les responsables municipaux<sup>393</sup>. Mais il sera pris en charge par une Maison de l'Habitat créée en 1984 en rapprochant services municipaux de l'hygiène et de l'urbanisme, et s'appuiera sur la SEM *Le Logement dionysien* réactivée, et non sur l'office HLM<sup>394</sup>.

La structuration même de l'action sociale municipale crée les conditions d'une inertie de l'office HLM dans ce domaine. Par le passé déjà, la fonction d'enquête sociale préalable à l'attribution des logements n'avait pu être remplie par l'office du fait de difficultés d'organisation et de recrutement<sup>395</sup>. Lors de la rénovation du quartier de la Basilique, les différentes aides au relogement sont accordées par une équipe du service social municipal<sup>396</sup>. Ce dernier était en effet l'opérateur naturel de l'action sociale, ce qui, du point de vue communal, dispensait l'office HLM d'en prendre la charge. Par ailleurs, le statut juridique des offices publics ne favorisait toujours pas le développement de l'action sociale en leur sein, l'engagement de travailleurs sociaux passant nécessairement par le recrutement d'agents contractuels, ou par des arrangements avec le cadre réglementaire<sup>397</sup>. Ainsi, en 1974, apparaît

---

<sup>389</sup> Allocution du secrétaire d'Etat, Christian Bonnet, le 5 octobre 1973 [*Bulletin GIP*, n°11, janvier 1974] ; « Du nouveau dans l'habitat ancien », *Bulletin GIP*, n°12, juin 1974, p. 14-15 ; « Faire du neuf avec de l'ancien », *Bulletin GIP*, n°19, 1976, p. 2-5.

<sup>390</sup> « Faire du neuf avec de l'ancien », *art. cit.*

<sup>391</sup> Cf. Chap. 3, 2.1.2.

<sup>392</sup> AM SD, 2 OPH 13, Séance du CA OPH du 3 mai 1978, Affaire 3.

<sup>393</sup> Dès 1976, un intertitre du dossier publié par le bulletin municipal affirmait qu'« il ne suffit pas de construire...» [AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°17, mars 1976, p. 12]. Voir aussi : AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°30, février 1978, p. 8.

<sup>394</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". », *op. cit.*

<sup>395</sup> Cf. Chap. 2, 3.3.

<sup>396</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". », *op. cit.*

<sup>397</sup> E. Crivelli, J. Bouret, *Les HLM. Statut administratif et juridique, activités immobilières, gestion des immeubles et accession à la propriété*. 3 éd.... refondue et augmentée. Paris : Éditions de l'Actualité juridique, 1975, p. 86.

pour la première fois dans l'organigramme de l'office dionysien un poste de conseillère sociale occupé par un agent recruté au titre d'un emploi administratif de rédacteur<sup>398</sup>.

On est assez loin du modèle d'action socio-éducative promu dès le début des années 1970 dans le *Bulletin GIP*, qui prenait alors en exemple l'activité des sociétés HLM émanant du milieu associatif<sup>399</sup>. Des expériences lyonnaises, menées par le centre de Propagande et Action Contre les Taudis (PACT) ou des associations comme Notre-Dame des Sans Abri ou la Maison du Travailleur Étranger, articulent étroitement aide sociale, action socio-éducative et législation HLM<sup>400</sup>. Mais ce type d'agencement institutionnel n'est pas envisagé à Saint-Denis avant les années 1980. Dans une perspective comparable, les responsables de la politique de résorption de l'habitat insalubre cherchent à orienter les organismes HLM vers des financements du Fonds d'action sociale (FAS) permettant de prolonger l'action socio-éducative en direction des « immigrés » après leur relogement « définitif » ou des familles n'étant pas passées par une cité de transit<sup>401</sup>. Mais les rapports difficiles entre le GIP et le FAS ne facilitaient pas une mise en place fluide de tels dispositifs<sup>402</sup>, et il n'y pas trace du côté de l'office dionysien d'un intérêt particulier pour de telles actions. Ses responsables recherchent les financements du FAS uniquement « pour compenser les pertes de loyers subies du fait de logement mis à la disposition du Préfet pour les opérations de résorption de bidonvilles et actuellement la rénovation de l'îlot Basilique<sup>403</sup> ». Toute action sociale spécifique en direction des familles d'immigrants était déléguée par la Ville à l'association socio-éducative *Logement et Promotion Sociale* que la Sonacotra avait mise en place dans ses cités de transit.

Initialement affectée au service « Mal-logés – Locations », la conseillère sociale de l'office HLM est ensuite rattachée en 1976 au service en charge des dettes locatives<sup>404</sup>. Plusieurs décisions sont en effet prises alors pour renforcer le suivi des locataires endettés : la création d'un poste d'assistante sociale contractuelle et celle d'une commission sociale réunissant sous la présidence de l'adjointe au maire, Eliane Mano, deux autres administrateurs

---

<sup>398</sup> AM SD, 85 ACW 4, Organigramme (1974), cf. Annexe n° 4-3, Graphique 2.

<sup>399</sup> Voir aussi dans la même logique la constitution de la SAHLM Emmaüs [A. Brodiez-Dolino, *Emmaüs et l'abbé Pierre*. Paris, Presses de sciences Po, 2008.]

<sup>400</sup> « La cité de transit d'Oullins », *Bulletin GIP*, n°1, juin 1971, p. 19-20 ; « Notre-Dame des Sans Abri. La Maison du Travailleur Étranger. Deux associations au premier rang de la lutte contre l'habitat insalubre à Lyon », *Bulletin GIP*, n°8, avril 1973, p. 6-9.

<sup>401</sup> « L'aide du FAS au relogement des familles étrangères, bilan 1971 », *Bulletin GIP*, n°6, octobre 1972 ; « Le FAS et le logement des migrants », *Bulletin GIP*, n°11, janvier 1974. Sur le FAS : V. Viet, *La France immigrée*, *op. cit.*

<sup>402</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 308- 312.

<sup>403</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 21 janvier 1974, Affaire 3. Le préfet, défavorable à une telle subvention, renvoie alors à la convention conclue avec la Sonacotra [AM SD, 85 ACW 4, Courrier du Préfet de Seine-Saint-Denis à l'Office public d'habitation de la Ville de Saint-Denis, 23 avril 1974].

<sup>404</sup> AM SD, 2 OPH 10, Séance du CA OPH du 23 juin 1976, Affaire 4.

de l'office, les agents impliqués et des représentants des services sociaux municipaux<sup>405</sup>. L'innovation est comparable en certains points aux « antennes sociales » expérimentées à partir de 1977 dans le cadre des premières opérations HVS<sup>406</sup>. Mais l'ambition est moins grande. Aucun représentant d'association ne figure, par exemple, au sein de la commission sociale de l'office. Il s'agit surtout d'effectuer un suivi rigoureux et non une action d'un nouveau type destinée à transformer les rapports sociaux au sein des cités municipales.

De la même manière que pour les activités d'entretien et de maintenance immobilière, ce type d'évolutions n'était pas favorisé par le cadre juridique des offices. Dès lors, les appels à transformer ces organismes en « gestionnaires sociaux » apparaissent en décalage avec les réalités locales. À Saint-Denis, où la municipalité a donné dès la Libération une place centrale au Service social, réformer le mode gestion de l'office pour lui confier des tâches d'action sociale revenait à l'autonomiser davantage des autres services municipaux, sans que cela n'assure de meilleurs résultats. Parallèlement à une contribution limitée à la diversification des équipements collectifs communaux, l'action sociale développée par l'office HLM au cours des années 1970 demeure ainsi à distance des enjeux d'animation de la vie sociale, et se focalise d'emblée sur les problèmes d'endettement.

### ***Métamorphoses du social municipal et dévalorisation des HLM***

En remettant les discours en contexte et en étudiant de près les acteurs locaux, les contraintes pratiques qu'ils rencontrent et les ressources qu'ils mobilisent, il apparaît que la continuité de la municipalité sociale est une construction mémorielle. Cela ne signifie pas qu'elle soit entièrement factice. Promotion interne des cadres municipaux, réorganisations administratives et remobilisation politique ont effectivement permis des pratiques perpétuant l'esprit qu'une génération précédente avait cherché à instituer. Cependant, la conviction de reconduire à l'identique le projet municipal élaboré à la Libération (service social élargi, lutte contre l'insalubrité, modernisation urbaine et construction HLM) et la force des engagements des élus, militants et cadres de l'administration municipale, conduisent à masquer un facteur conjoncturel essentiel. En effet, c'est en premier lieu l'inflexion donnée par l'État aux politiques urbaines qui a permis les résorptions de l'habitat insalubre et la construction intensive d'HLM, dans la période qui correspond aux premiers temps du département de la Seine-Saint-Denis,

---

<sup>405</sup> AM SD, 2 OPH 10, *art. cit.*, Affaire 6 ; 2 OPH 10, Séance du CA OPH du 7 juillet 1976 ; 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 20 septembre 1976.

<sup>406</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, p. 270-271.

depuis la réforme administrative de 1964 jusqu'au départ du préfet Pierre Bolotte. Cette conjoncture est bien spécifique : les coopérations officieuses qui existaient de longue date à l'échelle du département de la Seine sont confortées par la mise en retrait du dirigisme étatique des débuts de la V<sup>ème</sup> République vis-à-vis des collectivités locales, et se joignent pour un temps assez court, à un consensus favorable à la construction de masse.

En deçà des discours entretenant l'analogie entre politique communiste et orientation sociale, les continuités les plus nettes tiennent au pragmatisme des élus dionysiens, qui ont cherché à adapter leur dispositif d'action dès le renouvellement municipal de 1965. Paradoxalement, les évolutions apportées alors à l'administration communale ont assuré la continuité de son action. Après les turbulences liées au redécoupage territorial de la région parisienne, les relations établies avec les services de l'État assurent la poursuite d'un aménagement local sous contrôle municipal. La réorganisation des acteurs de l'urbanisme dionysien autour du maire-adjoint Robert Dumay a permis d'inscrire la municipalité au sein d'une configuration favorable : services déconcentrés de l'État enclins à conduire une politique vigoureuse de construction et d'aménagement ; renforcement des institutions corporatives HLM ; engagement de la Sonacotra dans des opérations de grande ampleur soutenues par l'émergence d'une politique nationale de résorption de l'habitat insalubre. Si, durant la décennie que nous avons étudiée, les réalisations nombreuses de l'office HLM dionysien représentent un âge d'or, c'est celui de ce dispositif d'action. Néanmoins, comme nous l'avons signalé à plusieurs reprises, au milieu des années 1970, il fait face à de nombreuses critiques, alors que la poursuite de la construction HLM au même rythme apparaît compromise et que le projet d'aménagement de la ZAC Basilique reste à définir. Robert Dumay en fera les frais durant les années suivantes<sup>407</sup>.

Dès la fin des années 1960, les choix municipaux ont subi des remises en cause importantes. Les insatisfactions des locataires, relatives à l'aménagement des abords des cités municipales et à leur entretien, rejoignent désormais les critiques architecturales et sociales reprises par des fonctionnaires et des gouvernants qui cherchent à réformer les modes d'intervention de l'État en rompant avec la politique des grands ensembles. Des militants d'extrême gauche contestent de leur côté la légitimité des communistes dionysiens, en dénonçant les conditions de logement des *immigrés* et le traitement que leur applique la municipalité, dans le cadre de la résorption des bidonvilles ou en gérant les situations d'habitat insalubre du centre-ville. De fait, la coopération étroite avec les services de l'État accentue les contradictions entre les politiques publiques mises en œuvre et un discours véhément contre un

---

<sup>407</sup> Il reste conseiller général jusqu'en 1982, mais perd en 1977 son mandat de maire adjoint et ses fonctions au sein de l'Office HLM municipal. Cf. Chap. 6.

pouvoir ayant déclaré une « guerre » aux HLM. En l’observant attentivement, on remarque que le discours municipal délaisse la politisation de l’expérience quotidienne des mal-logés pour emprunter la voie plus formelle de rapports de forces institutionnels ou corporatifs, construits en prenant appui sur le renforcement du mouvement HLM qui offre au tournant des années 1970 des ressources pour légitimer la politique locale de construction.

Notre recherche illustre également l’impasse dans laquelle s’est trouvé l’office dionysien pour empêcher la dégradation matérielle de ses cités. Montrer que ce processus a des causes anciennes, qui tiennent notamment aux limites du modèle de financement du logement social et aux contraintes, juridiques ou conjoncturelles, qui pèsent sur un office HLM, est un point important. Les analyses de la « prolétarianisation<sup>408</sup> », de la « paupérisation<sup>409</sup> » ou de la « dévalorisation symbolique<sup>410</sup> » des HLM tendent en effet à reléguer au second plan ces questions, pour s’intéresser prioritairement à la réception de l’architecture des immeubles, et surtout à leur peuplement<sup>411</sup>. Établir les logiques politiques et institutionnelles de la dévalorisation des HLM permet de mettre à distance l’hypothèse simpliste suivant laquelle la dégradation matérielle des grands ensembles serait un effet collatéral de la crise économique, touchant après 1973 les organismes HLM et leurs locataires *immigrés*, à la fois plus nombreux à bénéficier d’un logement social et au premier rang des victimes du chômage de masse. En faisant des familles d’immigrants les porteurs, voire les responsables, de problèmes sociaux inédits, ce postulat néglige le fait que le financement et la valorisation matérielle ou symbolique des HLM (modèle architectural et urbain compris) sont des problèmes probablement consubstantiels aux institutions du logement social. Comme on le voit dans le cas dionysien, les moyens dont dispose un office HLM pour préserver la valeur de son patrimoine sont soumis à l’existence de financements et de procédures définis à l’échelle nationale. Dans leur histoire, les HLM ont été valorisés pour la réponse qu’ils apportaient face à des enjeux divers (contribuer à la paix sociale, intégrer les classes populaires, reconstruire, moderniser la ville, structurer le

---

<sup>408</sup> M. Pinçon, *Les immigrés et les HLM*, *op. cit.*

<sup>409</sup> P. Willmott, A. Murie, *La paupérisation du logement social : le cas de la Grande-Bretagne et de la France*. L’Harmattan, 1990. A. Laferrère, « La paupérisation du parc HLM: essai de vision dynamique ». *Insee/CREST*. 2008.

<sup>410</sup> A. Brodiez-Dolino, *Combattre la pauvreté*, *op. cit.*, p. 283. L’auteure, pour illustrer le tournant observé par les politiques sociales et sanitaires au milieu des années 1970, indique que « les travailleurs immigrés parviennent peu à peu, après des années de discrimination, à accéder au logement HLM – mais au temps désormais de sa dégradation matérielle, et au prix d’une dévalorisation symbolique de celui-ci ».

<sup>411</sup> L’ouvrage de P. Willmott et A. Murie cité ci-dessus, aborde bien les problèmes de gestion et de financement du logement social en Grande-Bretagne durant les années 1960 [P. Willmott, A. Murie, *La paupérisation du logement social*, *op. cit.*, p. 38-48]. Ils tirent néanmoins de leur comparaison l’idée que « cette relative négligence contraste avec la situation en France, où les changements dans la composition sociale de la population sont considérés comme une des principales causes de la crise qui frappe certaines des plus vastes opérations HLM construites entre 1950 et 1960 » [*Ibid.*, p. 57].

secteur du bâtiment). Mais, c'est seulement à partir de la seconde moitié des années 1960 à l'échelle locale, et au début des années 1970 à l'échelle nationale, que l'on pose la question de la réhabilitation des HLM, ou de leur revalorisation pourrait-on dire. Cela implique une réflexion renouvelée sur la valeur sociale et politique qui leur est accordée ; réflexion traduite dans le *Livre blanc* des HLM en 1975<sup>412</sup>. Entre-temps, on l'a vu, ce sont des facteurs plus complexes que la seule évolution du peuplement qui ont abouti à une dévalorisation matérielle et symbolique des cités municipales.

Alors que nous nous apprêtons à étudier le peuplement *immigré* des cités municipales et sa constitution en problème public à Saint-Denis, ce constat incite à souligner certaines des évolutions qui se sont produites à partir des années 1960. On peut supposer en effet que la problématisation du peuplement *immigré* des HLM est liée à une mutation du positionnement municipal vis-à-vis de la société locale dont avons dessiné les grands traits. Les récriminations opposées par les élus dionysiens à ce qu'ils perçoivent désormais comme un processus de paupérisation dessinent une perspective pessimiste et défensive qui tranche avec le langage conquérant tenu depuis la Libération. Cela rejoint le constat dressé par Olivier Masclat à partir du cas de Gennevilliers<sup>413</sup>. Mais, notre étude permet de le prolonger en attirant l'attention sur certains changements nettement perceptibles à Saint-Denis. D'une part, on observe une transformation importante du rapport de la municipalité à son propre territoire. Alors que sont conduites les opérations de résorption de l'habitat insalubre les plus importantes qui aient été réalisées à Saint-Denis, l'héritage hygiéniste d'un urbanisme local visant à policer un espace profondément industrialisé commence à être reconsidéré au profit d'une politique visant à réarticuler autour du centre de Saint-Denis des fonctions urbaines complètes, pour en faire un pôle attractif, et assurer la viabilité économique et sociale d'un territoire dont les bases ouvrières sont fragilisées. D'autre part, sous réserve d'une enquête approfondie sur d'autres aspects de l'action publique locale, notre étude met en lumière une crise du modèle municipal d'administration du social.

Précisons. Sous l'effet de la croissance de l'office HLM et d'une spécialisation accrue de ses responsables, la politique du logement tend à s'autonomiser au sein des politiques municipales, modifiant encore davantage le modèle initial structuré autour d'un grand service social. Dans une période de construction intensive mobilisant déjà fortement ses personnels, les efforts requis pour réarticuler l'action de l'office à celle des services sociaux municipaux n'apparaissent pas prioritaires. Ils se limitent à une participation à la politique élaborée en

---

<sup>412</sup> Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM, *Propositions pour l'habitat : Livre blanc*. Paris, 1975.

<sup>413</sup> O. Masclat, *La gauche et les cités*, op. cit.

faveur des personnes âgées, et aux premières tentatives de suivi social des locataires endettés. Or, cette difficulté à relier les différents segments de la municipalité sociale, déjà observée à la fin des années 1950<sup>414</sup>, s'accroît au moment même où la régulation de la « vie sociale » domine les inquiétudes à l'échelle nationale<sup>415</sup>. Cela place l'office HLM dionysien face à des contradictions nouvelles. À l'heure où sont soulevés les problèmes des relations sociales au sein des grands ensembles ou de l'autonomie des habitants, et alors que la municipalité commence à mettre en avant à l'occasion des élections une « gestion démocratique » donnant la parole aux « usagers », l'office reconduit la logique tutélaire de la municipalité sociale apportant une protection collective élaborée par « en haut » à des administrés en état de faiblesse. Comme nous l'avons vu en décrivant la réorganisation de l'administration de l'office, mais cela semble assez commun dans les organismes HLM, la mise à distance des locataires perçus comme gênant le travail administratif tend à l'emporter. Cela paraît peu propice à l'épanouissement d'une citoyenneté urbaine dans le cadre des institutions sociales municipales.

Face aux *immigrés* du bidonville du Franc-Moisin notamment, cette logique tutélaire a un moment dérivé vers des pratiques autoritaires. On peut toutefois se demander dans quelle mesure cela traduit réellement une action déterminée des acteurs locaux pour maîtriser le peuplement *immigré* local ? Car il n'est pas certain que les services de l'office, qui faisaient déjà face à une lourde charge de travail, aient réellement vu dans cette question une priorité. Les importantes évolutions qui touchent les politiques municipales à partir du milieu des années 1960 incitent à examiner cette question avec attention.

---

<sup>414</sup> Cf. Chap. 1, 3.1.2.

<sup>415</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*



## Chapitre 5

# En quête d'une politique du peuplement *immigré*

---

Dans un ouvrage présentant les positions du PCF sur l'immigration paru en 1975, André Vieuguet cherche à expliciter la différence entre l'idée de « seuil de tolérance » et celle de « répartition équitable des immigrés » demandée depuis la déclaration des maires communistes de région parisienne d'octobre 1969<sup>1</sup>. L'auteur, secrétaire de Jacques Duclos durant les années 1950, puis membre du Comité central du PCF, habitait la cité du Colonel Fabien à Saint-Denis<sup>2</sup>. Il y fut conseiller municipal durant les deux derniers mandats d'Auguste Gillot. Fort de cette implantation locale, il prend dans son ouvrage l'exemple de Saint-Denis et ses « 28 % d'immigrés<sup>3</sup> » comme celui d'une bonne politique permettant d'éviter la formation de « ghettos ». Reprenant à son compte les critiques déjà formulées par plusieurs sociologues à l'encontre de la notion de « seuil de tolérance »<sup>4</sup>, l'auteur met en valeur le rôle actif de la municipalité dans la résorption du bidonville du Franc-Moisin et sa volonté de faire cohabiter de nombreuses nationalités différentes. Il oppose ce modèle à une politique brutale de restrictions des permis de séjour et de travail appliquée en Allemagne dans des villes ou districts où la limite de 12 % de population étrangère a été franchie<sup>5</sup>.

Nous verrons pourtant que durant les années précédant la parution du livre d'André Vieuguet, municipalité et préfecture cherchent à mettre en œuvre une politique comparable à Saint-Denis. Rappelons également que, dès 1965, un des arguments avancés par les responsables de l'office HLM dionysien pour justifier l'application d'un critère d'ancienneté de résidence dans la commune, en usage depuis longtemps dans la procédure d'attribution des logements mais désormais questionné par l'inspection des Finances, était que « la population autochtone n'admettrait pas qu'une part trop importante des logements neufs soit affectée [aux] migrants » habitant en bidonvilles<sup>6</sup>. Il y a donc matière à discuter la distinction opérée par le

---

<sup>1</sup> A. Vieuguet, *Français et immigrés : le combat du Parti communiste français*. Paris, Éditions sociales, 1975, p. 161-165.

<sup>2</sup> « André Vieuguet : un dévouement militant », *L'Humanité*, 20 novembre 2006. « André Vieuguet », in *Who's who in France. Dictionnaire biographique* [en ligne], version consultée le 13 août 2013.

<sup>3</sup> Le recensement de la population de 1975 dénombre environ 24 000 étrangers sur 96 000 habitants, soit seulement 25 %.

<sup>4</sup> M. Marié, « Quelques réflexions sur le concept de seuil de tolérance ». *Sociologie du Sud-Est*. octobre 1975, *Le seuil de tolérance aux étrangers : concept opératoire ou notion idéologique ?*, n° 5-6 ; V. De Rudder, « La tolérance s'arrête au seuil ». *Pluriel*. 1980, n° 21.

<sup>5</sup> E. Elongbil Ewane, *Loger les Algérien-ne-s à Lyon et les Turc-que-s à Berlin-Ouest. De l'accueil des populations migrantes à la gestion des territoires urbains - 1950-1970.*, op. cit.

<sup>6</sup> Cf. Chap. 3.

PCF entre « seuil de tolérance » et « répartition équitable ». Notons néanmoins que le cas dionysien ne donne pas à voir de prises de positions publiques hostiles telles que celles déjà relevées par Olivier Masclet de la part des élus PCF de Gennevilliers qui ont cherché, au début des années 1970, à organiser la réduction du pourcentage d'*immigrés* dans leur commune, avant d'appeler la population locale à les soutenir dans leur lutte contre les « ghettos »<sup>7</sup>. L'attitude des élus dionysiens représente la réalité plus ordinaire d'un positionnement ambigu, réitéré à plusieurs reprises par le PCF en Île-de-France après la déclaration de 1969<sup>8</sup>. Depuis lors, en effet, la demande de dispersion des *immigrés* se combine à des appels à la fraternité, traduits notamment dans la proposition de loi sur le statut des étrangers défendue depuis 1970 par le PCF, qui comporte la reconnaissance de droits sociaux<sup>9</sup>.

L'intérêt du cas dionysien est plutôt d'illustrer les difficultés rencontrées par les municipalités pour élaborer et mettre en œuvre la politique de gestion du peuplement *immigré* spécifiquement communiste défendue par André Vieuguet en 1975. Cela tient aux ambiguïtés de la ligne du PCF, mais aussi à des difficultés d'ordre pratique. Malgré les discours, la question qui se pose est de savoir si la municipalité dionysienne a effectivement mis en œuvre une politique locale du peuplement *immigré*, avec quels instruments d'action et en visant quels objectifs. Disperser tous les *immigrés*, les étrangers ou seulement certains d'entre eux ? Empêcher leur installation dans la commune ? Les exclure des HLM municipaux ? Les répartir au sein des immeubles ? Dans le contexte de reconfiguration des pouvoirs urbains décrit au chapitre précédent, une des difficultés est la coordination entre la municipalité et les autres acteurs concernés (préfecture et services déconcentrés de l'Équipement, Sonacotra, organismes HLM, autres communes). Comme l'a montré Vincent Viet, au cours des années 1970, la complexité de l'administration en charge de l'immigration rend problématique une action

---

<sup>7</sup> Les élus gennevillois ont cherché à mobiliser contre les « ghettos » en diffusant en 1973 un tract (« Pas de ghettos à Gennevilliers »), appelant au soutien de la population locale en faveur de « l'action du conseil municipal pour stopper d'abord et réduire ensuite le pourcentage de l'immigration ». Cela participe à un plan « pour diminuer le pourcentage de travailleurs immigrés ». Les annotations du député-maire gennevillois sur ce « Plan de travail » de 1972 considèrent que la « population française (...) ne comprend pas » [O. Masclet, « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine », *op. cit.*].

<sup>8</sup> Pour une présentation appuyée sur les publications du PCF : J.-C. Scagnetti, « Le PCF face à l'immigration ». In : D. El-Yazami, Y. Gastaut, N. Yahy (dir.), *Génération : un siècle d'histoire culturelle des Maghrébins en France*. Paris : Gallimard / Génériques / Cité nationale de l'histoire de l'immigration, 2009. La demande de « répartition équitable » des *immigrés* est réitérée en 1972 et en 1976, avant des scrutins départementaux. Les termes employés en 1976 confirment l'ambiguïté de la mise à distance du PCF du « seuil de tolérance » : « Des travailleurs s'interrogent : comment se fait-il que dans beaucoup de villes dirigées par les communistes, les travailleurs immigrés soient les plus nombreux ? Dans certaines écoles, la présence de nombreux enfants de travailleurs immigrés n'est-elle pas la cause de la perturbation de l'enseignement et des retards scolaires ? Cette proportion importante d'immigrés ne pose-t-elle pas des problèmes de cohabitation, de tranquillité ? N'est-elle pas en relation avec l'accroissement de la délinquance ? » [*Ibid.*, p. 127-128].

<sup>9</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement pendant les Trente glorieuses. Région parisienne, années 1950-1970*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2015, p. 268-270.

cohérente de l'État<sup>10</sup>. De même, la résorption de l'habitat insalubre (RHI) élargie par la loi Vivien de juillet 1970, est traversée de contradictions qui en fait une « politique à contre cœur<sup>11</sup> » pour la plupart des acteurs. Pour ces différentes raisons, la sélection des problèmes et le cadrage de l'action publique demeurent longtemps mouvants.

Après avoir été défendu depuis 1960 par la filiale HLM de la Sonacotra, Logirep, dans le cadre de résorption de bidonvilles à Nanterre<sup>12</sup>, le principe d'un seuil de 15 % de « familles étrangères » à ne pas dépasser dans un ensemble d'habitation ou un quartier est certes inscrit pour la première fois en mars 1970 dans une circulaire ministérielle de portée nationale<sup>13</sup>, puis repris en octobre 1972 dans le cadre de la RHI<sup>14</sup>. Mais, l'instrumentation d'une politique du peuplement *immigré* n'est pas achevée lorsqu'on a édicté le principe d'un seuil statistique à ne pas dépasser. Pour être mis en œuvre, il nécessite la mobilisation d'appuis complémentaires (juridiques, cognitifs ou matériels) et une coordination des acteurs publics<sup>15</sup>. Il est par exemple différent d'appliquer des quotas de peuplement à l'entrée dans un immeuble neuf ou dans un immeuble déjà occupé, car il faudra dans le second cas disposer d'informations sur les occupants, éventuellement sous la forme de statistiques. Aussi, les gestionnaires d'un office HLM comme celui de Saint-Denis, mobilisés par toutes sortes de questions urgentes, entre boom de la construction et dégradation du patrimoine existant, n'ont pas nécessairement eu des pratiques très cohérentes avec le discours des élus relatifs aux *immigrés*. Ce serait à l'image de la maîtrise assez relative du peuplement des cités que nous avons constatée jusqu'à présent en étudiant l'attribution des HLM de l'office dionysien.

Pour étudier comment ces questions se posent à Saint-Denis entre le milieu des années 1960 et celui des années 1970, période durant laquelle sont réalisés les relogements nécessaires à la résorption des bidonvilles et une part importante de ceux liés à la rénovation du quartier de la Basilique, nous nous appuyerons sur les archives produites par ces politiques municipales et par le conseil d'administration de l'office. À partir de 1967, nous disposons aussi d'archives des commissions d'attribution et avec la croissance du parc HLM municipal notre échantillon aléatoire des dossiers de locataires (*Échantillon OPH*) comporte des effectifs plus nombreux permettant d'affiner l'analyse du peuplement des cités. Par un retour sur les années 1960, nous

---

<sup>10</sup> V. Viet, *La France immigrée : construction d'une politique, 1914-1997*. Paris : Fayard, 1998, p. 378-383.

<sup>11</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 378.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 157-167.

<sup>13</sup> Circulaire n° 70-28 du 4 mars 1970, mentionnée dans plusieurs documents d'archives cités par : M. Cohen, *Des familles invisibles. Politiques publiques et trajectoires résidentielles de l'immigration algérienne (1945-1985)*. Thèse de doctorat d'histoire. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, p. 509-510.

<sup>14</sup> Circulaire interministérielle n° 72-160 du 5 octobre 1972 (Affaires sociales, Aménagement du territoire, Équipement, Logement, Tourisme), *Le Moniteur, Textes officiels*, 11 novembre 1972, citée par : T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, p. 275.

<sup>15</sup> C. Halpern, P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*. Paris : Presses de Sciences Po, 2014.

montrons que la déstabilisation des pratiques municipales d'hospitalité envers les immigrants a favorisé une sensibilité nouvelle des élus dionysiens aux questions de peuplement (1). Étudier la mise en œuvre des politiques urbaines locales et leur insertion dans la gestion départementale de l'immigration, permettra ensuite d'observer en pratique, à partir de la seconde moitié des années 1960, l'élaboration des réponses au nouveau problème municipal que représente le peuplement *immigré* (2). La dernière partie analysera plus spécifiquement la politique d'attribution des HLM de l'office municipal, en s'appuyant sur les dossiers de locataires pour la confronter à des dynamiques de peuplement qui conservent une certaine autonomie (3).

## 1. Aux marges de l'hospitalité municipale

Depuis la Libération, les préoccupations hygiénistes des acteurs municipaux les conduisent à d'abord considérer les enjeux démographiques sous l'angle de la santé et des conditions de vie d'une population déjà là, « dans ses aspects fixes<sup>16</sup> ». La stabilisation démographique des années 1930 avait concerné tout autant les immigrants que la population communale dans son ensemble. Les « colonies » d'immigrants étrangers ou coloniaux pouvaient ainsi être intégrées aux pratiques municipales d'hospitalité, puis éventuellement loger dans un HLM à l'égal d'un citoyen dionysien, sans menacer les fondements de la municipalité sociale. À partir des années 1960, la volonté de défendre de ce modèle conduit les acteurs locaux à rejeter certaines populations aux marges de l'hospitalité municipale.

### 1.1. Populations « flottantes » : de l'indifférence bienveillante à la dénonciation de politiques d'État

La crainte de l'invasion n'oriente pas les prises de position publiques des élus dionysiens durant les années 1940 et 1950. Nous l'avons montré en étudiant les rapports de la municipalité aux immigrants « nord-africains » présents en nombre important à Saint-Denis après 1945<sup>17</sup>. Les déclarations d'Auguste Gillot au Conseil général de la Seine s'appuient sur des chiffres, parfois mensuels, des arrivées de « Nord-Africains » dans la commune<sup>18</sup>. Mais la proposition de faire de la Caserne de Saint-Denis un centre d'hébergement susceptible d'accueillir 2 000 « travailleurs nord-africains » signifie que les élus dionysiens n'envisagent pas leur installation comme un enjeu de peuplement, au sens où ils viendraient modifier à long terme la composition

---

<sup>16</sup> C. Gachelin, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, op. cit., p. 40. [cf. Chap. 1, 2.2 et Chap. 3, 3.2].

<sup>17</sup> Cf. Chap. 1, 3.2.

<sup>18</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, op. cit., p. 143.

de la société locale<sup>19</sup>. Des signes d'hostilité ont pourtant existé en son sein, comme l'illustre par exemple en 1952 une pétition de commerçants, hôteliers et habitants contre l'invasion des abords de la Basilique « par des Nord-Africains de toutes races »<sup>20</sup>.

Les raisons qui permettent d'expliquer que la municipalité soit restée à distance de ces réactions hostiles sont d'abord politiques. Comme d'autres, la municipalité cherchait à inclure les « Français musulmans d'Algérie » (FMA) installés à Saint-Denis dans sa clientèle politique, par ses positions anticoloniales et en négociant leur prise en charge sociale avec l'État. Rappelons, par exemple, la demande formulée en 1953 par le vice-président de l'office HLM dionysien auprès de la CAF, afin d'obtenir le financement permettant la construction de logements sociaux pour des Nord-Africains désirant faire venir leur famille<sup>21</sup>. Ensuite, durant la guerre d'indépendance algérienne, la principale préoccupation est de préserver la paix locale. Les violences et l'hostilité à l'encontre des Algériens sont dénoncées par les élus dionysiens, d'autant qu'elles sont le fait de militants de l'OAS ou d'une police répressive à l'encontre du parti communiste. Le cas de Gennevilliers étudié par Olivier Masclat montre toutefois que la bienveillance politique ne suffisait pas à assurer l'hospitalité municipale<sup>22</sup>.

À Saint-Denis, l'absence de problématisation du peuplement « nord-africain » tient aussi à ses caractéristiques objectives. Implanté depuis l'entre-deux-guerres et nombreuse au début des années 1950, la « colonie nord-africaine » locale connaît ensuite une faible croissance<sup>23</sup>. Cette relative atonie tranche avec ce qu'on observe dans les communes les plus emblématiques de l'immigration algérienne, telles Gennevilliers ou Nanterre, ou même avec le cas d'Argenteuil où la proportion d'immigrants algériens se rapproche de celle constatée à Saint-Denis au milieu des années 1950 mais connaît un doublement entre 1958 et 1968<sup>24</sup>. La croissance limitée s'accompagne d'une relative dispersion dans l'espace dionysien, se traduisant par l'absence de bidonvilles ou de vastes quartiers insalubres spécifiquement identifiés comme « nord-africains »<sup>25</sup>. À Nanterre, les Algériens recensés passent de 4 000 à 6 500 entre 1954 et 1962 ;

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 74-77.

<sup>20</sup> M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 297.

<sup>21</sup> Cf. Chap. 3.

<sup>22</sup> O. Masclat, « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine », *op. cit.*

<sup>23</sup> Le RGP 1954 dénombre près de 4 500 « Algériens » pour 3 200 étrangers, faisant de Saint-Denis la première commune de la Seine pour le nombre de « FMA ». En 1953, toutefois, la municipalité avance le nombre de 7 000. Si l'on retient ce chiffre plus vraisemblable, la croissance de cette population est très limitée ensuite puisque les RGP 1962 et 1968 dénombrent respectivement 8 100 et 7 800 Algériens [cf. Chap. 1, 3.2].

<sup>24</sup> Sur Argenteuil : E. Blanchard, *Encadrer des « citoyens diminués » : la police des Algériens en région parisienne (1944-1962)*. Thèse de doctorat. Université de Bourgogne, 2008, p. 525-528.

<sup>25</sup> M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 277-280. L'auteur souligne l'opposition entre Saint-Denis qui présente une grande dispersion, et Asnières où la population algérienne est fortement ségréguée dans la partie nord de la commune, limitrophe de Gennevilliers. L'étude des listes de recensement confirme cette dispersion des « FMA »

des chiffres très loin de ceux donnés par les observateurs des bidonvilles, qui dénombrent jusqu'à 10 000, voire 18 000 habitants, pour le seul bidonville de la Garenne au début des années 1960<sup>26</sup>. À Gennevilliers, étrangers et Algériens représentent environ 20 % de la population communale recensée en 1962<sup>27</sup>, mais un document municipal de 1966 publié par Olivier Masclat compte près de 15 000 immigrants (soit un tiers de la population communale), dont plus de 85 % originaires du Maghreb<sup>28</sup>. À Saint-Denis la proportion des Algériens dans la population communale recensée reste au-dessous de 8 % durant les années 1960<sup>29</sup>. Les bidonvilles regroupant des Algériens y sont anciens, peut étendus et peu nombreux. Le bidonville le plus important, au 200 rue du Landy, date de la fin des années 1940, et les derniers arrivants y sont plutôt des immigrants espagnols et portugais. Il compte tout de même une centaine de baraques et 200 à 340 habitants à la fin de l'année 1965<sup>30</sup>. Un autre bidonville « nord-africain » regroupe 60 familles, soit environ 250 personnes en 1965, à proximité du quartier espagnol du Franc-Moisin de l'entre-deux-guerres<sup>31</sup>.

La moindre croissance de la population algérienne à Saint-Denis s'explique en effet par une faible proportion de familles. Au milieu des années 1950, Saint-Denis et la banlieue nord ne forment qu'un foyer secondaire de l'immigration familiale algérienne<sup>32</sup>. Si un certain nombre semble s'être fixé dès l'après Seconde Guerre mondiale, Hélène Fraye-Ouanas et Sylvie Viscogliosi ne repèrent des familles en plus grand nombre qu'à partir du recensement de 1962<sup>33</sup>. Il faut probablement attendre le pic migratoire qui suit l'indépendance algérienne<sup>34</sup>, pour que l'immigration familiale algérienne connaisse une croissance plus importante à Saint-Denis<sup>35</sup>. Cela explique que les immigrants algériens y apparaissent longtemps comme une « population flottante<sup>36</sup> » qui, pour l'essentiel, ne se fixera pas dans la commune, mais qui ne

---

à Saint-Denis, malgré des concentrations à l'échelle de l'immeuble ou de la rue [H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis...*, *op. cit.*, p. 213, 510 et suiv].

<sup>26</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles*, *op. cit.*, p. 115- 119.; M. Cohen, *Des familles invisibles*, *op. cit.*, p. 167-177.

<sup>27</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 253.

<sup>28</sup> O. Masclat, « Du "bastion" au "ghetto". Le communisme municipal en butte à l'immigration », *op. cit.*, p. 17.

<sup>29</sup> Cf. Annexe n° 1-2.

<sup>30</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud dans l'histoire d'une ville et « ses » immigrés (de la fin des années 1950 à la fin des années 1970)*. Mémoire de maîtrise, Histoire. Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2002, p. 34-35 et 69. Cf. Annexe cartographique n° 4, Carte 1.

<sup>31</sup> Dans le recensement des bidonvilles dionysiens de 1965, il est situé au 67-81 rue Danielle Casanova [C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 41 et 73.]

<sup>32</sup> M. Cohen, *Des familles invisibles...*, *op. cit.*, p. 97.

<sup>33</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Etrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis*, *op. cit.*, p. 206-217.

<sup>34</sup> M. Cohen, *Des familles invisibles*, *op. cit.*, p. 225-228.

<sup>35</sup> Une lettre d'A. Gillot au préfet de la Seine s'inquiète en 1964 du fait que l'État ne fournisse pas de logements dans le cadre du regroupement familial d'Algériens [M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 164.]

<sup>36</sup> Cf. Chap. 1, 3.1.1, et *supra* 3.1.2.

suscite pas la crainte d'une invasion car elle est assez largement dispersée et composée, au moins pour un temps, d'ayants droit reconnus de la citoyenneté locale.

Le positionnement municipal a été immédiatement très différent lors de l'installation de premières baraques sur les terrains qui seront gagnés au fil des années 1960 par le bidonville portugais du Franc-Moisin, dont on déplore déjà « l'extension considérable<sup>37</sup> » en octobre 1962. Parmi les différentes notes échangées entre élus et responsables administratifs municipaux à ce moment, le maire affirme :

Nous avons les plus grandes raisons de craindre que les gens qui s'installent dans le quartier des Francs-Moisins (*sic*) ne soient envoyés que par des Organismes privés qui, depuis longtemps, cherchent à faire installer sur Saint-Denis des gitans venant de tous les coins<sup>38</sup>.

Nous reviendrons plus loin sur la signification à accorder à cette suspicion à l'encontre d'« organismes privés ». Le premier intérêt de cette citation est la confusion qu'elle opère entre des immigrants portugais et des Tsiganes, soit l'archétype même d'une population considérée comme sans attaches et accueillie le plus souvent par l'inhospitalité locale<sup>39</sup>. Le recensement des populations « nomades » de 1961 dénombre à Saint-Denis et Aubervilliers la concentration la plus forte de familles tsiganes sédentarisées du département de la Seine, mais cela ne représente pas plus de 400 foyers sur les deux communes, auxquels s'ajoutent quelques dizaines de familles itinérantes<sup>40</sup>. Le rapprochement opéré par le maire peut être vu comme l'usage banal de catégories floues, à la manière du directeur d'une entreprise voisine du bidonville du Franc-Moisin qui évoque peu après dans un courrier au maire des « nomades Portugais et Espagnols<sup>41</sup> ». Mais, la confusion d'Auguste Gillot tient aussi au précédent du bidonville de la Campa, implanté à la fin des années 1950 aux confins de Saint-Denis et de La Courneuve, qui illustre l'existence de bidonvilles mêlant immigrants étrangers ou coloniaux, « nomades » et « sous-prolétaires » français<sup>42</sup>.

La présence d'habitants tsiganes introduit une résonance entre question des bidonvilles et gestion locale des populations « nomades ». En décembre 1959, Auguste Gillot avait déposé

---

<sup>37</sup> AM SD, 50 ACW 37, Note à l'attention des membres du Bureau Municipal - Constitution d'importants bidonvilles sur Saint-Denis, 25 octobre 1962 [C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 60-61.]

<sup>38</sup> AM SD, 50 ACW 37, Note attachée au *Rapport* de G. Bausch, 23 octobre 1962. [C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p.58-68].

<sup>39</sup> J.-P. Liégeois, « Rejets éternels. Les collectivités locales face aux Tsiganes et aux nomades ». *Pluriel-Débat*. 1981, n° 28.E. Aubin, *La commune et les gens du voyage*. Paris : Berger-Levrault, 2003 ; J.-Y. Blum Le Coat, C. Catarino, C. Quiminal, « Les gens du voyage : errance et prégnance des catégories ». In : A. Gotman (dir.), *Villes et hospitalité: les municipalités et leurs étrangers*. Paris : Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2004.

<sup>40</sup> J.-B. Humeau, *Tsiganes en France : de l'assignation au droit d'habiter*. Paris : L'Harmattan, 1995, p. 132-164, en particulier, les cartes p. 140 et 144.

<sup>41</sup> AM SD, 18 ACW 22, *Lettre de M. Reix, administrateur immobilier des terrains Nitrolac*, 16 mars 1964.

<sup>42</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 65-66 ; M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles*, *op. cit.*, p. 46- 48.

avec deux autres conseillers généraux de la Seine une question écrite s'indignant de la volonté ministérielle d'installer en banlieue, notamment à Saint-Denis, « non pas des habitations à loyer modéré, mais des camps de nomades », et demandant si « la proposition de créer [de tels camps] dans la banlieue de Paris est de nature à faciliter la réalisation des plans d'urbanisme »<sup>43</sup>. L'inhospitalité municipale renverrait ainsi à l'échec relatif des projets locaux d'urbanisme. L'aménagement d'espaces de stationnement ne paraît pas s'être concrétisé. Toutefois, l'intervention des forces de police, en 1961, lors du transfert du bidonville de la Campa sur des terrains départementaux situés à la Courneuve, représente certainement pour Auguste Gillot une preuve supplémentaire de la volonté étatique d'instrumentaliser des populations « flottantes » ou déplacées pour déstabiliser les municipalités communistes de banlieue. La réaction inhospitalière de l'édile dionysien paraît donc étroitement liée aux rapports de la municipalité avec l'État, dont nous avons déjà indiqué la conflictualité au début des années 1960 autour des enjeux de la construction HLM<sup>44</sup>.

L'enjeu de l'attribution d'HLM aux rapatriés d'Algérie donne une autre illustration de cette inhospitalité réactive<sup>45</sup>. L'administrateur de l'office municipal chargé d'examiner la demande préfectorale d'une réservation de 10 % des logements construits durant cinq ans<sup>46</sup>, combine dans sa réponse des arguments hostiles aux « colons rapatriés » suspectés de former la base sociale de l'OAS, des craintes de trouble à l'ordre public partagées par la Préfecture de Police<sup>47</sup>, et la défense des « mal-logés de la métropole » :

En réservant d'office, des logements pour les repliés d'Algérie alors que les crédits ne sont pas augmentés, ce sont les mal-logés de la métropole qui en feront les frais (...). D'ici quelques mois, lorsque la situation ira en s'améliorant, nombreux sont les repliés qui retourneront (*sic*) car, en définitive, l'Algérie est leur pays, ils y sont nés, ils y ont leur place et participeront à l'édification d'une Algérie nouvelle (...). Les mal-logés qui attendent depuis de nombreuses années doivent avoir satisfaction. Nous devons réclamer avec plus de force des crédits supplémentaires pour les organismes d'HLM seuls capables, et ils l'ont prouvé, de construire des logements décents pour les familles françaises<sup>48</sup>.

Les rapatriés d'Algérie sont considérés comme une population temporairement installée en métropole, justifiant aux yeux des acteurs municipaux leur prise en charge par l'État. L'insistance sur l'appartenance nationale distincte des « repliés d'Algérie » et des « familles

---

<sup>43</sup> BMO, Conseil Général de la Seine, *Question écrite n°500*, 17 décembre 1959. Et, plus largement : C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 65-68.

<sup>44</sup> Cf. Chap. 2, 3.1.

<sup>45</sup> Cf. Chap. 2, 3.1.2.

<sup>46</sup> Après juillet 1964, la part des logements réservés est fixée à 20 % des mises en location en Seine-Saint-Denis [Y. Scioldo-Zürcher, *Devenir métropolitain*, *op. cit.*, p. 216-218].

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 222-223.

<sup>48</sup> AM SD, 1 OPH 39, Séance du CA OPH du 2 juillet 1962.

françaises » vise à protéger l'institution municipale d'un débordement des problèmes coloniaux dont elle ne s'estime pas responsable.

La question de la cohabitation des rapatriés avec les locaux, voire celle de leur regroupement en milieu urbain, surtout soulevée par les services du ministère de l'Intérieur<sup>49</sup>, pose l'enjeu de leur installation en métropole dans des termes assez proches de ceux qui font des concentrations d'immigrants algériens un problème de peuplement. À Saint-Denis, cependant, cela reste un enjeu secondaire. Peu de familles sont concernées par les réservations de logements, et passé le moment de l'affrontement politique, leur mise en œuvre prend la forme de transactions entre la Préfecture et le bailleur HLM municipal. Les logements concédés par l'office correspondent d'abord aux niveaux de réservation prévus<sup>50</sup>. Signe du caractère négocié de ces attributions, trois des quatre cas repérés cumulent avec le titre de rapatrié une seconde justification de relogement, comme résident dionysien ou comme personnel hospitalier<sup>51</sup>. Ensuite, le préfet délégué de la Seine-Saint-Denis accorde « à titre exceptionnel, une dérogation » pour la cité Marcel Cachin, afin que l'office parvienne à reloger « les familles expropriées par l'Administration des Ponts et Chaussées » pour la construction de l'A1 et de l'échangeur de la Porte de la Chapelle<sup>52</sup>.

L'hospitalité municipale serait donc fonction du niveau de conflictualité avec un État considéré comme responsable des populations déplacées. Ces conflits du début des années 1960 ne font pas encore de la gestion du peuplement un terrain d'intervention municipal, car ils ne concernent pas des populations très nombreuses et sont résolus par la négociation. Cependant, ils familiarisent la municipalité avec des modes de gestion des populations qui apparaissent initialement en dehors de son répertoire d'action.

## 1.2. La bienfaisance municipale face à la concurrence associative

Partiellement remises en cause par l'État, les politiques sociales qui donnent corps à l'hospitalité municipale rencontrent aussi la concurrence de nouveaux acteurs associatifs actifs dans les bidonvilles, tels Aide à Toute Détresse (ATD) ou une Association de Soutien aux

---

<sup>49</sup> Une lettre de M. Papon au ministre de l'Intérieur, le 13 juin 1962 affirme que « l'atmosphère de nombreux quartiers et de nombreuses communes de banlieue serait peu propice à l'amendement et à la réadaptation de jeunes gens habitués à la violence, au développement physique et moral d'enfants rapatriés » [Y. Scioldo-Zürcher, *Devenir métropolitain*, op. cit., p. 223].

<sup>50</sup> À partir du titre d'attribution relevé dans les dossiers de locataires, on peut estimer approximativement autour de 10 % des locations de l'année 1965 celles accordées à des rapatriés : 4 locataires sur 41 entre juin et septembre 1965 [AM SD, *Échantillon OPH*, dossiers n° 1118, 914, 996 et 379].

<sup>51</sup> « Rapatriés Hôpital », « Rapatriés Hôpital Saint-Denis », « Liste Rapatriés 1965 », « Rapatriés St Denis ».

<sup>52</sup> AM SD, 50 ACW 29, Lettre du Préfet de la Seine-Saint-Denis à R. Dumay, 21 septembre 1966.

Travailleurs Immigrés (ASTI) formée à Saint-Denis en 1966 par des militants chrétiens<sup>53</sup>. Le fait qu'ATD ait été très investie au bidonville de la Campa explique probablement la crainte exprimée par Auguste Gillot en 1962 suivant laquelle des « organismes privés » chercheraient à installer à Saint-Denis des populations indésirables, d'autant qu'ATD cherche à médiatiser la question des bidonvilles en dehors du contrôle des autorités locales<sup>54</sup>.

Contrairement à ce que pourrait laisser penser la réaction du maire de Saint-Denis face au développement rapide d'un nouveau bidonville au Franc-Moisin, les réticences municipales face à ces militants qui entendent apporter leur soutien aux immigrants installés en bidonvilles ne peuvent pas s'analyser comme une simple réaction de rejet des étrangers. Le regard municipal diffère suivant qu'il se porte sur des « colonies » existant à Saint-Denis depuis longtemps ou sur des immigrants récents, et on n'observe pas encore durant la première moitié des années 1960 de frontière étanche entre population *immigrée* et population dionysienne pour la désignation des ayants droit de la municipalité sociale. Des régulations souples déterminent l'accès graduel au bénéfice des politiques sociales municipales en fonction d'une échelle faisant passer de l'hospitalité, manifestée par des politiques d'assistance, à la citoyenneté municipale supposant une installation durable. Outre les assistances ponctuelles fournies par le Bureau d'Aide sociale sans discrimination fondée sur la nationalité, l'action de la Ville comprend la scolarisation des enfants résidant en bidonvilles et l'installation d'antennes du service social municipal, à partir de la fin des années 1950 à proximité du bidonville espagnol du Cornillon, puis à la fin des années 1960 avec une équipe plus étoffée au sein du bidonville du Franc-Moisin<sup>55</sup>. Il est probable que les mesures sanitaires prises par la municipalité à partir de 1964 (enlèvement des ordures, dératissage, désinsectisation) visaient aussi à contenir la plainte des « habitants des quartiers Bel Air, Francs Moisisins (*sic*)<sup>56</sup> », qui avait tendance à s'exprimer en dehors des canaux militants communistes<sup>57</sup>. À partir de 1963, une comptabilité des secours accordés aux habitants de bidonvilles est tenue par le Bureau d'Aide sociale<sup>58</sup>. Cela n'avait pas nécessairement pour but de les exclure de la bienfaisance municipale. Le décompte des

---

<sup>53</sup> Sur la fondation d'ATD en 1957 par le père Joseph Wresinski à partir du camp installé à Noisy-le-Grand par l'Abbé Pierre [M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p.46-47.]. Sur les ASTI : *Ibid.*, chap. 7M.-H. Lechien, « Des militants de la « cause immigrée ». Pratiques de solidarité et sens privé de l'engagement ». *Genèses*. 2003, n° 50. Sur l'ASTI de Saint-Denis : J. Bellanger, *Combat de métallos: les Cazeneuve de la Plaine Saint-Denis (1976-1979)*. Paris : Éd. de l'Atelier, 2013, p. 44-46.

<sup>54</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles*, *op. cit.*, p. 219- 223.

<sup>55</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 80-82.

<sup>56</sup> AM SD, 18 ACW 22, pétition « *NOUS, habitants des quartiers Bel Air, Francs Moisisins...* », 5 f., cachet de dépôt en Mairie du 20 mai 1964. Plusieurs signataires résident dans les bidonvilles.

<sup>57</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 76-79.

<sup>58</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 80. Pour l'exemple d'un service municipal alarmé de l'accroissement de ces charges financières : O. Masclat, « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine », *op. cit.*, p. 156-157.

étrangers et/ou des « FMA » secourus était pratiqué depuis la fin des années 1940, d'abord dans un souci de gestion<sup>59</sup>, et probablement pour justifier la négociation de moyens d'actions supplémentaires avec l'État<sup>60</sup>.

En juillet 1965, un échange entre élus dionysiens et Préfecture au sujet de l'implantation d'un foyer et d'un centre de transit familial au Fort de la Briche témoigne de ce mode de régulation négocié. La Ville demande des garanties sur l'attribution de ces logements à des habitants des bidonvilles du Franc-Moisin et du Cornillon, « ce qui aurait pour conséquence d'éviter la séparation [des] familles<sup>61</sup> ». Repoussant à plus tard une telle décision, la Préfecture assure qu'elle « tiendra compte des priorités en premier lieu desquelles le relogement de certains de vos administrés les plus défavorisés sera pris en considération<sup>62</sup> ». Le bidonville espagnol du Cornillon existait depuis la fin des années 1950 et le conseil municipal avait adopté une délibération demandant la contribution de l'État au relogement de « familles normales, laborieuses et propres<sup>63</sup> ». Ces immigrants sont identifiés comme des « administrés » municipaux, et la Ville envisage bien une responsabilité partagée dans leur prise en charge. La frontière est donc perméable entre population *immigrée* et population des ayants droit de la municipalité sociale, mais la reprise de l'immigration depuis la fin des années 1950 repose la question de la répartition des rôles.

C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre les réticences municipales vis-à-vis des associations actives dans les bidonvilles. Alors qu'à Champigny, où le plus vaste bidonville portugais de banlieue parisienne s'est installé, la municipalité communiste acceptait de bon gré l'intervention de l'ASTI fondée en 1964<sup>64</sup>, la crainte des élus dionysiens dans la seconde moitié des années 1960, est que l'action de ces associations ne favorise un accroissement de la population du bidonville du Franc-Moisin, complique sa résorption et détourne les services de l'État d'une négociation directe avec la municipalité. Avec le soutien d'ATD, l'ASTI de Saint-Denis a en effet installé un « Bureau d'Information » au bidonville du Franc-Moisin<sup>65</sup>. Ces militants peuvent se retrouver avec la municipalité sur le terrain humanitaire, à la suite des incendies par exemple. Mais, l'« humanisation » des bidonvilles réclamée par les associations

---

<sup>59</sup> H. Fraye-Ouanas, S. Viscogliosi, *Etrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis*, op. cit., p. 308-310.

<sup>60</sup> F. de Barros, « Élus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingts : mise au jour de deux "répertoires d'actions clientélares" », op. cit.

<sup>61</sup> AM SD, 18 ACW 22, *Note municipale « Mesures de refoulement prises à l'encontre de Portugais ou d'Espagnols »*, 1<sup>er</sup> juillet 1965.

<sup>62</sup> AM SD, 50 ACW 37, *Lettre de G. Brottes, Sec. gén. de la préfecture de la Seine à A. Gillot*, 19 juillet 1965.

<sup>63</sup> AM SD, 18 ACW 22, *Vœu concernant le logement des travailleurs espagnols du chemin du Cornillon*, extrait de registre des délibérations du Conseil Municipal, 29 novembre 1957

<sup>64</sup> M.-C. Volovitch-Tavares, *Portugais à Champigny : le temps des baraques*. Paris : Éd. Autrement, 1995, p. 123-137.

<sup>65</sup> J. Bellanger, *Combat de métallos*, op. cit., p. 44-46.

finit par représenter pour les élus dionysiens un obstacle à l'opération de résorption, et lorsqu'il s'agit de reconnaître aux habitants des titres de domiciliation ou d'accompagner les relogements, la municipalité les tient délibérément en marge<sup>66</sup>. En octobre 1968, le maire relate dans le journal communiste local le lancement de l'opération du Franc-Moisin en opposant la « solidarité agissante » de la municipalité à la logique de « charité »<sup>67</sup>. De même, en 1970, Marcelin Berthelot déclare en tant que député qu'actuellement

fleurit un nombre important d'organismes divers doublant les services publics, souvent inefficaces, n'offrant pas de garanties suffisantes mais qui bénéficient du Fonds d'Action Sociale qui se trouve, selon nous, mal employé et dans un esprit de "charité" ou de "paternalisme" alors qu'il convient d'aider les habitants du bidonville à surmonter leurs difficultés<sup>68</sup>.

Les actions d'ATD ou de l'ASTI dépassaient pourtant nettement le registre de la charité. Ce que la municipalité accepte mal, c'est aussi la concurrence de ces nouveaux acteurs pour l'accès aux financements qui lui assurait une prise en charge sociale partagée avec l'État.

À ce premier facteur des réticences municipales, s'ajoute après Mai 68 la politisation de l'immigration<sup>69</sup>. La radicalisation des militants de l'ASTI locale n'est peut-être pas tout de suite en cause. Au niveau national, c'est véritablement en 1972 que la fédération des ASTI est acquise à un tiers-mondisme plus radical<sup>70</sup>. Au Franc-Moisin, l'été 1972 voit également les militants de l'ASTI contester les méthodes de relogement expéditives mises en œuvre pour accélérer la résorption<sup>71</sup>. Même si les militants chrétiens locaux n'ont pas adopté immédiatement la posture d'opposition directe à la municipalité des maoïstes, leurs pratiques de solidarité avec les « travailleurs immigrés » venaient souligner le caractère distant et les ambiguïtés de l'internationalisme des dirigeants communistes dionysiens. Dans les discours qu'il prononce au sujet des bidonvilles jusqu'en 1970, Auguste Gillot décrit en effet les immigrants essentiellement comme des victimes qui fuient la misère ou la dictature, et qui

---

<sup>66</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 84-87. Sur l'action de l'ASTI de Saint-Denis au sujet des certificats de domicile : *Hommes et Migrations – Études*, « Un bidonville est-il un domicile ? », n° 114, 1969 [A. Saraiva, *Les Portugais dans les bidonvilles du nord-est de la banlieue parisienne (1961-1973)*, mémoire de maîtrise, M. Zancarini-Fournel (dir.), Université Paris 8, 1994-1995, p. 52-58].

<sup>67</sup> AM SD, 18 ACW 22, « 25 septembre 1968 première étape : D'une solution humaine à la lutte anti-bidonvilles », *Saint-Denis Républicain*, 4 octobre 1968.

<sup>68</sup> AM SD, 18 ACW 22, *Déclaration de la Municipalité de Saint-Denis à l'ouverture de la discussion lors de la visite de la sous-commission de l'Assemblée nationale sur le problème des bidonvilles*, 23 juin 1970.

<sup>69</sup> Cf. Chap. 4, 2.1.3.

<sup>70</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles*, op. cit., p. 274- 275.

<sup>71</sup> Patrice Canette, « Le bidonville des Francs-Moisins (*sic*) – Les pauvres entrent dans la clandestinité – Quand les vacances servent à des déménagements d'office », *Témoignage Chrétien*, 10 août 1972 [cf. C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 207-208].

retourneront un jour « dans [leur] patrie respective<sup>72</sup> », en maintenant une grille de lecture fondamentalement nationale. Sur l'immigration, la position du PCF demeure fondée sur un principe de protection face à la concurrence organisée par le patronat et vise la suspension de « toute nouvelle entrée de main-d'œuvre étrangère sans logement convenable et salaires équitables avec avantages sociaux égaux aux Français<sup>73</sup> ». Cette approche coexiste encore à Saint-Denis en 1964-1965 avec des mobilisations contre les expulsions d'habitants de bidonville<sup>74</sup>. Quelques années après, les élus en charge de la politique urbaine s'accommoderont de méthodes policières proches de celles dénoncées auparavant<sup>75</sup>.

C'est dans ce contexte que se dessine la distinction entre « mal-logés dionysiens » et « immigrés » des bidonvilles qui déterminera durant les années suivantes la mise en œuvre des relogements liés à leur destruction. Après le durcissement du conflit avec l'État dans la première moitié des années 1960, la reprise de négociations avec les services étatiques chargés de l'urbanisme de la région parisienne, l'engagement dans la résorption des bidonvilles et leur crainte de voir le contrôle de l'hospitalité locale leur échapper avec l'intervention de nouveaux types de militants associatifs ou autonomes, conduisent à de nouvelles crispations. Ainsi, face à « la réalisation d'une opération immobilière privée dont une infime partie des mal-logés de Saint-Denis » profiterait, la défense des projets municipaux pousse Serge Magnien, l'architecte collaborant avec la commune, à soutenir l'idée d'une « hiérarchie inévitable dans les urgences », repoussant la résorption du bidonville du Franc-Moisin, selon lui « certes affligeant mais dont la Ville n'est pas responsable quant à sa formation »<sup>76</sup>. Jusque-là, la municipalité s'en tenait à une attitude bienveillante envers les populations résidant sur son territoire. L'hostilité plus franche, qui était réservée à des populations perçues comme transplantées de l'extérieur (rapatriés, relogés du District, « gitans »), est pour la première fois dirigée vers des immigrants résidant déjà dans la commune.

---

<sup>72</sup> AM SD, 18 ACW 23, Notes manuscrites du discours d'A. Gillot intitulées « Soirée solidarité français immigrés », 25 avril 1970 [C. David, « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine et redéfinition de la place des immigrants dans la ville (années 1960-1970) ». *Histoire urbaine*. 2010, n° 27, p. 131-133].

<sup>73</sup> AM SD, 18 ACW 22, Notes manuscrites du discours prononcé par A. Gillot, sous le titre « Bidonville des Francs-Moisins – 27 mars 1964 ». Voir aussi : « L'immigration et l'activité du parti », *Les Cahiers du communisme*, juillet 1964 ; qui fait suite à un rapport de G. Marchais lors du bureau politique du 9 avril 1964 [J.-C. Scagnetti, « Le PCF face à l'immigration », *op. cit.*]; et, M. Tripier, *Concurrence et substitution : le mouvement syndical et les travailleurs immigrés*. Thèse de sociologie. Paris : Université Paris 10 / EHESS, 1977.

<sup>74</sup> Le sujet des expulsions de Portugais du bidonville fait notamment l'objet de protestations municipales au premier semestre 1964. Le cas d'une veuve et de trois enfants dont le père est mort d'un accident de travail et dont l'habitation a été détruite par des bulldozer fait l'objet d'une délégation municipale accompagnée de 130 travailleurs portugais pour rencontrer le directeur départemental des Affaires sociales [C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 91-93].

<sup>75</sup> Cf. Chap. 4, 2.2.1. Voir aussi : Patrice Canette, « Le bidonville des Francs-Moisins (*sic*) », *art. cit.*

<sup>76</sup> AD 93, 42 J 264, *Lettre de S. Magnien à J. Renaudie*, 21 juillet 1966, cité in : C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 130-131.

## 2. Des quotas de relogement au « seuil de tolérance » : genèse d'un nouveau problème municipal

À partir de 1967-1968, la résorption des bidonvilles, celui du Franc-Moisin en premier lieu, puis la première phase de la rénovation de l'îlot Basilique consistant à détruire les immeubles inscrits dans le périmètre insalubre sur lequel s'applique la loi Vivien<sup>77</sup>, requièrent de nombreux relogements, posant à une échelle inédite l'enjeu de la répartition des responsabilités et des populations entre institutions<sup>78</sup>. Jusqu'en 1975, environ 1 500 familles ont dû être relogées dans le cadre de ces opérations, pour 80 % au titre de la résorption des bidonvilles. Les relogements effectués dans le cadre de la ZAC Basilique, qui concernaient une proportion moins forte d'immigrants, se poursuivront ensuite jusqu'au début des années 1980. Bien que toutes ces familles ne soient pas destinées à loger dans les cités municipales, l'importance de l'enjeu – au regard des 3 500 logements, environ, construits par l'office HLM entre 1968 et 1975 – favorise une approche des relogements comme entreprise de répartition des populations, et non seulement comme une prise en charge sociale traditionnellement partagée avec l'administration préfectorale.

### 2.1. Résorption des bidonvilles et problématisation du peuplement *immigré*

À l'échelle nationale comme à Saint-Denis, la fin des années 1960 semble donner lieu à l'élaboration de procédures qui permettront de gérer les relogements d'habitants issus des bidonvilles de façon rationnelle et coordonnée. En pratique, cependant, la rationalité affichée laisse place à des dysfonctionnements répétés qui finissent par convaincre l'ensemble des acteurs qu'ils ont affaire à un problème inédit de gestion du peuplement.

#### 2.1.1. Quotas d'immigrés et cités de transit : l'illusion de l'expertise (1966-1969)

Les négociations qui ont entouré l'élaboration de la convention conclue en novembre 1967 entre la Ville et la Sonacotra pour la résorption des bidonvilles de Saint-Denis ont essentiellement porté sur les enjeux d'urbanisme présentés au chapitre précédent, et sur les

---

<sup>77</sup> Cf. Annexe cartographique n° 4, Cartes 2 à 5.

<sup>78</sup> Sur cette logique de segmentation des publics liée au développement de l'État social : J. R. Gusfield, « Constructing the ownership of social problems. Fun and profit in the welfare state ». *Social Problems*. 1989, vol. 36, n° 5P.-A. Rosental, « L'argument démographique. Population et histoire politique au 20<sup>e</sup> siècle ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2007, n° 95, p. 10-13.

charges financières supportées par la municipalité, alors que celle-ci juge l'État seul responsable de la situation<sup>79</sup>. Dès mars 1966, le bureau municipal a fait sien le principe de relogements « disséminés sur l'ensemble du département de la Seine-Saint-Denis ou dans les localités proches situées dans des départements limitrophes », que la Sonacotra proposait de mettre en œuvre avec la Logirep afin de « faciliter l'intégration des familles étrangères sans créer des difficultés sur le plan scolaire et [de] faciliter la gestion des immeubles »<sup>80</sup>. La convention prévoit ainsi que deux tiers des habitants de bidonvilles devront être relogés hors de la commune. Ce contingentement de l'hospitalité municipale est lié au statut spécifique du bidonville et des politiques qui lui sont appliqués. Dans le cadre de la ZAC Basilique, en effet, où l'on dénombre une importante population d'immigrants célibataires logés en hôtels, on ne trouve pas de disposition équivalente.

La municipalité dionysienne, qui cherchait à renforcer sa propre expertise en matière de construction et de politique urbaine, a aisément adhéré aux solutions portées par la Sonacotra, imprégnées de craintes anciennes relatives au peuplement urbain réinvesties à l'égard des *immigrés*<sup>81</sup>. Sans remonter à la désapprobation des concentrations ouvrières que partageaient les socialistes de la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>82</sup>, on peut souligner que dès le début des années 1950, les associations spécialisées dans l'action sociale en direction des « Nord-africains » font de la « ségrégation », du « regroupement » en « cités spéciales » et de la formation de « guettos (*sic*) familiaux », des dangers à éviter absolument<sup>83</sup>. À la même période, les institutions HLM abordaient la question sous le même angle, à l'image des propos tenus par Guy Houist, futur secrétaire général du GIP RHI, lors du Congrès des HLM de Dijon en 1955 :

Ne créons pas d'îlots uniquement prolétariens. On ne peut aimer entendre parler d'immeubles réservés aux seules familles nombreuses et encore moins aux familles nord-africaines. On a pu dire que les ghettos de la meilleure race ne valent rien. (...) Les groupes fermés sont mauvais du point de vue social<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 130-141.

<sup>80</sup> AM SD, 50 ACW 37, *Convention pour l'assainissement d'îlots défectueux – Liquidation des bidonvilles – exposé des motifs* ; CAC, 910713 -1, *Convention*, 8 février 1966.

<sup>81</sup> Sur la mise en place de l'expertise municipale en matière urbaine, cf. Chap. 4, 1.2.2 et 1.2.3.

<sup>82</sup> F. Moret, « Un discours de la ségrégation chez les socialistes britanniques et français (1820-1850) ? » In : A. Fourcaut (dir.), *La ville divisée : les ségrégations urbaines en question. France XVIIIe-XXe siècles*. Grâne : Créaphis, 1996.

<sup>83</sup> M. Cohen, *Des familles invisibles*, op. cit., p. 114-116. L'expression « guettos familiaux » est employée dans un article des *Cahiers nord-africains* en 1950 : Il « semble impensable [...] de prévoir la création, voulue ou spontanée, de "guettos (*sic*) familiaux". Il est grand temps d'y songer car des guettos de célibataires sont d'ores et déjà en place dans la plupart de nos grandes agglomérations ouvrières » [*Cahiers Nord-Africains*, « Problèmes familiaux », n° 7-8, août-septembre 1950, p. 36].

<sup>84</sup> Cité par : M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, op. cit., p. 156.

La guerre d'Algérie et la V<sup>ème</sup> République réactualisent ensuite cette volonté d'assimilation<sup>85</sup>. Fin 1958, le rapport Villeneuve qui trace des pistes pour une action sociale nouvelle manière préconise de « ne plus contribuer à créer des médinas » et de « créer de nouveaux logements non ségrégatifs (on suggère accords avec HLM), peut-être appliquer le principe des 10 % de population musulmane »<sup>86</sup>. La solution est expérimentée dans les Bouches-du-Rhône, où 20 % d'un programme de 750 logements sont destinés à des familles algériennes<sup>87</sup>, ou par la Logirep à partir de 1963 à Nanterre, avec la cité des Canibouts<sup>88</sup>. En 1967 et 1968, deux études menées sur cet ensemble HLM entendent valider la nécessité d'appliquer un quota de 15 % d'étrangers afin d'éviter les problèmes de cohabitation<sup>89</sup>.

En mai 1967, un rapport élaboré sous la direction d'André Trintignac, chef du bureau des études économiques et sociologiques de l'habitat au ministère de la Construction, intitulé *Pour une politique concertée du relogement et de l'action socio-éducative appliquée à la résorption des bidonvilles*, récapitule les savoir-faire acquis par l'administration et les associations spécialisées<sup>90</sup>. Au-delà des quotas de relogement en HLM, c'est l'ensemble de l'action sociale en direction des populations de bidonvilles qui est synthétisée. La cité de transit apparaît comme la clé de voûte du système. Elle doit en effet permettre l'« adaptation » des habitants de bidonvilles jugés ignorant du mode de vie moderne et leur « intégration », pensée comme l'accommodation aux normes sociales françaises. Ce dispositif socio-éducatif est destiné en premier lieu aux « familles étrangères » et aux familles sous-prolétariennes sans contact régulier avec le monde du travail, qui ne peuvent prétendre à la « promotion HLM ».

#### **Encadré 5-1 : La genèse des cités de transit**

Depuis les années 1950, le logement transitoire est conçu comme un instrument essentiel des opérations de rénovation urbaine<sup>91</sup>. Sous diverses formules, il s'agit d'abord de reloger les plus pauvres des habitants concernés par les opérations urbaines qui accompagnent la croissance des années 1950-1960. Des premières expériences conduites dans le cadre de la Reconstruction aux opérations de rénovation urbaine emblématiques des années 1960, des immeubles provisoires ou à normes réduites sont construits comme « opérations tiroirs » afin d'y placer en attente les habitants des quartiers détruits, qui pourront être relogés une fois les logements neufs sortis de terre. Sous diverses formules, on attribue aussi à ces cités de transit une fonction d'action sociale, qu'elles soient conçues comme des instruments de tri social destinés à recueillir les « inadaptés » de la ville moderne, ou comme des laboratoires socio-éducatifs cherchant à acculturer des

<sup>85</sup> *Ibid.*, chap. 3.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 108.

<sup>87</sup> A. Lyons, « Des bidonvilles aux HLM. Le logement des familles algériennes en France avant l'indépendance de l'Algérie », *Hommes et Migrations*, décembre 2006, n° 1264, p. 48-49.

<sup>88</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles*, op. cit., p. 157- 162. Ce projet « pilote » comprenant 634 HLM, 40 logements de transit et 1 foyer, est initié en 1959, avec l'intention de démontrer aux autres organismes HLM qu'il est possible de reloger les immigrants algériens en HLM. L'usage d'un quota est mis en discussion dès 1960.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 162- 167.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 251- 257.

<sup>91</sup> J.-F. Laé, N. Murard (dir.), *Mémoire des lieux : une histoire des taudis*. Paris : Ministère de l'Équipement et du Logement, Délégation à la Recherche et à l'Innovation, 1988.

populations « défavorisées » au logement moderne. Mobilisé, à l'image des foyers de travailleurs migrants, comme un instrument d'action sociale et de contrôle policier au moment de la guerre d'Algérie, le dispositif a aussi intégré des caractéristiques du mode de gestion colonial des populations<sup>92</sup>. Dans l'ouest parisien, tout particulièrement, les cités de transit prennent ainsi l'allure d'un système de cantonnement de familles d'immigrants algériens issues des bidonvilles<sup>93</sup>. L'hétérogénéité des usages et des modes de gestion dont elles font l'objet, confère à ces cités de transit un caractère souvent ambigu encore amplifié avec leur déploiement sans précédent à l'occasion des politiques de résorption de bidonvilles<sup>94</sup>. C'est seulement en 1972 qu'une circulaire cherche à « restaurer la notion de transit » en promouvant un modèle de construction en dur porté par les offices publics d'HLM au lieu d'organismes spécifiques comme la Sonacotra, et mettant en œuvre un accompagnement socio-éducatif à même de garantir le caractère provisoire du relogement<sup>95</sup>. En 1977, Jean-Pierre Tricart évalue le nombre de logements de transit en service en France à 15 000, répartis dans 200 cités, dont les deux tiers ont été construits après 1970. La population logée est estimée alors à 120 000 personnes<sup>96</sup>.

Nous avons déjà évoqué comment la Ville de Saint-Denis a envisagé à partir de 1958, et mis en œuvre depuis 1961, des logements de transition au sein d'immeubles anciens dont elle était propriétaire<sup>97</sup>. Afin de reloger les familles les plus pauvres des quartiers parisiens en rénovation à un coût réduit, la préfecture de la Seine a fait construire trente-trois « immeubles sociaux de transition » en banlieue au cours des années 1960<sup>98</sup>. L'un d'entre eux, la cité du Vert Galant, est construit au nord de Saint-Denis à proximité de l'ancien Fort de la Double Couronne. La formule semble assez bien acceptée par les élus dionysiens qui cherchent un temps à s'en inspirer<sup>99</sup>. Fin 1969, ils envisagent avec la Sonacotra la construction d'une cité de transit, sur des terrains militaires du Fort de l'Est à proximité du Franc-Moisin, qui serait utilisée pour le « relogement des personnes installées dans les taudis du secteur Basilique, qui, sans être asociales, ne peuvent pas, en raison de l'extrême modicité de leurs ressources accéder à un

---

<sup>92</sup> M. Cohen, C. David, « Les cités de transit : le traitement urbain de la pauvreté à l'heure de la décolonisation ». *Métropolitiques*, 2012.

<sup>93</sup> J. Namyas, *Les cités de transit à Nanterre, l'illusion du provisoire : 1959-198*, Mémoire de maîtrise d'histoire, sous la direction de Marie-Claude Blanc-Chaléard. Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 2004M. Cohen, *Des familles invisibles...*, *op. cit.*, chap. 7 et 10.

<sup>94</sup> J.-P. Tricart, « Genèse d'un dispositif d'assistance : les « cités de transit » », *op. cit.* ; M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, chap. 4 et 9. Pour un bon aperçu de la diversité des conceptions associées à la cité de transit, cf. un dossier entier : *Bulletin GIP*, n°4, avril 1972.

<sup>95</sup> Circulaire du 19 avril 1972, relative aux cités de transit.

<sup>96</sup> J.-P. Tricart, « Genèse d'un dispositif d'assistance : les « cités de transit » », *op. cit.*

<sup>97</sup> Cf. Chap. 3, 2.1.2.

<sup>98</sup> Le modèle est défini par l'arrêté du 9 février 1960. R. Ballain, C. Jacquier, *Politique française en faveur des mal-logés, 1945-1985*. Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, 1987, p. 171. Voir aussi l'enquête de Colette Pétonnet sur l'IST de Vitry-sur-Seine : C. Pétonnet, *Ces gens-là*, *op. cit.* Au début des années 1970, ces immeubles sont dévolus aux nouveaux départements de l'agglomération parisienne. Ils forment le premier patrimoine de l'Office départemental d'HLM de Seine-Saint-Denis, avec 598 logements [« Histoire de l'Office », in *Office public de l'habitat Seine-Saint-Denis* [en ligne], <http://www.oph93.fr/Qui-sommes-nous/Histoire-de-l-Office>, consulté le 7/11/2014].

<sup>99</sup> Lorsque se pose la question de l'application de la loi Vivien dans le cadre de la future ZAC Basilique, une information sur le fonctionnement de la cité du Vert Galant est donnée au bureau municipal [AM SD, 18 ACW 9, Bureau municipal du 8 décembre 1970].

logement de type HLM<sup>100</sup> ». En décembre 1970, le bureau municipal prévoit même la possibilité pour l'office municipal de construire une cité de transit de 87 logements à proximité du centre-ville pour reloger des habitants de l'îlot Basilique<sup>101</sup>. Ces projets dans lesquels l'action socio-éducative n'apparaît pas primordiale ne seront pas mis en œuvre.

Les cités de transit construites par la Sonacotra pour les besoins de la résorption des bidonvilles de Saint-Denis se multiplient néanmoins durant les années suivantes, sous la forme de cités provisoires qui apparaissent comme un gage d'efficacité<sup>102</sup>. Ce sont les principes de l'action socio-éducative diffusés parmi les experts de la résorption des bidonvilles qui sont repris à la fin des de l'année 1968, dans la présentation optimiste du système de relogement proposée dans le bulletin municipal :

Construction d'une cité de transit dans laquelle sont relogées les familles, qui ainsi s'habituent à vivre dans des conditions d'hygiène normale et avec un minimum de confort ; les baraques occupées par ces familles sont détruites et sur les terrains récupérés une première tranche d'habitations est construite. Les familles logées en cité de transit sont alors réparties dans différentes communes de banlieue parisienne et remplacées par une nouvelle série de familles, et ainsi de suite<sup>103</sup>.

On envisageait initialement que la durée courante du transit dans cette cité Le Roy des Barres serait de deux ans. Le fait que la grande majorité des familles viennent du Portugal, la confiance dans les vertus du logement moderne et les mécanismes de promotion sociale incarnés par les HLM rassuraient et laissaient penser qu'une longue action socio-éducative ne serait pas nécessaire<sup>104</sup>. Cette citation montre que les élus dionysiens s'en sont remis à l'expertise qu'incarnait la Sonacotra, à la fois pour limiter l'hospitalité municipale et préserver les marges de manœuvre de l'office HLM, mais aussi pour dépolitiser la question du relogement des *immigrés*. Quotas et cités de transit ont en effet l'avantage de dénouer des enjeux locaux conflictuels en donnant le sentiment de pouvoir régler par l'autorité du chiffre et de l'expertise à prétention sociologique la répartition des responsabilités entre institutions. La variation des quotas montre bien qu'en réalité la négociation demeurait centrale.

Les difficultés rencontrées sur le terrain conduisent cependant les élus dionysiens à réviser leur position. Dès l'été 1970, devant la sous-commission de l'Assemblée nationale

---

<sup>100</sup> AM SD, 101 ACW 18, « Rénovation du secteur Basilique », Rapport au Bureau municipal présenté par R. Dumay, 4 décembre 1969.

<sup>101</sup> AM SD, 18 ACW 9, Compte-rendu de la réunion du Bureau municipal du décembre 1970.

<sup>102</sup> Cf. Annexe cartographique n° 5, Cités de transit et foyers de travailleurs migrants à Saint-Denis (1973).

<sup>103</sup> AM SD, 13 C 5, *Bulletin Municipal*, n° 67, décembre 1968, p.16.

<sup>104</sup> Sur l'appréciation optimiste des capacités d'insertion des familles portugaises : BAVP, 38 012, *Rapport à Monsieur le Préfet de la Région Parisienne sur la résorption des bidonvilles et les problèmes des migrants – 1968*, 23 juin 1969, *Conclusion*, pp.35-38. [cité dans C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 178].

préparant la loi Vivien, ils se prononcent contre un déploiement plus large du dispositif étant donné qu'une

famille sortie du bidonville, installée en cité de transit, répugne quelques mois plus tard à la quitter pour prendre un logement d'un loyer beaucoup plus élevé alors que celui qu'on lui a accordé, lui paraît une amélioration déjà fort sensible<sup>105</sup>.

Les difficultés opérationnelles de la résorption révèlent ainsi que le dispositif ne fonctionne pas comme le rouage d'une politique de dispersion, mais plutôt comme un « sous-marché » de logement social contribuant à fixer des familles pauvres et *immigrées*. C'est donc contraint, face à la nécessité de poursuivre une opération déjà lancée et étroitement liée à la construction de nombreux HLM municipaux, que les élus dionysiens acceptent entre 1970 et 1973 la multiplication des cités de transit, en majorité sous la forme de « cités mobiles » encore plus provisoires que les premières<sup>106</sup> et à l'opposé des préconisations ministérielles de 1972 en faveur de constructions plus durables<sup>107</sup>. Dès, l'important incendie survenu en juin 1970 au bidonville du Franc-Moisin le dispositif de relogement était engorgé, et l'afflux d'immigrants dans le bidonville continuait. Ainsi, fin 1973, sur plus de 1 200 familles relogées depuis plusieurs bidonvilles dionysiens, près de la moitié l'ont été en cité de transit, dont plus de 300 familles dans des immeubles provisoires ou mobiles situés à Saint-Denis<sup>108</sup>. Malgré leur importance par rapport aux prévisions initiales, ces chiffres se démarquent nettement du résultat des résorptions de bidonvilles algériens de Nanterre qui se déroulent au même moment, où la quasi-totalité des habitants ont été relogés en cités de transit<sup>109</sup>.

### **2.1.2. L'appropriation municipale de la problématique du peuplement immigré (1969-1971)**

Après 1968, le dysfonctionnement initial du système de répartition et d'échange de logements élaboré pour la résorption des bidonvilles alimente le processus plus général de politisation que nous avons décrit en étudiant la lutte entre la municipalité et les militants d'extrême-gauche actifs à Saint-Denis<sup>110</sup>. La revendication collective des maires communistes de la région parisienne d'octobre 1969 en faveur d'une « répartition équitable » des *immigrés* indique que les enjeux ont changé de dimension. S'ils abandonnent à cette occasion certaines de leurs illusions, les élus communistes conservent toutefois l'argumentaire mis en circulation par les experts des bidonvilles sur les problèmes de cohabitation posés par les *immigrés*.

---

<sup>105</sup> AM SD, 18 ACW 22, *Déclaration de la Municipalité de Saint-Denis à l'ouverture de la discussion lors de la visite de la sous-commission de l'Assemblée Nationale sur le problème des bidonvilles*, 23 juin 1970.

<sup>106</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 187-213.

<sup>107</sup> Circulaire du 19 avril 1972, relative aux cités de transit.

<sup>108</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 264 et Annexes n° 31-33.

<sup>109</sup> M. Cohen, *Des familles invisibles*, *op. cit.*, p. 416-419.

<sup>110</sup> Sur ce dysfonctionnement : *Ibid.*, p. 172-174 et p. 416-427 ; C. David, « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine... », *op. cit.*, p. 136-140. Sur la politisation en cours : cf. Chap. 4, 2.1.3.

Initialement conçu pour obtenir la coopération des municipalités et des organismes HLM, le principe d'un quota maximal d'*immigrés* est désormais mobilisé par les édiles communistes pour défendre leurs intérêts face aux représentants d'un État cherchant à reprendre la main.

Cela passe notamment par les contreparties prévues par le ministère de l'Équipement en échange des financements HLM spécifiques créés pour accompagner la politique de résorption des bidonvilles. À l'échelle nationale, près de la moitié des 21 000 logements financés par le programme social spécial (PSS) décidé en 1966 devaient être réservés pour le relogement de familles<sup>111</sup>. En 1969, toutefois, les fonds programmés ne sont pas épuisés et en région parisienne seuls 2 209 logements, principalement détenus par la Logirep ont été réservés pour des familles d'étrangers issues de bidonvilles<sup>112</sup>. La relance de la politique de résorption de l'habitat insalubre décidée en 1970 débloque ensuite des fonds plus abondants avec la dotation PRI, en cherchant désormais à obtenir des organismes bénéficiaires une programmation des relogements<sup>113</sup>. Malgré le caractère exceptionnel de ces prêts couvrant à 95 % le coût de la construction de 1 551 logements des cités de la Saussaie et du Franc-Moisin, le conseil d'administration de l'office se saisit de l'argument du peuplement *immigré* pour tenter d'obtenir un financement à 100 %<sup>114</sup>. Il écarte, en décembre 1969, la possibilité d'un emprunt dans le secteur privé qui « conduirait les organismes constructeurs à pratiquer des taux de loyers incompatibles avec les ressources de la plupart des familles à reloger », comme le recours au 1 % patronal qui entraînerait la mobilisation d'environ 20 % des logements en plus des réservations réglementaires. L'office demande à bénéficier d'un emprunt à taux réduit ou d'une subvention couvrant les 5 % restant, sans quoi

l'importance des réservations créerait de graves difficultés aux organismes constructeurs pour l'affectation aux familles étrangères en provenance des bidonvilles d'un nombre suffisant de logement, soit environ 12 % pour permettre l'intégration de ces familles à la vie française<sup>115</sup>.

En « suggérant que les fonds nécessaires pourraient être fournis par les entreprises qui emploient les travailleurs étrangers demeurant dans les bidonvilles<sup>116</sup> », les acteurs locaux semblent déjà à ce moment viser un financement patronal qui serait attribué en vertu des

---

<sup>111</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, op. cit., p. 202.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 235

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 306- 311.

<sup>114</sup> AM SD, 2 OPH 1, Procès-verbal du CA OPH du 20 décembre 1969.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> *Ibid.*

nouvelles possibilités du FAS, reconnu en 1968 organisme collecteur du 1% patronal<sup>117</sup>. Dans l'immédiat, ces demandes ne sont pas satisfaites<sup>118</sup>.

L'autre levier sur lequel peuvent s'appuyer les services de l'État est l'arrêté publié le 1<sup>er</sup> octobre 1968 qui révisé pour l'ensemble de la région parisienne les règles d'attribution des HLM en cherchant à revivifier le principe de réservations préfectorales.

**Encadré 5-2 : L'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 1968 relatif aux conditions d'attribution dans la région parisienne des logements des organismes d'HLM**

Cet arrêté pris en vertu du décret du 26 janvier 1968 modifiant celui de 1954 sur les attributions d'HLM<sup>119</sup>, entend attribuer aux préfetures de la région parisienne un pouvoir contraignant de réservation, à un niveau inédit depuis les tentatives de prise en main des attributions de logement du début des années 1960<sup>120</sup>. Il établit comme règle ordinaire une réservation en faveur des demandeurs de logements inscrits au Fichier central des mal-logés, désormais informatisé<sup>121</sup>, dont les listes sont fournies aux préfetures par un comité technique interdépartemental (art. 3).

Cette réservation réglementaire s'élève à 30 % des logements HLM neufs, dont 3 % mis à disposition de la bourse d'échange de logement (art. 1<sup>er</sup>), et à 50 % des logements devenant vacants et ne faisant pas l'objet d'autre réservation conventionnelle (art. 8). Les « candidats prioritaires<sup>122</sup> » bénéficiaires de ces mesures sont définis par l'arrêté, en fonction de leur situation de logement et de leur lieu d'habitation, ce second critère conférant au dispositif sa dimension d'instrument de gestion du peuplement. Les premiers concernés sont les mal-logés habitant Paris (art. 1<sup>er</sup>, II, a), auxquels la moitié des logements réservés sont destinés. Un quart des réservations doit bénéficier à des « prioritaires » de banlieue (art. 1<sup>er</sup>, II, b) et le dernier quart à des occupants d'immeubles déclarés insalubres ou en état de péril, et à des habitants expulsés de bidonvilles ou provenant de cités de transit (art. 1<sup>er</sup>, II, c).

La première demande d'application de cet arrêté est présentée à l'office HLM de Saint-Denis en mars 1969. La préfecture réclame alors la mise à disposition de 274 logements. La question est seulement évoquée en conseil d'administration, sans faire l'objet d'une protestation spécifique<sup>123</sup>. Il est vrai que la demande préfectorale comporte déjà des dérogations pour certaines cités dont la mise en location est prévue en 1969 et 1970 (Péri, Stalingrad et La Courtille) et pour 100 logements de la future cité du Franc-Moisin. L'arrêté d'octobre 1968 ménage en effet des marges de négociation. Son article 8 prévoit une exemption pour les logements vacants faisant déjà l'objet de réservations conventionnelles. Dans le cas de l'office dionysien, entre 1967 et 1977, 30 à 40 % des logements mis en location font l'objet de telles

<sup>117</sup> En 1970, lors de la discussion de la loi Vivien, le PCF dépose un amendement visant à alimenter le FAS par la contribution des employeurs. Cette formule se développa peu parce que la RHI devait prendre le relais des financements jusque-là à la charge du FAS [V. Viet, *La France immigrée, op. cit.*, p. 333-346 ; M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles, op. cit.*, p. 325-327 ; M. Cohen, *Des familles invisibles, op. cit.*, p. 501-503.]

<sup>118</sup> AM SD, 2 OPH 1, Procès-verbal du CA OPH du 23 avril 1970.

<sup>119</sup> Ce décret cherche à réguler de façon générale les réservations conventionnelles qui s'appliquent au titre des différents soutiens apportés à la construction HLM (1 % patronal, garantie communale des emprunts)

<sup>120</sup> Cf. *supra*, Chap. 2, 3.1.1.

<sup>121</sup> M. Cohen, *Des familles invisibles, op. cit.*, p. 493-494.

<sup>122</sup> Pour être considéré prioritaire, il faut remplir un des critères énoncés à l'art. 2 de l'arrêté : vivre hors d'un habitat normal, disposer de moins de 4 m<sup>2</sup> par personne, être logé à un titre précaire (réquisition) arrivant à expiration, être expulsé pour d'autres motifs que le défaut de paiement ou des troubles de voisinage.

<sup>123</sup> AM SD, 2 OPH 1, Procès-verbal du CA OPH du 20 décembre 1969.

réservations<sup>124</sup>. L'article 10 de l'arrêté donne aussi un statut dérogatoire aux programmes de logement ayant déjà « pour objet principal le relogement de familles rendu nécessaire par la réalisation d'une opération de rénovation urbaine ou la construction d'un ouvrage public ». Il n'est donc pas question d'appliquer ces réservations aux programmes financés dans le cadre de la résorption de bidonvilles, puis de la RHI.

L'autre raison justifiant que les responsables de l'office ne s'inquiètent pas de cette demande de réservations tient aux limitations dont souffre la préfecture à ce moment<sup>125</sup>. La mise en place des services est encore en cours dans les nouvelles préfectures de région parisienne : ce n'est qu'à partir de l'été 1971 que celle de Seine-Saint-Denis dispose d'un sous-préfet chargé de mission pour la résorption de l'habitat insalubre et d'un détachement départemental du Service de logement et de promotion des migrants (SLPM) qui opérait jusque-là à l'échelle de la préfecture de région<sup>126</sup>. Ce service élabore les programmes annuels du FAS appliqués localement<sup>127</sup> et coordonne, essentiellement à partir de 1972, la mobilisation des divers moyens nécessaires à la résorption des bidonvilles. Le bureau du logement de la préfecture devait plus généralement suivre l'application de l'arrêté d'octobre 1968. Mais, il peinait à obtenir des organismes HLM la déclaration des logements vacants, dont une part devait être réservée au contingent préfectoral, et les informations sur le départ des bénéficiaires initiaux nécessaires pour assurer la pérennité de la réservation<sup>128</sup>. À ces difficultés se sont ajoutées les circonstances exceptionnelles créées par l'incendie du 15 juin 1970 au bidonville du Franc-Moisin. Le relogement des familles de la cité de transit Le Roy des Barres étant déjà difficile, pour reloger la centaine de familles touchées par l'incendie de juin 1970, la préfecture a dû mobiliser par anticipation des réservations dont elle devait disposer dans les programmes futurs de différents offices et sociétés HLM du département<sup>129</sup>.

Début 1971, la préfecture tente de planifier les relogements nécessaires pour la poursuite de la résorption du bidonville du Franc-Moisin, car le blocage s'annonce. On manque de logements disponibles à proximité de Saint-Denis et l'ensemble des bailleurs approchés

---

<sup>124</sup> La période est celle couverte par les archives de la commission d'attribution. [AM SD, 12 OPH 2, Documents de préparation des commissions d'attribution de l'OPH (1967-1977)]. Cf. *infra*, 3.1.2.

<sup>125</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 277-278 et 281-283. Sur les limites de l'application de l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 1968 dans les Hauts-de-Seine : M. Cohen, *Des familles invisibles*, *op. cit.*, p. 498-500.

<sup>126</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 163.

<sup>127</sup> V. Viet, *La France immigrée*, *op. cit.*, p. 225.

<sup>128</sup> La question se pose ensuite dans le cadre de la Commission départementale pour le logement des immigrés [cf. Chap. 6] La directrice de l'Administration générale de la préfecture affirme que contrairement aux propos tenus en réunion préparatoire, son administration était bien en capacité d'effectuer les contrôles nécessaires à l'application d'un droit de suite sur une durée de 15 ans [AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 1975-1986, Séance du 19 novembre 1976].

<sup>129</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 182.

s'appuient sur l'hostilité des locataires et sur le quota de 15 %, voire de 10 %, d'étrangers déjà logés dans leurs immeubles pour refuser de nouvelles réservations de logements. De nouveaux sollicités, les administrateurs de l'office dionysien font valoir la longue liste d'actions d'intérêt local auxquelles le bailleur municipal participe déjà :

- Vu les problèmes devant lesquels l'office se trouve confronter (*sic*),
- 4 000 dossiers de mal-logés en instance,
  - L'engagement de relogement d'une partie des familles vivant actuellement dans les bidonvilles du Franc-Moisin et Cornillon, opération déjà engagée pour la libération nécessaire des sols,
    - Le relogement des familles du bidonville du Chemin de Marville, implantées depuis de nombreuses années à Saint-Denis
    - Le relogement de 40 familles du 200, rue du Landy
    - Le relogement des expropriés pour la libération des sols compris dans le périmètre réservé aux chantiers des Tartres et de la Saussaie,
    - Le relogement de 184 familles concernées par l'extension du périmètre de la rénovation du secteur bidonville Franc-Moisin,
    - Le relogement, à la demande de la Municipalité, des locataires des immeubles en état de péril, nombreux sur la commune.

Considérant les besoins de réservation en prévision de la rénovation de l'îlot insalubre Basilique (opération tiroir nécessaire) et le déficit de 700 logements résultant de l'opération,

Considérant les opérations prévues par l'Administration des Ponts-et-Chaussées, aménagement du carrefour Pleyel, réfection du Pont de L'Ile-Saint-Denis, etc.,

Considérant la vétusté du domaine immobilier dans de nombreux quartiers de Saint-Denis.

DEMANDE à bénéficier de la dérogation prévue à l'article 10 de l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 1968 tant que cette situation immobilière ne sera résorbée<sup>130</sup>.

En septembre 1971, l'adjoint à l'urbanisme Robert Dumay, affirme lors d'une réunion consacrée à l'opération du Franc-Moisin « que la Municipalité et son office n'ont pas attendu les dispositions prises en 1968 [...] pour reloger les travailleurs étrangers dans les groupes d'habitations gérés par l'office », raison pour laquelle il compte une proportion de 11 % de « migrants » dans l'ensemble de ses immeubles<sup>131</sup>. En janvier 1972, alors que l'on constate les difficultés du plan de relogement établi quelques mois avant, la négociation est de nouveau engagée. Robert Dumay insiste sur le relogement par son organisme des

230 familles qui se trouvent dans l'extension du quartier espagnol [du Franc-Moisin de l'entre-deux-guerres, dont] un recensement précis de la population a révélé qu'il ne s'agissait plus de familles espagnoles assimilées mais de familles portugaises arrivées dans ce secteur par mutation de propriété de la part des familles espagnoles<sup>132</sup>.

Dans un contexte opérationnel pourtant très tendu, voyant se profiler l'arrêt du chantier de construction de la cité du Franc-Moisin<sup>133</sup>, le préfet se rend aux arguments de l'élus dionysien. Dès septembre 1971, alors que s'annonçait la mise en location des premiers logements de la

---

<sup>130</sup> AM SD, 2 OPH 3, Procès-verbal du CA OPH du 27 avril 1971, Affaire 8.

<sup>131</sup> AD 93, 1712 W 66, « Résorption du bidonville des Francs-Moisins », compte rendu du 6 septembre 1971.

<sup>132</sup> AM SD, 50 ACW 37, « Résorption du Bidonville des Francs-Moisins à Saint-Denis », Réunion du 25 janvier 1972, CR préfectoral, 27/1/1972. Cf. C. Villain, *Le Franc-Moisin : un quartier de Saint-Denis et ses habitants immigrés, 1922-1954*, *op. cit.*

<sup>133</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 201-204.

cité du Franc-Moisin, il avait accepté que la part d'étrangers relogés par l'office soit limitée à 15 % et concédé que la réservation de 50 % des logements construits prévue par le financement PSS pourrait être considérée plus globalement à l'échelle de son parc de logement entier<sup>134</sup>. On mesure ainsi la force acquise par l'argument du peuplement *immigré*. Elle est d'autant plus grande que les craintes à cet égard sont partagées par les élus municipaux et la préfecture.

## 2.2. Vers une politique d'endiguement du peuplement *immigré* à l'échelle départementale

L'étude des négociations sur la répartition des immigrants à reloger depuis les bidonvilles de Saint-Denis permet de repérer une inflexion des positions adoptées par la Préfecture de Seine-Saint-Denis en 1971-1972, alors qu'entre en application la politique de RHI. Le préfet Pierre Bolotte n'a jamais montré l'intention d'imposer à l'office HLM dionysien un nombre excessivement important de relogés étrangers. La nouveauté ne tient donc pas à l'attitude conciliante de la préfecture<sup>135</sup>, mais surtout au changement d'échelle des solutions imaginées face au peuplement *immigré*. On ne veille plus seulement à ce que le relogement d'étrangers soit mesuré au sein du parc HLM municipal. Désormais, l'enjeu est posé à l'échelle du territoire communal dans son ensemble, voire à celle du département entier

### 2.2.1. Un préfet avec les acteurs locaux contre les « ghettos »

Dans le contexte d'un pic quantitatif des regroupements familiaux d'immigrants du début des années 1970<sup>136</sup> et d'une « repolitisation de l'immigration<sup>137</sup> » tout particulièrement liée à la question des conditions de logement après l'incendie meurtrier du 1<sup>er</sup> janvier 1970 à Aubervilliers, l'élaboration de la politique de RHI est propice à une généralisation des questionnements sur les concentrations d'*immigrés*<sup>138</sup>. La préparation du VI<sup>ème</sup> Plan, l'action d'Albin Chalandon au ministère de l'Équipement, puis la présidence de Georges Pompidou, forment un contexte qui favorise la circulation du thème du « ghetto »<sup>139</sup>. La question du dépérissement des centres-villes et les moyens de rompre avec des politiques de construction ségrégatives sont alors au cœur des préoccupations<sup>140</sup>. Elle oriente les remaniements des politiques urbaines durant les années 1970, de la création du GIP RHI et de l'Agence nationale

---

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 195-196.

<sup>135</sup> Cf. Chap. 4, 1.1.2, 1.2.3 et 2.2.

<sup>136</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *Histoire de l'immigration*, op. cit., p. 78.

<sup>137</sup> G. Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France, XIXe-XXe siècle*, op. cit., p. 558-579.

<sup>138</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, op. cit., chap. 8.

<sup>139</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit., p. 50-58.

<sup>140</sup> I. Backouche, *Aménager la ville. Les centres urbains français entre conservation et rénovation (de 1943 à nos jours)*. Paris : Armand Colin, 2013, p. 393-404.

pour l'amélioration de l'habitat ancien (ANAH) en 1970-1971, à celle du Fonds d'Aménagement Urbain (FAU) en 1976. Pour justifier une refonte des politiques et alimenter une interrogation globale sur le devenir de la civilisation urbaine, Robert Lion, membre du cabinet d'Edgar Pisani, puis directeur de la Construction, emploie à partir de la fin des années 1960 la référence aux « ghettos » et au risque d'une « harlémission »<sup>141</sup>. Le mot « ghetto » prend alors le sens générique de concentrations de populations défavorisées dans des quartiers dégradés<sup>142</sup>, mais les réalités urbaines du moment rendent la notion encore très volatile. Alors que persistent bidonvilles et quartiers insalubres anciens, des cités HLM voient aussi peser sur elles le risque d'une « ghettoïsation » rapide, associant dégradations, prolétarisation et peuplement *immigré*. Des quartiers réservés que formaient les *ghettos* juifs, et des problématiques coloniales à celles de la ville américaine, les références mobilisées par l'imaginaire du « ghetto » sont très hétérogènes<sup>143</sup>.

### *L'usage communiste de la crainte du « ghetto »*

Les suites de l'incendie d'Aubervilliers sont l'occasion pour les élus communistes de la banlieue nord de Paris de donner un caractère plus général aux demandes d'application de quotas et d'une dispersion des relogements portées dans le cadre des politiques de résorption des bidonvilles. Dès janvier 1970, la visite communale du préfet Bolotte est l'occasion pour les élus dionysiens de faire part de leurs préoccupations au sujet de la « proportion de travailleurs immigrés à Saint-Denis », estimée à 25 % de la population<sup>144</sup>.

Bien que les résultats électoraux de l'équipe municipale dionysienne ne connaissent aucun fléchissement<sup>145</sup>, un an avant les élections municipales, la politisation des questions d'immigration paraît menacer l'autorité des édiles dionysiens. En mai 1970, le bulletin municipal publie par exemple le courrier d'un « mal logé » qui se plaint d'avoir attendu un an pour qu'un inspecteur de salubrité se rende à son domicile après avoir déposé une demande de

---

<sup>141</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, notamment p. 41, 54, 251-252, 277.

<sup>142</sup> C. Rhein, « Ghetto ». éd. par C. Topalov, L. Coudroy de Lille, J.-C. Depaule[et al]. Paris : Robert Laffont, 2010.

<sup>143</sup> Sur la référence au « ghetto » noir américain : L. Wacquand, « Pour en finir avec le mythe des "cités ghettos". Les différences entre la France et les États-Unis ». *Annales de la recherche urbaine*. 1992, vol. 54 ; H. Vieillard-Baron, « Des banlieues françaises aux périphéries américaines : du mythe à l'impossible confrontation ? » *Hérodote*. 2006, n° 122, n° 3. Sur la variété des usages du terme ségrégation dans la période que nous abordons : T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, chap. 1, III. Plus généralement : J. Brun, « Essai critique sur la notion de ségrégation et sur son usage en géographie urbaine ». In : J. Brun, C. Rhein (dir.), *La ségrégation dans la ville : concepts et mesures*. Paris : L'Harmattan, 1994 ; A. Fourcaut, « Introduction », *op. cit.* S. Magri, « Questions sociologiques ». In : A. Fourcaut (dir.), *La ville divisée : les ségrégations urbaines en question : France XVIIIe-XXe siècles* : Grâne : Créaphis, 1996, en particulier, p. 24-26.

<sup>144</sup> AM SD, 18 ACW 23, *Visite du Préfet le 15 janvier 1970 – Note sur les travailleurs immigrés*, 15 janvier 1970.

<sup>145</sup> Aux municipales de 1977, Marcelin Berthelot obtient un score jamais atteint de 75,5% des suffrages exprimés, qui masque pour une part une redistribution des voix en faveur des socialistes lors des échéances électorales nationales. [R. Bourderon (dir.), *Histoire de Saint-Denis*. Toulouse : Privat, 1997, p. 313-315].

logement, et déplore que « le point de vue des étrangers en France a toujours passé (*sic*) devant celui des Français » comme il le constate avec la politique menée en direction des bidonvilles et dans l'attribution des HLM, tandis qu'on laisse les Français dans les taudis des environs de la Basilique<sup>146</sup>. Lorsque les militants d'extrême gauche dénoncent frontalement le « racisme ordinaire »<sup>147</sup>, le PCF l'analyse comme un produit de l'idéologie dominante, justifiant une attitude compréhensive envers « le mot bête échappé<sup>148</sup> ». En réponse, Robert Dumay, après s'être démarqué d'une attitude trop franchement hostile conclut :

Quant au problème des étrangers qui sont à Saint-Denis, croyez bien que nous ne sommes pour rien dans leur venue dans notre ville. C'est le Pouvoir et le patronat qui exploitent ces immigrés qui facilitent leur introduction. Notre position consiste à exiger du gouvernement et du patronat qu'ils prennent en charge leur relogement. C'est si vrai que dans le cas du bidonville du Franc-Moisin, notre action a permis que les Portugais de ce quartier soient relogés en majorité en dehors de Saint-Denis et de construire à la place 1 500 logements pour les Dionysiens<sup>149</sup>.

Pour apaiser les tensions entre Français (auxquels les Dionysiens sont ici implicitement identifiés) et « immigrés », l' élu dionysien cherche à masquer qu'une partie des habitants du bidonville seront bien relogés par l'office.

L'enjeu est bien le peuplement *étranger* à l'échelle communale et sa perception par les électeurs. Fin juin 1970, devant la sous-commission de l'Assemblée nationale préparant la loi Vivien, la délégation municipale développe le raisonnement en déclarant que

toute autre solution que l'étalement [des relogements sur les communes de la région] provoque des tensions sur le plan économique, sur le plan social (racisme). Elle empêche les immigrés de prendre en main leur destin et avec l'aide de la collectivité de déboucher vers une élévation de leur condition. Toute autre solution conduit en fait, à l'impasse, au ghetto. [...] On nous propose dans ces conditions d'étendre les cités de transit mais c'est la mauvaise solution qui à la limite, substituerait au bidonville le régime du quartier spécial, du ghetto dont nous avons parlé tout à l'heure<sup>150</sup>.

Outre la condamnation du dispositif de la cité de transit, le « ghetto » renvoie au repli des *immigrés* sur eux-mêmes et à la crainte du développement de conflits, ce qui indique qu'on n'envisage plus la question sous le seul angle de la régulation de l'hospitalité municipale, mais bien comme un problème susceptible de concerner durablement la société locale. Élus et presse communiste des communes voisines développent les mêmes arguments. Évoquant le cas de la cité d'urgence « bidonvillisée » de la Cerisaie, le maire de Stains déclare qu'il

---

<sup>146</sup> AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°72, mai 1970, p. 12-13.

<sup>147</sup> G. Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France, XIXe-XXe siècle*, *op. cit.*, p. 575-576.

<sup>148</sup> « Sommes-nous tous racistes ? », *France nouvelle*, 24 septembre 1973 [cité par : J.-C. Scagnetti, « Le PCF face à l'immigration », *op. cit.*, p. 127.

<sup>149</sup> AM SD, 13 C 6, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°72, mai 1970, p. 12-13. La résorption du bidonville du Franc-Moisin est alors loin d'être achevée.

<sup>150</sup> AM SD, 18 ACW 22, *Déclaration de la Municipalité de Saint-Denis à l'ouverture de la discussion lors de la visite de la sous-commission de l'Assemblée Nationale sur le problème des bidonvilles*, 23 juin 1970.

convient d'obtenir pour éviter la formation de ghettos, un plan d'implantation des logements nécessaires, dans toutes les localités de la Région Parisienne – « quelle que soit leur couleur » - de façon à éviter qu'une proportion d'immigrés dans une ville dépasse 10 à 15 %. Sinon des problèmes aussi graves que ceux que connaît la banlieue de New York pourraient apparaître, et nous n'y tenons pas<sup>151</sup>.

En décembre 1971, le terme repoussoir est appliqué au quartier d'immigration historique où s'était formée la « Petite Espagne » de la Plaine-Saint-Denis :

Un ghetto ? D'autre part, un phénomène qui paraît dangereux se produit, à la limite de Saint-Denis-Aubervilliers, [...] tout ce secteur où l'on trouve le plus grand nombre d'immeubles vétustes, à part les 72 logements qui ont été construits pour les familles portugaises [cité de transit bâtie par l'office HLM de la Ville de Paris], tend à devenir une concentration massive de travailleurs portugais. Cela pourrait devenir un ghetto, ce qui, de toute façon, est contraire à notre conception<sup>152</sup>.

Élus et militants communistes trouvent à réinvestir avec la condamnation des « ghettos » une tradition critique à l'égard de la société américaine, mais aussi un moyen de dramatiser des enjeux passant jusque-là pour des problèmes locaux relevant de réponses techniques.

Le diagnostic s'insère dans une grille de lecture condamnant d'un même mouvement l'immigration incontrôlée, une politique gouvernementale discriminante envers les communes de banlieue, le « vandalisme » juvénile et l'extrême-gauche<sup>153</sup>. L'association entre dégradations courantes et graffitis d'extrême gauche apparaît dans le bulletin municipal de juin 1971<sup>154</sup>. Une grille de lecture mêlant considérations morales et analyses sociologisantes avait été établie fin 1968 par le député Fernand Grenier, pointant les risques de dérive vers le « banditisme », liés à la désindustrialisation et aux conditions de vie dans les taudis ou les grands ensembles<sup>155</sup>. Par le passé, le terme de « ghetto » avait aussi été utilisé contre le PCF pour dénoncer en lui un agent du repli de la classe ouvrière sur elle-même<sup>156</sup>. En cherchant à s'ouvrir activement aux classes moyennes, le parti communiste était désormais engagé dans une stratégie tout à fait opposée<sup>157</sup>. L'usage de la référence au *ghetto* noir américain permet de retourner l'accusation

---

<sup>151</sup> AD 93, Per 136 (4), *Le Journal du canton d'Aubervilliers – 93 Actualités*, 22 mai 1970.

<sup>152</sup> AD 93, Per 136 (4), *Le Journal du Canton d'Aubervilliers – 93 Actualités*, 30 décembre 1971, p.4.

<sup>153</sup> Cf. Chap. 4, 2.1.3.

<sup>154</sup> AM SD, 13 C 7, « Il faut en finir avec le vandalisme », *Saint-Denis, notre ville. Bulletin d'information municipale*, n° 1, juin 1971, p. 27. La page est illustrée par plusieurs photographies de détériorations matérielles. L'une d'entre-elles représente un graffiti de militants de la Gauche prolétarienne : « [...] Quels qu'en soient les auteurs, il n'est pas possible de tolérer de tels agissements. La municipalité en appelle à la vigilance de la population dont le constant exercice doit éviter que se reproduisent ces faits. Pour sa part, elle est décidée à agir avec vigueur pour poursuivre les coupables et obtenir réparation des préjudices causés. Saint-Denis veut être une ville propre et digne où chacun se sent responsable du patrimoine commun ! »

<sup>155</sup> AM SD, 8 C 22, F. Grenier, « Le billet dionysien », *Saint-Denis Républicain*, 11 octobre 1968, p. 8 ; F. Grenier, « Le billet dionysien – Vandalisme et jeunesse délinquante », *Saint-Denis Républicain*, 18 octobre 1968, p. 8.

<sup>156</sup> L'accusation est énoncée notamment par François Mauriac [C. Rhein, « Ghetto », *op. cit.*, p. 536-537].

<sup>157</sup> S. Courtois, M. Lazar, *Histoire du Parti communiste français*. [2e éd. mise à jour]. Paris : Presses universitaires de France, 2000, p. 386-389.

en rendant ses adversaires politiques responsables d'une dégradation des espaces urbains et des rapports sociaux à l'échelle des villes entières.

### *Définition et premiers effets d'une politique départementale*

En janvier 1972, lors des discussions sur la résorption du bidonville du Franc-Moisin évoquées précédemment<sup>158</sup>, le préfet Pierre Bolotte convient lui aussi d'une « véritable saturation », en évoquant la proportion d'« immigrés » dans le parc de l'office comme dans la commune<sup>159</sup>. Au début de l'année 1972, il présente aussi devant le conseil général de Seine-Saint-Denis un copieux rapport sur les « problèmes posés par les travailleurs migrants », visant à définir une « politique départementale » en la matière<sup>160</sup>. La volonté de coopérer en bonne intelligence avec la majorité communiste au conseil général conduit le préfet à reprendre l'argumentaire forgé par les maires pour défendre leurs municipalités sociales, là où dans les Hauts-de-Seine son homologue s'affranchit des consignes du ministère pour continuer à autoriser le regroupement familial dans les communes tenues par le PCF où l'on trouve le plus d'immigrants<sup>161</sup>. Le préfet Bolotte en appelle ainsi à « prendre garde à ce que nos efforts ne fassent pas de notre territoire départemental le lieu privilégié de l'implantation la plus fréquente des nouveaux migrants en Région parisienne<sup>162</sup> ».

Cette position débouche sur des pratiques de relogements qui ne mettent en œuvre que partiellement les logiques défendues par le ministère de l'Équipement avec la politique de RHI. Pour Robert Lion, son principal inspirateur, l'enjeu principal n'est pas nécessairement le logement des *immigrés*<sup>163</sup>. Il s'agit avant tout d'inventer de nouveaux instruments pour remplacer la procédure de rénovation urbaine établie en 1958, arrivée à bout de souffle, et de mobiliser les HLM dans des politiques plus ciblées socialement. Face aux résistances aux tentatives de réformes des HLM, une des tactiques empruntées était de pointer les limites de politiques « universalistes » qui participaient à la « ghettoïsation » des villes françaises, en ne

---

<sup>158</sup> Cf. *supra*, 2.1.2.

<sup>159</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 199-200.

<sup>160</sup> AD 93, 2219 W 1, Rapport du Préfet, P. Bolotte, au Conseil général, 1<sup>re</sup> session ordinaire de 1972, « Problèmes posés par les travailleurs migrants dans le département de la Seine-Saint-Denis ». Les enquêtes au sujet des « problèmes » posés par les étrangers, demandées par le ministre de l'Intérieur aux préfets à l'été 1971, contribuent à la généralisation des enjeux [S. Laurens, *Une politisation feutrée*, *op. cit.*, p. 174 et suiv].

<sup>161</sup> M. Cohen, *Des familles invisibles*, *op. cit.*, p. 445-447.

<sup>162</sup> AD 93, 2219 W 1, Rapport du Préfet, P. Bolotte, au Conseil général, *op. cit.* Il faudrait prolonger l'enquête pour savoir s'il a obtenu l'aval de son ministère de tutelle pour tenir cette position à la lisière du politique. Sur le rôle politique des préfets et leurs capacités d'adaptation de la loi : P. Karila-Cohen, *L'état des esprits : l'invention de l'enquête politique en France, 1814-1848*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2008G. Tanguy, « Les préfets et l'application de la loi. Des interprètes exigeants ? L'exemple de la législation du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire obligatoire ». *Droit et société*. 1 avril 2014, n° 86, n° 1.

<sup>163</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles*, *op. cit.*, p. 302- 303.

remplissant pas suffisamment « leur vocation sociale<sup>164</sup> » et en laissant à la marge une série de groupes « défavorisés », parmi lesquels sont classés les étrangers<sup>165</sup>. Le *Bulletin GIP* diffuse ce discours exhortant les HLM à des efforts accrus en faveur des populations issues de l'habitat insalubre. Dès sa première parution, les responsables du GIP y affirment que

ceux qui participent à cette politique ne doivent pas seulement être les constructeurs "super-sociaux" – SONACOTRA et associations s'intéressant au problème des travailleurs étrangers – mais l'ensemble des organismes d'HLM, dont toute la force de frappe doit être mobilisée dans ce combat<sup>166</sup>.

La réticence de « certaines collectivités et de certains organismes d'HLM à accueillir les Français les plus défavorisés et les immigrés » est de nouveau pointée dans le compte rendu d'une réunion présidée par le Premier ministre en octobre 1972<sup>167</sup>. À Saint-Denis, la préfecture n'a pourtant pas cherché à impliquer davantage l'office municipal, dont le parc n'accueillait pas encore les 15 % d'étrangers officiellement recommandés par circulaire.

La « saturation » diagnostiquée par le préfet conduit au contraire à une application très souple de l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 1968. En mai 1972, l'office est informé que la réservation demandée, rabaisée à 180 logements, serait assortie pour 100 d'entre eux d'une mesure donnant la priorité à des « mal-logés » résidant à Saint-Denis figurant sur la liste des prioritaires de la préfecture<sup>168</sup>. L'office a mis en place un nouveau système de traitement des demandes de logement, afin de les transmettre dans de meilleures conditions à la préfecture<sup>169</sup>. Un rapport établi en préparation des commissions d'attributions de 1972 indique que la part la plus substantielle du contingent préfectoral est mobilisée en faveur d'attributaires de « droit commun » et de candidats relevant initialement d'autres réservations<sup>170</sup>. Il semble aussi assez probable que les 80 logements encore demandés par la préfecture pour des réservataires habitant

---

<sup>164</sup> Note du 10 décembre 1969, citée par : T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit., p. 239.

<sup>165</sup> P. Zittoun, *La politique du logement, 1981-1995: transformations d'une politique publique controversée*. Paris : l'Harmattan, 2001, p. 120-141. L'auteur décrit un réseau d'acteurs qui se préoccupe des « défavorisés », au sein du groupe « mal-logés » de la Commission Habitat du VI<sup>ème</sup> Plan, de la Direction de l'Action sociale du Commissariat général au Plan et de la Commission Action social du VI<sup>ème</sup> Plan. Ils mettent en circulation des arguments et des analyses dont se saisissent ensuite les tenants d'une politique « libérale ».

<sup>166</sup> « Programme national : mobilisation régionale. Propos sur la politique de résorption de l'habitat insalubre », *Bulletin GIP*, n°1, juin 1971, p. 4-7.

<sup>167</sup> « Le gip : activités et réalisations », *Bulletin GIP*, n°7, janvier 1973, p. 3-5.

<sup>168</sup> AM SD, 2 OPH 4, Procès-verbal du CA OPH du 9 mai 1972, Affaire 1.

<sup>169</sup> Un problème de distorsion entre fichiers préfectoral et communal se pose, à cause de délais de prise en compte des fiches de demandeurs envoyés par la municipalité à la préfecture. On maintient donc un fichier communal dont les mises à jour seront communiquées régulièrement. Une information entre communes est aussi évoquée [AM SD, 12 OPH 2, « Mise à jour du fichier Mal-Logés », Rapport de M. Audo, 16 juillet 1971 ; Rapport sur la mise en application de ces décisions, 19 juillet 1971 ; « Fichier Mal-Logés », s. d].

<sup>170</sup> « Sur le nombre total des foyers à reloger en 1972, évalué à 788, il faut compter 43 attributaires figurant sur la liste préfectorale, et répartis comme suit : - 23 attributaires 70, 71, 72 [c'est-à-dire des candidats désignés par la commission d'attribution de l'Office pas encore relogés] ; - 3 demeurant 59 avenue Stalingrad ; - 17 dans le cadre : Extension bidonville, Ponts & Chaussées, Îlot Basilique, Les Tartres » [AM SD, 12 OPH 2, Service des mal-logés, Rapport au Groupe sur la situation des mal-logés au 15 février 1972, 31 mai 1972].

hors Saint-Denis n'aient pas été mis à disposition. Les dossiers de locataires de l'office montrent en effet le caractère limité des réservations préfectorales effectives (tableau 5-1)<sup>171</sup>.

**Tableau 5-1 : Part du contingent préfectoral dans les locations réalisées**

	Total des dossiers	Réservataires préfectoraux	%
<b>Échantillon OPH</b> (octobre 1971-décembre 1974)	220	12	5 % <sup>(172)</sup>
<b>Base FM3</b> (octobre 1971-décembre 1974)	302	48	17 %
<b>Base FM3</b> (octobre 1971-décembre 1979)	479	49	10 %

Source : *Echantillon OPH*, Ensemble des dossiers de locataires ; *Base FM b3*, Ensemble des locataires.

Tous les locataires bénéficiaires du contingent préfectoral que nous trouvons dans l'*Échantillon OPH* habitent le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (les 12 mentionnés dans le tableau se retrouvent donc dans la *Base FM b3*). Le nombre de réservations constatées dans ce bâtiment dans la première moitié des années 1970 n'est pas négligeable. Toutefois, il s'agit dans leur grande majorité de locataires qui résidaient déjà à Saint-Denis avant leur relogement<sup>173</sup>. Alors que les administrateurs de l'office prévoyaient encore une cinquantaine d'attribution au titre du contingent préfectoral pour le premier semestre 1973, aucune mention nouvelle n'apparaît pour les années suivantes dans les archives de la commission d'attribution<sup>174</sup>, et les dossiers de locataires confirment leur faiblesse après 1974.

La ligne définie par le préfet Bolotte conduit par ailleurs à une vigilance accrue dans le peuplement des dernières tranches de la cité du Franc-Moisin. Le compte-rendu d'une réunion tenue en présence de représentants de l'office HLM pour planifier l'attribution des derniers logements mis en location par la Logirep l'illustre bien<sup>175</sup>. Comme c'était souvent le cas, la somme des réservations réglementaires ou conventionnelles dépassait le nombre de logements construits. Jugeant qu'il ne valait mieux pas atteindre 15 % de « familles migrantes ou non assimilées », le sous-préfet chargé de mission André Bolloré demande à chacun des réservataires de faire en sorte de privilégier les demandeurs susceptibles de bénéficier de plusieurs contingents, notamment ceux provenant de l'îlot Basilique, où la destruction des immeubles du périmètre insalubre a débuté. Dans les tableaux de répartition établis, il est bien précisé que seule la Sonacotra désignera des « familles étrangères », soit seulement 10 % des 352 logements. Alors que le problème était désormais posé à l'échelle de la commune entière,

<sup>171</sup> L'analyse est compliquée par l'existence de diverses manières d'identifier cette voie d'attribution dans les dossiers de locataires : « Attributaire fichier central », « Liste Préfecture », « Liste attributaire Préfecture », « Attributaire P.P.S.D. », « PPSD », « PSSD ». L'acronyme PPSD / PSSD est interprété comme « Contingent Préfecture » sans qu'il soit toutefois totalement transparent.

<sup>172</sup> Estimation à 5,45 % dans un intervalle de confiance à 95 % de plus ou moins 3 points.

<sup>173</sup> 8 cas sur 12 pour l'*Échantillon OPH*, environ 80% pour la *Base FM b3*.

<sup>174</sup> AM SD, 12 OPH 02, « Planning des relogements – premier semestre 1973 ».

<sup>175</sup> AM SD, 28 AC 7, Compte-rendu de la réunion du 22/6/1973 sur l'attribution des logements construits par la Société LOGIREP 2eme tranche des Francs-Moisins (*sic*) à Saint-Denis", 28 juin 1973.

l'usage d'instruments élaborés pour gérer les relogements rendus nécessaires par les politiques de lutte contre l'habitat insalubre ne représentait cependant qu'un remède partiel.

### 2.2.2. La crispation municipale à son acmé (1973-1974)

Tandis que la résorption des bidonvilles connaît sa dernière phase et que la ZAC Basilique est désormais lancée, la municipalité dionysienne adopte plusieurs mesures qui réduisent encore l'hospitalité locale envers des étrangers résidant déjà à Saint-Denis. Au-delà des questions de relogement, la question est désormais étroitement articulée à la gestion du peuplement *immigré* et des flux migratoires, notamment via l'application de procédures de regroupement familial dont les mairies sont partie prenante<sup>176</sup>. Si l'avis porté sur les attestations de résidence délivrées par la municipalité est seulement consultatif, l'instruction de ces demandes reste une occasion régulière d'envisager le problème. Début juillet 1973, un rapport au bureau municipal présenté par l'adjoint René Lorioz note que les 35 dossiers instruits par le bureau municipal d'hygiène en 1972, et les 41 en cours d'instruction pour l'année 1973, ne présentent « aucune raison juridique pour que le Maire donne un avis défavorable », car ils proviennent

d'isolés Nord-Africains surtout et de quelques Africains qui travaillent en France depuis plusieurs années et ont obtenu, soit par l'employeur ou à la suite de leurs propres recherches, un logement très souvent conforme aux règles posées par la législation quant à la salubrité et aux normes d'occupation<sup>177</sup>.

Il propose malgré cela de « donner dorénavant un avis réservé, compte-tenu du dépassement du pourcentage d'immigrés à Saint-Denis ». Très explicite, son rapport signale en effet que les logements dont disposent les demandeurs se trouvent :

- soit « dans des quartiers qui, s'ils ne font pas l'objet d'une procédure particulière, sont surpeuplés et insalubres » [la Plaine Saint-Denis, quartier de la Gare] ; et dans lesquels, « il semble que l'équilibre étant rompu entre les diverses communautés, les vendeurs d'appartements ne trouvent plus comme acquéreurs que des familles étrangères ce qui contribue à aggraver les rapports de cohabitation ».

- soit « dans les cités HLM où le taux acceptable d'immigrés est déjà dépassé<sup>178</sup> ».

Le bureau municipal se montre soucieux de motiver ces refus « en des termes ne permettant pas l'interprétation », mais reprend l'essentiel de la proposition et décide d'intervenir auprès du service d'immigration de la préfecture pour faire valoir cette position<sup>179</sup>.

Cette volonté d'endiguer le peuplement *immigré* dans la commune se répercute dans la conduite des relogements de la ZAC Basilique, alors que la place des immigrants étrangers y apparaissait d'abord comme un problème secondaire. L'argument du peuplement *immigré* était

---

<sup>176</sup> M. Cohen, *Des familles invisibles*, op. cit., p. 257-259.

<sup>177</sup> AM SD, 337 W 102, « Demandes d'introduction des familles de travailleurs immigrés », Rapport au Bureau municipal de M. Lorioz, 6 juillet 1973.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> AM SD, 337 W 102, Relevé de décision du Bureau municipal du 11 septembre 1973.

certes utilisé pour justifier l'engagement de l'opération. Les délibérations du conseil municipal font ainsi valoir le nombre important « des hôtels ou garnis déclarés ou semi-clandestins comportant un surpeuplement de population d'origine le plus souvent africaine<sup>180</sup> », « regroupant fréquemment des travailleurs immigrés qui sont dans 83 % des cas d'Afrique du Nord<sup>181</sup> ». En 1972, 17 hôtels sont recensés abritant 700 à 800 immigrants<sup>182</sup>. Mais, dans un premier temps le relogement de leurs habitants n'est pas envisagé ouvertement comme une opération de dispersion. La Ville avait accepté la construction de deux foyers par la Sonacotra en contrepartie de l'appui qu'elle apportait à la politique urbaine municipale<sup>183</sup>. La convention relative aux bidonvilles précisait seulement que les foyers et les cités de transit construits par la Sonacotra à Saint-Denis seraient affectés exclusivement « aux célibataires et aux familles vivant en bidonvilles sur le territoire de la commune »<sup>184</sup>. Des relogements de « célibataires » sont effectués dès 1972-1973. En septembre 1974, en préparation de la visite du quartier de la Basilique par Paul Dijoud, le secrétaire d'État chargé de l'immigration, les services préfectoraux y décomptent néanmoins encore 500 « travailleurs migrants »<sup>185</sup>.

#### **Encadré 5-3 : L'implantation de foyers de travailleurs migrants à Saint-Denis**

Outre l'existence de pratiques patronales d'hébergement, l'élaboration du modèle du foyer de travailleurs migrants est étroitement liée à la prise en charge des travailleurs « nord-africains » en métropole. Ces dispositifs d'hébergement, proches du cantonnement, mêlent volonté de surveillance, intérêts économiques et entreprise de « civilisation » dans un mode de gestion de type « paternaliste autoritaire<sup>186</sup> » qui se maintient après l'indépendance algérienne.

Les premiers foyers d'hébergement de ce type sont implantés à Saint-Denis dès le début des années 1950 par l'Association des Foyers Nord-Africains de la Région Parisienne (AFNARP), organisation émanant de milieux patronaux soutenue par le Ministère du Travail. Trois établissements sont installés au Fort de la Double-Couronne (1950), au Fort de la Briche (1954), puis Chemin de Marville (1956)<sup>187</sup>. Ce dernier est réalisé avec le soutien du Ministère de l'Intérieur, qui investit de manière croissante ce type d'établissement dans le contexte de la guerre d'Algérie. À la fin des années 1960, il existe quatre foyers de travailleurs migrants à Saint-Denis gérés par l'AFRP (ex-AFNARP), l'ADEF et la Préfecture<sup>188</sup>. La construction de deux nouveaux

<sup>180</sup> AM SD, 261 W 41, « Rénovation du "Centre Ville". Demande de prise en considération par le Groupement Interministériel Foncier (G.I.F.) du dossier d'aménagement de l'îlot du Secteur Basilique - 1ere phase », Délibération du Conseil municipal de Saint-Denis, 17 mars 1970.

<sup>181</sup> AM SD, 261 W 41, « Demande de création d'une zone d'aménagement concerté de rénovation urbaine pour l'îlot Basilique à Saint-Denis », Délibération du Conseil municipal de Saint-Denis, 15 décembre 1970.

<sup>182</sup> AM SD, 101 ACW 20, « Restructuration de Saint-Denis. Rénovation concertée du quartier de la Basilique, Note générale de présentation » ; Entretien avec Michel Perrot (BERIM), 16 mai 2013.

<sup>183</sup> Cf. Chap. 4, 2.1.2 et 2.2.3.

<sup>184</sup> AM SD, 50 ACW 37, *Convention pour l'assainissement d'îlots défectueux – Liquidation des bidonvilles – exposé des motifs* ; CAC, 910713 -1, *Convention*, 8 février 1966.

<sup>185</sup> AD 93, 1801W 223, « Visite de Monsieur Dijoud du 19 septembre 1974 », cité par : M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 299.

<sup>186</sup> C. Hmed, « Tenir ses hommes. La gestion des étrangers « isolés » dans les foyers Sonacotra après la guerre d'Algérie ». *Politix*. 2006, n° 4. Et, plus largement : C. Hmed, *Loger les étrangers « isolés » en France*, *op. cit.*

<sup>187</sup> G. Figueras Moreu, *La paix et des logements ou la guerre et des ruines*, *op. cit.*, chap. 2, B.

<sup>188</sup> Le foyer de la Double Couronne, constitué de baraquements provisoires n'a pas été maintenu.

établissements est entreprise par la Sonacotra au sein des cités la Courtille et Allende, portant l'ensemble à plus de 1 600 places au milieu des années 1970<sup>189</sup>.

Les acquisitions foncières se poursuivent alors dans le cadre de la ZAC, sans connaître l'urgence dans laquelle a lieu la résorption du bidonville du Franc-Moisin<sup>190</sup>. Dans ces circonstances, et désormais dénouée de son alliance stratégique avec la Sonacotra, fin 1973, la municipalité peut se permettre de refuser les propositions du sous-préfet chargé de mission, André Bolloré, comprenant l'implantation d'un nouveau foyer de travailleurs migrants dans la ZAC Delaunay-Belleville et l'engagement d'un programme de réfection des foyers existants<sup>191</sup>. La directrice municipale des Affaires sociales constate alors, qu'étant donné

la position de la Municipalité, nous nous trouvons devant quelques difficultés pour reloger les migrants, toutefois, il est proposé d'assurer le relogement coup par coup en fonction de l'urgence des démolitions dans des foyers qui seront pour la plupart extérieurs à Saint-Denis et souvent éloignés de Saint-Denis<sup>192</sup>.

Un élément ajouté au compte-rendu montre la sensibilité municipale sur la question :

Il sera également demandé au Préfet de modifier le compte rendu de la réunion du 5 octobre dans lequel il était précisé que le relogement des isolés, pour le passage du métro, ne posait pas de problème.

C'est la première fois que la volonté de disperser les immigrants « isolés » en dehors de la commune est exprimée aussi clairement, en lien semble-t-il assez étroit avec la position adoptée en juillet 1973 en matière d'instruction des demandes de regroupement familial.

L'essentiel des relogements de familles de la ZAC Basilique devait être effectué par l'office HLM sans que soit mentionné dans les documents préparatoires un quelconque pourcentage des étrangers concernés. Sur les 600 familles à reloger initialement, un premier tiers est prévu depuis janvier 1972<sup>193</sup>. En mai 1975, le premier adjoint Maurice Soucheyre souligne l'intervention déterminante de l'office qui a déjà relogé 296 familles, soit l'équivalent de près de 20 % des logements neufs mis en location de 1973 à 1975<sup>194</sup>. Le nombre total de relogements à effectuer est ensuite régulièrement réévalué, jusqu'à « 800 à 1 000 familles » selon un document de 1980, mais d'après l'*Échantillon OPH*, après 1975 leur rythme s'est

<sup>189</sup> Cf. Annexe cartographique n° 5, Cités de transit et foyers de travailleurs migrants à Saint-Denis...

<sup>190</sup> Cf. Annexe cartographique, n° 4, Cartes 3 à 5.

<sup>191</sup> AM SD, 261 W 40, Compte-rendu de réunion du 20 novembre 1973 (Ville, Architectes, BERIM), « 4° Compte rendu de la réunion du 9 novembre 1973 sur le relogement des célibataires isolés ».

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> AM SD, 261 W 41, Note sur la mise en œuvre des crédits d'État dans la rénovation "Basilique" à Saint-Denis", janvier 1972 ; AM SD, 261 W 41, Annexe au compte rendu du BM, n°3 du lundi 17 janvier : 1° Rénovation urbaine - Ilot de la Basilique : pour première tranche opérationnelle (sous-îlots A1; A2; B ; E ; G1 ; I1 ; J1; K1), 213 foyers à reloger dont 56 de 1 pers. (dont 26 retraités) ; 68 de 2 personnes (dont 21 retraités) ; 35 de 3 pers. ; 29 de 4 pers. ; 12 de 5 personnes ; 5 de 6 personnes ; 4 de 7 pers. 3 de 8 pers. ; 1 de 9 pers. Sont prévus en regard : 56 studios ; 68 2 pièces : 64 F3 ; 17 F4 et 8 F5.

<sup>194</sup> AM SD, 261 W 41, « La rénovation du secteur Basilique. Rapport présenté par Maurice Soucheyre, maire-adjoint, à la séance du Conseil municipal du vendredi 23 mai 1975 ».

ralenti en ce qui concerne le parc de logement de l'office<sup>195</sup>. Un document du milieu de l'année 1974 précise que jusqu'à présent les « familles de Migrants » (*sic*) ont été « considérées comme françaises » et relogées à ce titre par le bailleur municipal<sup>196</sup>. Mais, leur relogement est désormais aussi abordé au prisme du peuplement<sup>197</sup>. En octobre 1974, tandis que Maurice Soucheyre s'impose comme l'ordonnateur de la ZAC Basilique<sup>198</sup>, Robert Dumay rappelle au nom de l'office « les principes définis en matière de relogement » :

- Les familles vivant à l'hôtel depuis de nombreuses années dans cet îlot, devront être relogées ; tout dossier les concernant sera contresigné par la Ville de Saint-Denis
- les immigrés isolés seront satisfaits en foyer sans aucune autre possibilité.
- L'office ne devra en aucun cas reloger les immigrés vivant seul en France et désirant faire venir leur famille auprès d'eux.

Par ailleurs, pour maîtriser cette opération, il nous apparaît aujourd'hui utile d'en faire le point et de prendre quelques dispositions complémentaires, notamment, en ce qui concerne les sous-îlots C et H.

En effet, compte-tenu des loyers élevés dans nos nouvelles cités, du nombre important d'étrangers dans ces sous-îlots, ainsi que dans la plupart de nos cités, les attributions deviennent de plus en plus complexes, ce qui nous amène à conclure que ces relogements devraient être échelonnés sur plusieurs mois<sup>199</sup>.

Sur fond de tensions entre les deux élus<sup>200</sup>, l'évolution spontanée du peuplement du quartier augmente le nombre de familles d'immigrants à reloger<sup>201</sup>. Le troisième principe posé par le président du conseil d'administration de l'office montre, en creux, qu'il existe peut-être au sein de la municipalité une tentation de reloger une partie des « isolés » habitant le périmètre de la ZAC en HLM dans la perspective d'un regroupement familial, afin de garantir l'avancée des acquisitions et démolitions nécessaires pour rendre impossible une remise en cause de l'opération de rénovation encore suspendue au jugement de la Commission des Abords. Mais l'option de réserver des HLM pour permettre de futurs regroupements familiaux est clairement rejetée par Robert Dumay. Alors qu'au départ « célibataires » et familles étaient traités comme deux questions séparées, elles sont désormais reliées et abordées en fonction de l'enjeu du peuplement de la commune.

Le relâchement relatif des urgences opérationnelles et l'évolution des relations entre la municipalité et la Sonacotra<sup>202</sup>, permet aux élus dionysiens d'adopter cette attitude de fermeture

---

<sup>195</sup> Il est possible que les dossiers de locataires archivés minimisent un peu les attributions opérées à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Un document établi en préparation de la commission d'attribution du 14 octobre 1980, prévoit encore une quarantaine de relogements issus de l'îlot Basilique [AM SD, 12 OPH 4, Note « À l'attention des membres de la commission d'attribution » du 14.10.1980].

<sup>196</sup> AM SD, 101 ACW 18, Dossier de demande de subvention au titre de l'habitat insalubre [pièces justificatives].

<sup>197</sup> AM SD, 101 ACW 18, « Mémoire sur la suppression des îlots insalubres et le logement des travailleurs migrants », 7/8/74.

<sup>198</sup> Cf. Chap. 4, 3.1.

<sup>199</sup> AM SD, 85 ACW 4, Courrier de R. Dumay à M. Soucheyre, le 10 octobre 1974.

<sup>200</sup> Cf. Chap. 6.

<sup>201</sup> À ce sujet et sur les difficultés qui en résultent pour reloger les dernières familles dans les années 1980 : Entretien avec Eliane Robert (Bureau de l'urbanisme opérationnel, Ville de Saint-Denis), 31 mai 2013.

<sup>202</sup> Cf. Chap. 4, 2.2.3.

après 1972. Néanmoins, les échanges cités ci-dessus montrent que la question continuait à faire l'objet de discussions internes. C'est un point important à signaler, car durant les années suivantes cela conduira la municipalité à modérer son positionnement vis-à-vis du peuplement *immigré*, alors que la préfecture de Seine-Saint-Denis choisit au contraire de durcir la politique départementale initiée en matière d'immigration.

### **2.2.3. L'officialisation tardive d'une politique d'endiguement du peuplement *immigré* en Seine-Saint-Denis (1974-1975)**

Le premier exemple d'application extensive du « seuil de tolérance » de 15 % d'étrangers à des communes et non seulement à des ensembles HLM est donné par le département du Rhône, où sont prises dès 1970 des décisions restrictives en matière de droit de résidence<sup>203</sup>. Faisant suite à des mobilisations locales hostiles aux concentrations d'*immigrés*, et après des échanges avec les directions ministérielles de la population et des migrations et de la police générale, le préfet du Rhône diffuse, en mai et novembre 1970, deux circulaires interdisant toute arrivée de familles étrangères dans plusieurs secteurs. En Seine-Saint-Denis, le temps d'installation des services de la nouvelle préfecture explique probablement qu'en 1970 de telles mesures n'étaient pas d'actualité. Après 1972, il semble que le préfet Bolotte ait souhaité s'en tenir à la politique de conciliation avec les élus municipaux qu'il avait définie, en recourant aux instruments prévus pour la gestion des attributions d'HLM. C'est seulement lorsque l'idée d'une restriction des flux d'immigration à l'entrée sur le territoire national s'affirme au sein des ministères qu'il décide d'élargir la palette de mesures engagées<sup>204</sup>. Le 12 juillet 1974, sans qu'apparaisse toutefois un lien explicite avec la suspension de l'immigration décidée par le gouvernement dans les jours précédents, le préfet informe les maires du département qu'il a rappelé aux présidents d'offices et de sociétés HLM « les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945, relative aux déclarations de logement concernant les étrangers », de même qu'aux autres agents immobiliers, « pour lesquels le même problème d'admission incontrôlée se pose »<sup>205</sup>. Concrètement, cette intervention s'en tient à réunir des informations qui alimenteront un rapport annuel sur le « logement des migrants » présenté au Conseil général, afin

d'appréhender avec plus d'exactitude le nombre des familles étrangères ou migrantes relogées, à des titres divers, en Seine-Saint-Denis, nombre au sujet duquel plusieurs d'entre vous m'ont récemment exprimé leurs craintes et qui est également une de mes préoccupations.

---

<sup>203</sup> M. Cohen, *Des familles invisibles*, op. cit., p. 435-437 ; F. Belmessous, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) ». In : F. Desage, C. Morel (dir.), *Le peuplement comme politiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2014.

<sup>204</sup> S. Laurens, *Une politisation feutrée*, op. cit., chap. 5 à 7.

<sup>205</sup> AM SD, 337 W 102, « Déclaration de logement concernant les étrangers », Lettre du Préfet aux Maires du département de Seine-Saint-Denis, 12 juillet 1974.

À ce stade, on en reste encore à la construction statistique du problème. Mais, en décembre 1974, celui-ci apparaît désormais assez établi pour qu'une note de service de la direction départementale des polices urbaines officialise la décision de « stabiliser la population étrangère » dans six communes du département, dont Saint-Denis :

En raison d'un certain dépassement du pourcentage des familles étrangères admises au sein des grands ensembles immobiliers HLM et PSR [...], M. Le Préfet de la Seine-Saint-Denis a décidé d'interdire toute introduction de nouvelles familles de travailleurs migrants, en provenance tant de l'étranger que de toute autre commune ou département, dans les six communes suivantes [La Courneuve, Montreuil, Saint-Denis, Aulnay-sous-Bois, Sevrans et Neuilly-sur-Marne]. Dans ces six communes, le relogement des familles étrangères n'est opéré qu'en faveur de celles qui y résident déjà dans des conditions non conformes à leurs besoins ou en habitat insalubre<sup>206</sup>.

En pratique, au-delà des mesures de contrôle du regroupement familial, cette décision s'appuie pour l'essentiel sur l'incitation, voire la pression informelle. La note indique que le commissariat de police découragera les étrangers déclarant un changement de domicile de s'installer dans des garnis clandestins ou des locaux insalubres, informera les migrants qui souhaiteraient faire venir leurs familles des décisions du préfet, « même s'ils font état d'un logement suffisant ». Les loueurs ou agents de location seront eux aussi incités à s'y conformer. Dans un courrier ultérieur, un *post-scriptum* adressé au maire de Saint-Denis précise que « les Offices et Sociétés d'HLM possédant un patrimoine de logement sociaux sur [son] territoire, ont été invités à freiner l'admission de familles étrangères dans les logements qui pourraient être vacants<sup>207</sup> ». Cette pratique retirant délibérément des logements de la location est expérimentée en 1975 à La Courneuve ou à Vénissieux, mais nous n'en n'avons pas de trace à Saint-Denis durant les années 1970<sup>208</sup>.

Même si elles présentent un caractère quelque peu disparate – entre mesures de police des flux de population peu assurées de succès, incitations à une gestion restrictive des attributions d'HLM ou à la pratique de discriminations chez les bailleurs privés, et constitution d'un savoir statistique –, et si leur application uniforme semble douteuse<sup>209</sup>, les mesures promues par la préfecture de Seine-Saint-Denis donnent corps à une politique départementale

---

<sup>206</sup> AM SD, 337 W 102, Note de service de la direction départementale des polices urbaines sur la « Stabilisation de la population étrangère dans six communes du département », 9 décembre 1974.

<sup>207</sup> AM SD, 337 W 102, Lettre du Préfet aux Maires sur l'« immigration familiale », 21 avril 1975.

<sup>208</sup> A. Tanter, J.-C. Toubon, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation ». *Sociétés contemporaines*. 1999, n° 33-34, p. 77-78 ; A. Hajjat, *La marche pour l'égalité et contre le racisme*. Paris : Éditions Amsterdam, 2013, p. 28-29.

<sup>209</sup> AM SD, 337 W 102, Note de service (...), *art. cit.* Le document est accompagné d'un « post-it » indiquant : « Documents remis par la Mairie de la Courneuve aux personnes se présentant pour une demande de regroupement familial. Refus de demande si la personne n'était pas domiciliée dans la commune avant 1974. Novembre 1977. Signalé à Michèle Mitolo. » ; ce qui souligne le caractère partiel, et variable d'une commune à l'autre, de l'application des décisions préfectorales.

du peuplement *immigré* annoncée depuis 1972<sup>210</sup>. Elles sont tardives par rapport à celles prises dans le département du Rhône, mais aussi par rapport aux attentes municipales. À Saint-Denis, il semble en effet que la préparation des élections municipales de 1977 ait favorisé une révision de l'orientation restrictive de la politique locale vis-à-vis des *immigrés*, inflexion dont témoigne à l'échelle nationale la position défendue par André Vieuguet dans l'ouvrage *Français et immigrés*<sup>211</sup>. Au niveau local, on observera le résultat de cette modulation du positionnement municipal au prochain chapitre<sup>212</sup>. Mais elle se prépare durant la première moitié des années 1970 avec des évolutions du milieu militant dionysien.

Le changement générationnel observé parmi les élus et à la tête de l'administration municipale a aussi lieu chez les militants des mouvements chrétiens de gauche, proches de la « deuxième gauche », dans le sillage du PSU et de la CFDT, ou encore d'inspiration tiers-mondiste à la suite des indépendances coloniales<sup>213</sup>. On l'a vu, ce milieu militant se structure notamment dans des associations en soutien des *immigrés* (ASTI) au recrutement très composite et variable localement<sup>214</sup>. À Saint-Denis, le témoignage de Jean Bellanger montre l'importance des relations personnelles entretenues entre militants d'horizon idéologiques divers, et au-delà la diversité des attitudes au sein même de la CGT et de la municipalité<sup>215</sup>. Arrivé en septembre 1966 comme vicaire de l'église de la Plaine-Saint-Denis, dans la perspective d'intégrer une équipe de prêtres-ouvriers, il décrit un milieu militant où se côtoient des membres de l'Action ouvrière catholique, pour certains syndicalistes CGT non communistes, pour d'autres syndicalistes CFDT – comme Maurice Noland, maire-adjoint de Saint-Denis à partir de 1977 –, des militants de la JOC, du MRAP et de la CIMADE. Jean Bellanger y rencontre sa femme, Geneviève Bellanger, descendante d'immigrants espagnols et jeune institutrice dans le quartier du Franc-Moisin, qui sera élue municipale en 1977, puis adjointe à l'information et à l'immigration à partir de 1979<sup>216</sup>. Déjà engagé dans la section locale du Mouvement de la Paix et à la CGT, Jean Bellanger adhère au PCF en 1972, par proximité avec le maire-adjoint Maurice Manoël<sup>217</sup>. Ce dernier, ouvrier fraiseur de la métallurgie, syndicaliste CGT et élu local depuis 1959, adjoint aux affaires économiques et

---

<sup>210</sup> Pour préciser l'interprétation de ces mesures, il faudrait poursuivre l'étude de sa préparation avec les archives des services de la Préfecture.

<sup>211</sup> A. Vieuguet, *Français et immigrés : le combat du Parti communiste français*. Paris, Éditions sociales, 1975.

<sup>212</sup> Cf. Chap. 6, 3.2.2.

<sup>213</sup> Pour un antécédent à Saint-Denis, voir sur l'action du prêtre ouvrier Georges Arnold, qui était installé en 1961 chez un « marchand de sommeil » du 18 rue Brise Echalas [J.-L. Einaudi, *Un témoin: Georges Arnold, prêtre du Prado*. Paris, Desclée de Brouwer, 2007].

<sup>214</sup> Cf. *supra*, 1.2. ; M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles*, *op. cit.*, p.260- 264.

<sup>215</sup> J. Bellanger, *Combat de métallos*, *op. cit.* Sur l'ASTI de Saint-Denis : *Ibid.*, p. 44-46.

<sup>216</sup> J. Bellanger, *Combat de métallos*, *op. cit.*, p. 46-47.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 47-51.

sociales à partir de 1965, prend en charge les finances et le personnel communal entre 1971 et 1977. Durant ce mandat, il a également la responsabilité d'une sous-commission chargée de l'immigration. Ce milieu militant n'apparaît donc pas marginal au sein de la municipalité.

Ces militants et élus organisent en octobre-novembre 1972 une première « quinzaine de l'immigration de Saint-Denis ». Cette manifestation que l'on peut voir comme une manière alternative de contrer les contestations « gauchistes », comprend exposition d'art et d'artisanat, projection de films, représentations théâtrales, débats et visites de foyers de travailleurs<sup>218</sup>. André Vieuguet signale des manifestations identiques tenues à Argenteuil, Aubervilliers, La Courneuve ou encore Saint-Martin d'Hères dans l'Isère<sup>219</sup>. Il les place dans la continuité de la journée nationale tenue à Nanterre le 15 décembre 1968, qui avait été l'occasion d'appeler à la constitution de « comités sociaux, culturels et démocratiques d'immigrés » dans les communes<sup>220</sup>. L'auteur indique aussi que le projet du PCF de développer cette forme de représentation des *immigrés* aux échelles nationale, régionale et départementale a déjà trouvé des promoteurs actifs avec les conseillers généraux de la Seine-Saint-Denis qui ont demandé, lors d'une séance du 8 novembre 1974, la création d'une commission départementale de l'immigration qui serait composée d'élus, de « Français ou d'immigrés désignés par des syndicats représentatifs », d'enseignants, de « maires de communes particulièrement concernées » et d'associations d'« immigrés, surtout Algériens et Portugais »<sup>221</sup>. Il s'agit certes de projets très institutionnels, entérinant comme clé de voûte des analyses communistes la question de la cohabitation entre « Français et immigrés » qui sous-tend la crainte du « ghetto ». Néanmoins, l'existence d'approches différentes de la question *immigrée* au sein des municipalités et des organisations syndicales, permet de comprendre que des discours plus ou moins hostiles cohabitent avec des actions de solidarité, permettant des évolutions inattendues.

Après avoir intégré à leur argumentaire l'idée de risques spécifiquement liés au peuplement *immigré* élaborée par les spécialistes des bidonvilles, qui offrait une clé de lecture du devenir social d'une banlieue ouvrière confrontée à la désindustrialisation, et après avoir réclamé activement depuis 1970 des mesures limitant les relogements d'*immigrés* sur leurs territoires, les communistes de Seine-Saint-Denis ne paraissent plus vouloir s'afficher trop ouvertement aux côtés du préfet dans la politique d'endiguement du peuplement *immigré*

---

<sup>218</sup> Toute la programmation ne mobilise pas les foules. Les visites de foyers, notamment, ne rencontrent pas un franc succès, d'après les archives de police [M. K. Byrnes, *French like us?*, op. cit., p. 263-266.]

<sup>219</sup> A. Vieuguet, *Français et immigrés*, op. cit., p. 157.

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 156. L'auteur renvoie aux éléments publiés dans un supplément des *Cahiers du communisme*, intitulé « L'Immigration en France et l'action du Parti communiste français » (avril 1969).

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 159-160. L'auteur cite l'hebdomadaire communiste dionysien, *Saint-Denis Républicain* du 15 novembre 1974. Nous n'avons pas d'éléments sur la création effective et l'activité d'une telle commission.

décidée en décembre 1974. Après les élections municipales de 1977, les divergences s'accroîtront au sein de la fédération PCF du département<sup>222</sup>, et s'imposeront comme un facteur clé du positionnement des élus dionysiens sur l'immigration<sup>223</sup>. Avant 1975, la crispation domine toutefois dans la conduite de l'aménagement local, comme nous l'avons relevé au sujet de l'implantation d'un nouveau foyer de travailleurs. Il s'agit maintenant d'observer dans quelle mesure cette crainte du peuplement *immigré* a affecté l'accès des immigrants au droit du citoyen local que les HLM étaient censés matérialiser.

### **Attribuer les HLM municipaux à l'heure des quotas d'immigrés**

La définition des orientations municipales et les discussions qui l'entourent sont une chose, la pratique des attributions d'HLM municipaux en est une autre. À Saint-Denis, on a déjà constaté durant les années 1960 une progression continue des immigrants étrangers parmi les locataires de l'office. Cela suggère que jusqu'en 1968, du moins, il n'y a pas eu de discrimination systématique<sup>224</sup>. À partir de cette date, l'existence d'archives documentant l'action de la commission d'attribution et l'étude des dossiers de locataires, permettent d'observer une gradation des pratiques inhospitalières envers les familles d'immigrants étrangers sollicitant un logement auprès de l'office, puis d'en mesurer les effets sur le peuplement des cités municipales.

### **3.1. Formalisation accrue des attributions de logements et pratiques discriminatoires à géométrie variable**

Dès la fin de l'année 1967, soit le début de la période couverte par les archives de la commission d'attribution de l'office (1967-1977<sup>225</sup>), on peut y lire la mention explicite de l'usage de critères discriminatoires envers une partie, puis l'ensemble, des immigrants étrangers ayant déposé une demande de logement en mairie. Si ces pratiques de sélection reflètent assez bien l'état d'esprit général des acteurs locaux décrit jusqu'à présent, il convient d'en préciser la portée. Les bénéficiaires sélectionnés par les administrateurs de l'office sont en effet loin de représenter la majorité des locataires désignés. Il y a donc un écart entre l'institution d'obstacles discriminants dans le cadre de la procédure d'attribution et une gestion du peuplement *immigré*.

#### **3.1.1. Le rôle capital des services administratifs de l'office**

---

<sup>222</sup> E. Bellanger, « La Seine-Saint-Denis ou la constitution d'une "citadelle communiste" sans union ? », *op. cit.*

<sup>223</sup> Cf. Chap. 6.

<sup>224</sup> Cf. Chap. 3, 3.2.

<sup>225</sup> AM SD, 12 OPH 2 à 25. Sur cet ensemble, seuls les deux premiers cartons documentent les années 1970.

Suite au décret du 19 décembre 1963, les commissions d'attribution des offices publics d'HLM sont réduites à cinq membres au lieu d'une douzaine les années précédentes<sup>226</sup>. Désormais la commission de l'office dionysien prend davantage la forme d'un groupe de travail que celle d'une assemblée délibérative chargée de définir les bénéficiaires légitimes d'HLM municipaux. Elle ne compte plus qu'un représentant de la municipalité, au rang de vice-président, aux côtés de trois administrateurs désignés par le préfet et d'un représentant des institutions sociales<sup>227</sup>. Alors que jusque-là Auguste Gillot participait à la commission d'attribution, les deux représentants municipaux qui y siègent successivement jusqu'en 1977 ne sont plus des élus de premier plan<sup>228</sup>. Ces évolutions actent le fait que la commission n'est qu'un levier parmi d'autres dans la sélection des locataires, et participent au repli sur la gestion administrative que nous avons constaté pour la première moitié des années 1970<sup>229</sup>.

Les administrateurs chargés de l'attribution paraissent particulièrement tributaires des services administratifs de l'office. En termes de peuplement, ce sont ces derniers qui jouent le rôle principal, en intervenant à chaque étape de la procédure d'affectation des locataires, en amont, mais aussi en aval, quel que soit le mode d'attribution ou de réservations. Le rapport d'inspection des Finances de janvier 1966 souligne la latitude laissée à la direction de l'office pour déterminer l'ordre effectif de location au sein de la liste des attributaires<sup>230</sup>. C'est en fonction de logiques propres à ces services administratifs, peu documentées par les archives, et par ailleurs des refus éventuels des logements proposés, que se composent les voisinages. Nos sources indiquent qu'à la fin des années 1960, la direction et les services de l'office procèdent à des attributions de leur propre chef pour faire face à des urgences ou à des « cas sociaux ». Plusieurs sont mentionnées par l'Inspection des Finances pour l'année 1965<sup>231</sup>. Entre octobre 1967 et mai 1969, on dénombre suivant la même logique pas moins de 71 « cas sociaux », auxquels s'ajoutent 62 « relogés à d'autres titres » cités dans les archives de la commission d'attribution, soit des chiffres qui correspondent à près de 20 % des logements neufs mis en location au cours de l'année 1968<sup>232</sup>.

---

<sup>226</sup> Cf. Chap. 2, 3.1.2.

<sup>227</sup> Pour cette période, les archives que nous avons consultées ne permettent pas une analyse détaillée de l'évolution des administrateurs composant la commission d'attribution.

<sup>228</sup> Marcel Brochard est administrateur de l'Office depuis 1959, mais n'est plus conseiller municipal après 1965. Pierre Didiot qui lui succède de 1974 à 1977 est un acteur qui compte davantage, en tant que maire-adjoint historique et président de la SEM municipale le Logement dionysien, mais il est alors au terme de sa carrière politique locale [AM SD, 1 OPH 33 à 50 et 2 OPH 1 à 12, Séance du CA OPH de 1959 à 1977].

<sup>229</sup> Cf. Chap. 4, 3.1.

<sup>230</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances Jeancourt-Galignani*, 31 janvier 1966.

<sup>231</sup> *Ibid.* Le rapport relève notamment que sur 329 logements attribués, 28 l'ont été à des locataires de l'Office pour échange, 2 à des « cas sociaux à la discrétion de l'Office », ou encore 13 pour personnes travaillant dans la commune mais n'y résidant pas.

<sup>232</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Situation Mal-Logés, au 15-5-69 ».

Plus ordinairement, depuis 1964, ce sont les services de l'office qui établissent, en collaboration avec le service mécanographique de la Ville, les listes mises à la disposition des administrateurs en charge de l'attribution ; un instrument rendu nécessaire par le format même des commissions d'attribution<sup>233</sup>. En effet, le nombre de logement à attribuer s'établit à une moyenne de 180 par session, variant d'un peu plus de 100 logements à un maximum de 373, atteint lors d'une session tenue deux jours durant en octobre 1967. Le rythme approximativement annuel des commissions constaté depuis le début des années 1960 ne se maintient que difficilement entre 1967 et 1977<sup>234</sup>. L'activité la plus intense est observée en 1976, avec quatre sessions et cinq jours de réunion. Sachant que l'on désigne généralement 25 à 50 % d'attributaires suppléants, on peut retenir comme ordre de grandeur la moyenne d'une trentaine de dossiers à sélectionner par heure<sup>235</sup>. Dans ces conditions, il ne faut pas imaginer des administrateurs examinant dans le détail chacune des demandes. Le besoin de critères de choix standardisés et efficaces est une donnée de base de la tâche qu'ils ont à accomplir.

Avant tout principe de classement, une première difficulté est de disposer de listes de demandeurs à jour, sans lesquelles le risque est de ne pas désigner suffisamment de candidats avérés et de retarder les mises en location<sup>236</sup>. Cela suppose un important travail administratif de relance étant donné la masse des demandes obsolètes. En mai 1969, dans la perspective de la commission d'attribution du mois de décembre suivant, on dénombre 1 762 demandes à annuler sur un total de 4 223, soit plus de 40 % du fichier<sup>237</sup>. La lourdeur des opérations de maintenance du fichier des demandes est signalée à plusieurs reprises dans les documents préparatoires des commissions d'attribution. En juillet 1971, on constate que « la mise à jour n'a pas avancé depuis la dernière commission » tenue au mois de février<sup>238</sup>. Ces difficultés tiendraient notamment à la réticence du chef du service municipal de mécanographie face au surcroît de travail demandé<sup>239</sup>. En 1973, les retards dans l'établissement de listes de demandeurs selon la taille des logements souhaités conduit la commission à différer une partie des attributions<sup>240</sup>. En juin 1976, encore, il s'avère après examen que 24 attributaires sur les 113 désignés lors d'une session précédente n'auraient pas dû figurer sur les listings car ils avaient déjà été proposés à des sociétés HLM disposant de logements à Saint-Denis<sup>241</sup>.

---

<sup>233</sup> *Ibid.*

<sup>234</sup> Cf. Annexe n° 5-1, Les commissions d'attribution de logements de l'Office HLM, 1967-1977.

<sup>235</sup> En retenant comme durée de référence une journée de 8 heures.

<sup>236</sup> L'inspection des Finances réalisée en 1965 constatait des délais de plus d'un an pour l'affectation de certains attributaires de logements [AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances...*, *op. cit.*].

<sup>237</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Situation des mal-logés au 15-5-1969 ».

<sup>238</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Mise à jour du fichier Mal-Logés », Rapport de M. Audo, 16 juillet 1971.

<sup>239</sup> AM SD, 12 OPH 2, Rapport de M<sup>elle</sup> Basofski (rédacteur du Service des Mal-Logés), 19 juillet 1971.

<sup>240</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Rapport préliminaire pour la commission d'attributions - 73 », s. d.

<sup>241</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Commission d'attribution du 22 juin 1976 ».

Un des moyens mis en œuvre pour pallier ce type de difficultés et rendre le travail des commissions d'attribution praticable a consisté à compléter ces mesures d'épuration du fichier par un tri préalable en fonction de critères jugés indiscutables. Ainsi, pour la session de décembre 1969, les administrateurs ont pu examiner une liste de 400 candidats, établie par le service gestion de l'office en écartant des 4 000 dossiers déposés ceux ne présentant pas soit « un caractère d'extrême urgence », soit les « conditions requises par les critères de durée d'habitation à Saint-Denis ou d'attache avec la Commune (lieu de naissance ou de travail) »<sup>242</sup>. Après ce tri drastique, il ne restait plus aux administrateurs qu'à éliminer une demande sur deux, avec sous les yeux des dossiers qui semblent avoir fait l'objet de mises à jour auprès des candidats. Une présélection est aussi mentionnée, sans plus de précision, dans le document préparant la commission d'attribution de février 1971<sup>243</sup>. Ces logiques de rationalisation administrative contribuent à consolider l'ancienneté de résidence comme critère de tri à la fois le plus efficace et le plus légitime, même si l'on peut remarquer la mention de l'emploi à Saint-Denis comme critère d'attache à la commune, qui semble tenir compte de la dissociation croissante entre domicile et travail. Toutefois, les modes de classement mobilisés pour composer les listes présentées en commission d'attribution ne visent pas tous à présélectionner les candidats. Dans de nombreux cas le premier critère est la taille du logement, essentiellement pour faciliter la correspondance entre demandes et logements disponibles<sup>244</sup>. Par ailleurs, l'impératif de rationalisation ne domine pas en permanence. Les administrateurs en charge de l'attribution des logements sont fondés à mettre en discussion les principes mobilisés dans les tris préalables. Une administratrice se demande ainsi, en décembre 1976, s'il est « vraiment utile de dresser des listes préparatoires puisque nous consultons le listing général, ce qui est normal<sup>245</sup> ». Cela illustre la volonté de certains administrateurs au moins de ne pas rester dépendant des services de l'office.

---

<sup>242</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Rapport sur la composition de la liste des attributaires 1970 ». Ce document compte 3 951 demandes déposées, et semble ne pas tenir compte de l'épuration du fichier opérée en mai 1969.

<sup>243</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Commission d'attribution du 24 février 1971 : Exposé sur les dispositions légales et les disponibilités en logement au cours de l'année 1971 ».

<sup>244</sup> Par exemple : AM SD, 12 OPH 2, « Liste à présenter à la commission d'attribution – A. Audo » (1973)

<sup>245</sup> AM SD, 12 OPH 2, Lettre de Mme L. Guilloiseau (administrateur), 9 décembre 1976.

### 3.1.2. La durée de résidence : un critère discriminant appliqué à une minorité des bénéficiaires d'HLM municipaux

Parmi les critères mobilisés par la commission d'attribution de l'office HLM de Saint-Denis, celui de la nationalité apparaît pour la première fois à l'écrit en octobre 1967 dans le compte rendu d'une réunion préparatoire<sup>246</sup> :

- Les critères qui déterminent les attributaires sont les suivants :
- le nombre de personnes vivant au foyer (1 à 6 / 6 et plus)
  - liste de classement par points
  - ancienneté de la demande
  - ancienneté à Saint-Denis (pour les étrangers + de 10 ans)
  - ressources

La durée de résidence est depuis longtemps, à Saint-Denis comme ailleurs, un critère central pour fonder l'appartenance locale des ayants droit municipaux<sup>247</sup>. Ici, il joue de façon différente pour les nationaux et pour les étrangers. Dans la règle générale, il s'agit de classer les demandes en favorisant les demandeurs les plus anciens. Dans le second cas, on établit une barrière destinée à écarter les étrangers résidant à Saint-Denis depuis moins de dix ans qui auraient déposé une demande de logement. L'inspection des Finances réalisée en 1965 signalait déjà l'usage de ce critère afin d'écarter les immigrants récents habitant de bidonvilles<sup>248</sup>. Ces derniers sont opportunément visés par la règle des dix ans.

Cette discrimination n'est toutefois pas sensée s'appliquer aux étrangers résidant depuis plus longtemps à Saint-Denis. La logique est donc davantage de limiter l'hospitalité municipale que d'exclure les étrangers. On peut citer à ce titre l'exemple du relogement des familles algériennes du 200, rue du Landy et espagnoles du chemin de Marville, deux bidonvilles de taille relativement modeste constitués pour le premier après la Libération et pour le second à la fin des années 1950, revendiqué en 1971 comme une des tâches assurées par l'office municipal, pour justifier la non application de l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 1968<sup>249</sup>. Par ailleurs, la barrière affichée n'interdit pas qu'un ménage étranger récemment installé soit logé par le biais d'un autre contingent de réservation de logement, lié à une opération urbaine ou encore au 1% patronal. Les informations présentes dans les dossiers de locataires ne donnent pas assez

---

<sup>246</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Préparation des réunions de la commission d'attribution des 17 et 19 octobre 1968 ». [Cette date est probablement le résultat d'une erreur de frappe. La véritable date est 17-19 octobre 1967 car les logements dont l'attribution est évoquée lors de cette réunion sont mis en location au cours de l'année 1968 (cités des Cosmonautes, Guynemer et Gabriel Péri)].

<sup>247</sup> Cf. Chap. 3, 1.2.1 et Annexe n° 3-4. Sur les usages du critère de la durée de résidence, et quelques exemples locaux : D. Lochak, « L'appartenance saisie par le droit », *op. cit.* C. Daadouch, « Comment peut-on être Nanterrien ? », *op. cit.*

<sup>248</sup> Cf. Chap. 3, 3.1.2.

<sup>249</sup> AM SD, 2 OPH 3, *art. cit.* [cf. *supra*, 2.1.1]. Sur ces deux bidonvilles et leur résorption : C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un næud...*, *op. cit.*, p. 69-70 ; 170-174.

fréquemment la date d'arrivée en France, mais quelques cas illustrent un accès rapide aux HLM municipaux. Par exemple, un immigrant marocain travaillant à Paris depuis 1965, manutentionnaire de l'entreprise ASTER à Saint-Denis lors de sa demande de logement via le 1 % patronal, obtient un HLM de la cité Romain Rolland en 1969<sup>250</sup>. La demande indique qu'il souhaite faire venir sa famille, composée de sa femme, ses trois enfants et sa mère, résidant dans la région d'Oujda à l'extrême nord-est du Maroc. La règle des dix ans, retenue par la commission d'attribution, n'établit donc pas une barrière nationale ou ethnique stricte, mais plutôt une discrimination visant à contrebalancer les autres filières.

Le principal levier utilisé pour agir sur le peuplement *immigré* consiste en effet à négocier l'application des contingents de réservation de logements définis par des dispositions juridiques et administratives accumulées depuis les années 1950 (cf. *infra*, encadré 5-4)<sup>251</sup>. Avec les mesures réglementaires en faveur des rapatriés ou avec l'intervention du FAS au bénéfice de familles algériennes, avant qu'elle soit étendue à l'ensemble des étrangers à partir de 1964<sup>252</sup>, des contingents de réservation HLM correspondent pour la première fois à des populations définies en fonction d'autres critères que le niveau de revenu, les conditions de logement et de résidence, ou le statut d'ayant droit lié soit au travail (1 % patronal), soit à des prestations universelles (allocataires de la CAF). En l'occurrence, les catégories mobilisées mêlent identifications administratives (post)-coloniales et ethniques. La barrière discriminante adoptée à la fin de l'année 1967 par l'office dionysien s'inscrit donc dans un mouvement de formalisation et de spécialisation de filières ciblant des groupes de plus en plus différenciés.

#### **Encadré 5-4 : Les contingents de réservation dans l'attribution des HLM**

Certaines dates d'instauration sont données comme repères entre parenthèses.

- \* **Réservations réglementaires** : logements mis à disposition d'institutions publiques sur le fondement de textes réglementaires.
  - fonctionnaires et personnels municipaux ou hospitaliers
- \* **Réservations préfectorales**
  - logement des rapatriés (1957-1962)
  - « mal-logés » de la région parisienne (arrêtés : 11/01/1960, puis 1/10/1968)
  - financements HLM spécifiques liés à la résorption des bidonvilles (PSS, 1964) et de l'habitat insalubre (PRI, 1971)<sup>253</sup>
- \* **Réservations conventionnelles** : logements réservés à différentes institutions au titre d'une participation au financement de la construction ou de la réhabilitation de logements.

<sup>250</sup> AM SD, 10 OPH 47, *Échantillon OPH*, Dossier de locataire n° 1116. Il n'est pas certain que cette famille soit effectivement venue, car le bail est clos par le locataire six mois après.

<sup>251</sup> Cf. *supra*, 2.1.2. Sur la mise en place progressive de ces pratiques de réservation : cf. Chap. 2, 3.1.1 et Chap. 3, 1.1.3. Leur complexité est bien connue : J.-P. Lévy, « Ségrégation et filières d'attribution des logements sociaux locatifs. L'exemple de Gennevilliers », *op. cit.* C. Dourlens, P. A. Vidal-Naquet, *L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, *op. cit.* C. Bourgeois, *L'attribution des logements sociaux*, *op. cit.* V. Sala Pala, *Discriminations ethniques*, *op. cit.*, chap. 4.

<sup>252</sup> Les réservations d'HLM pour des familles étaient toutefois secondaires par rapport au financement de foyers de travailleurs migrants ou de cités de transit [V. Viet, *La France immigrée*, *op. cit.*, p. 333-346].

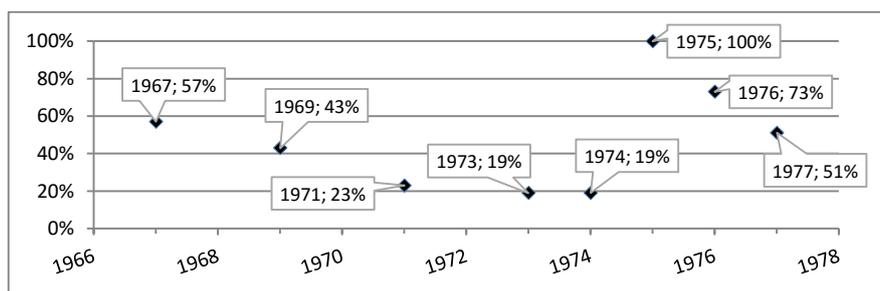
<sup>253</sup> L'originalité de ces réservations est qu'elles sont gérées par les préfectures au titre de leur rôle coordinateur des politiques de résorption, tout en fonctionnant selon un principe proche de celui des réservations conventionnelles.

- garantie communale des emprunts
- 1 % patronal (1953) ; « 0,1 % immigrés » (1975-1978)
- Caisses d'allocations familiales
- Ponts et Chaussées
- Fonds d'Action Sociale [FAS] (1958)

\* **Attributions par le bailleur** : l'ensemble des logements non concernés par les (ou soustraits aux) différentes réservations ; attribués par une commission d'attribution en fonction de critères de classements locaux, puis définis par des textes réglementaires (décret du 27 mars 1954 et ses modifications ultérieures).

Le choix d'écarter les étrangers résidant depuis moins de dix ans à Saint-Denis répond donc à la volonté de préserver les marges de manœuvre de la commission d'attribution. Durant les années 1960, le recours à un niveau important de contributions patronales s'est imposé à l'office dionysien<sup>254</sup>. En 1965, la cité Romain Rolland a ainsi accueilli environ 30 % de salariés bénéficiant d'une réservation au titre du 1 % patronal. Les conditions de financement de la construction ne permettant plus de s'en passer, environ un logement sur cinq est attribué de cette manière sur l'ensemble de la période 1967-1977, d'après les dossiers de séance des commissions d'attribution<sup>255</sup>. Associées à d'autres contingents de réservation dont le poids variait d'un programme de logement à l'autre, ces réservations réduisent les marges de manœuvres de l'office. De façon générale, entre 1967 et 1977, une fois les logements réservés retranchés, on peut estimer le contingent disponible à une moyenne d'un peu moins de 40 % de l'ensemble des logements, neufs ou vacants, mis en location (cf. *infra*, graphique 5-1). Dès que d'autres réservations s'appliquent, la part des logements disponibles pour l'office est entamée. Par exemple, pour la cité Romain Rolland, celles en faveur de rapatriés d'Algérie aboutissent à ce que seulement 20 à 30 % des premiers locataires soient désignés par la commission d'attribution<sup>256</sup>.

**Graphique 5-1 : Part des logements disponibles pour la commission d'attribution de l'office (1967-1977), par rapport à l'ensemble des mises en locations prévues, d'après les dossiers de séance des commissions**



Source : AM SD, 12 OPH 2 (cf. Annexe n° 5-1).

<sup>254</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances Jeancourt-Galignani*, 31 janvier 1966.

<sup>255</sup> Proportion qui rejoint celle donnée par une délibération du CA OPH de décembre 1969 demandant la prise en charge à 100 % du financement des cités de la Saussaie et du Franc-Moisin [cf. *supra*, 2.1.2].

<sup>256</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances Jeancourt-Galignani*, 31 janvier 1966.

Par contraste, près de 60 % des logements dont la location est prévue en 1968 sont disponibles pour la commission de l'office. La municipalité a mis en valeur ce niveau remarquable en publiant dans l'hebdomadaire communiste local une liste de 500 attributaires<sup>257</sup>. Entre la fin de l'année 1967 et l'année 1970, pour plus d'un millier de locations, la moitié est disponible pour la commission d'attribution. La règle discriminatoire des dix ans de résidence est donc fixée à un moment de desserrement des contraintes pesant sur la commission d'attribution. Il s'agit de s'assurer que les étrangers perçus comme non assimilés soient écartés des nombreux bénéficiaires alors désignés, alors qu'on estime déjà faire un effort conséquent au titre de la résorption des bidonvilles. La proximité chronologique entre la mise à l'écrit d'un critère discriminant pour les étrangers arrivés plus récemment, le début de la résorption du bidonville du Franc-Moisin et la publication de l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 1968, n'est donc pas totalement fortuite. Cela dit, les relogements d'habitants du bidonville du Franc-Moisin ne débutent qu'à l'été 1970, et au total ils représentent seulement 5 % des locations réalisées jusqu'en 1973<sup>258</sup>. S'ils forment une contrainte non négligeable, c'est bien de façon plus générale que les responsables de l'office envisagent la question du peuplement *immigré* des cités municipales.

L'analyse des titres d'attribution réalisée à partir de notre échantillon aléatoire des dossiers de locataires permet de compléter cette première image (cf. *infra*, tableau 5-2). Précisons que les proportions données dans ce tableau ne sont pas établies sur la même base que celles données par les archives des commissions d'attribution. Les logements attribués par échange au sein du parc de l'office et les changements de nom de locataires restant dans le même logement ne figurent pas dans les documents des commissions. Directement gérés par les services de l'office, ils concernent autour de 20 % des locataires, comme on le voit dans le tableau aux lignes « Échange » et « Changement de nom ».

---

<sup>257</sup> AM SD, 8 C 21, « Pour 500 mal-logés. Un logement en 1968 », *Saint-Denis Républicain*, 27 octobre 1967, p. 8-10. Ce chiffre de 500 comprend des suppléants. En réalité, 373 d'entre eux pourront bénéficier d'un logement neuf [Cf. Annexe n° 5-1, Tableau 1]. Il est probable que les attributaires suppléants étaient ensuite progressivement affectés dans les logements laissés vacants.

<sup>258</sup> Sur 3 001 logements neufs ou vacants mis en location de 1970 à 1973 [cf. Annexe n° 5-1, Tableau 1], les archives du suivi de la résorption des bidonvilles permettent d'identifier 162 relogements effectifs par l'Office [C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 289-290.], soit un peu moins que les 193 prévus en 1969 [Cf. Annexe n° 5-1, Tableau 2].

**Tableau 5-2 : Période d'entrée des nouveaux locataires par filière d'attribution (1969-1980) \*\*\***

Filières d'attribution	1969-1971	1972-1974	1975-1977	1978-1980	Total
<b>1% patronal</b>	13%	15%	13%	12%	13%
<b>Fonctionnaires et entreprises publiques</b>	11%	11%	10%	15%	12%
<b>Commission Attribution</b>	15%	17%	12%	13%	15%
<b>Garantie communale</b>	11%	15%	27%	13%	17%
<b>Échange</b>	18%	12%	19%	16%	16%
<b>Changement de nom</b>	2%	2%	4%	13%	5%
<b>Opérations d'urbanisme</b>	12%	23%	12%	9%	15%
<b>Cas particuliers<sup>259</sup></b>	17%	5%	2%	10%	8%
<b>Total général</b>	100%	100%	100%	100%	100%
<b>n =</b>	123	185	162	120	590

Source : Échantillon OPH, Ensemble des nouveaux locataires de la période 1969-1980.

D'après ces données, la préoccupation face à la fluctuation des contingents qui transparaît dans les archives de la commission d'attribution reflète surtout la volonté permanente de se prémunir contre un débordement. En pratique et peut-être sous l'effet de cette vigilance, entre 1969 et 1980 la proportion de chaque filière d'attribution reste globalement stable par rapport à ce que nous avons constaté pour la période 1961-1968<sup>260</sup>. Durant l'ensemble des années 1970, 15 % des locataires sont désignés par la commission de l'office, soit la même proportion que dans les années 1960. La première moitié de la décennie ne présente qu'un léger retrait par rapport aux 19 % estimés pour la période 1965-1968<sup>261</sup>. Entre 1972 et 1974, la croissance de la proportion des relogements opérés dans le cadre de la résorption des bidonvilles et surtout de la ZAC Basilique (tableau 5-2, ligne « opérations d'urbanisme »), s'est réalisée essentiellement au détriment de la catégorie « cas particuliers » dans laquelle nous avons placé les quelques locataires désignés via le contingent préfectoral. Il se confirme donc que les négociations avec la préfecture ont joué un rôle déterminant pour contrebalancer les relogements imposés par les opérations de RHI en cours.

Ces données montrent qu'en réalité une proportion très inférieure à la disponibilité moyenne de 40 % des logements est attribuée par la commission de l'office : la proportion estimée à partir de notre échantillon se situe entre 15 et 20 %, « échanges » et « changements de nom » exclus. Outre la possibilité de biais non identifiés dans notre échantillon, une part des logements disponibles a probablement été mobilisée pour d'autres bénéficiaires, notamment pour régler des cas urgents (tableau 5-2, catégories « cas particuliers » et « opérations d'urbanisme » pour la première moitié des années 1970)<sup>262</sup>. Dans le même temps, les acteurs

<sup>259</sup> Catégorie qui englobe le contingent préfectoral, minoritaire au sein d'une modalité d'attribution elle-même résiduelle, composée notamment de locataires désignés directement par les services de l'Office.

<sup>260</sup> Cf. Chap. 3, Tableau 3-1

<sup>261</sup> *Ibid.*

<sup>262</sup> Les règlements d'attribution de l'Office du début des années 1960 prévoient jusqu'à 15 % de logements attribués en raison d'urgences ou de nécessités de service public [cf. Annexe n° 3-4].

municipaux ont fait valoir une nouvelle modalité de réservation sur laquelle ils peuvent exercer un contrôle direct.

**Encadré 5-5 : Les réservations pour garantie communale :  
une nouvelle filière d'attribution contrôlée par la municipalité**

À partir du début des années 1970, une nouvelle filière d'attribution apparaît dans les mentions portées dans les dossiers de locataires : les réservations liées aux garanties communales des emprunts de l'office (RGC). Dans la mesure où la pratique des garanties d'emprunt existait auparavant, il est possible que ces réservations aient déjà été pratiquées. Jusqu'au début des années 1960 aucun titre d'attribution n'est inscrit dans les dossiers. Toutefois la filière n'apparaît pas encore en tant que telle durant les années 1960, ce qui laisse penser qu'elle aurait été formalisée en application du décret du 26 janvier 1968 sur les attributions HLM<sup>263</sup>. Dans un premier temps, le mode d'attribution des logements accordés à ce titre n'est pas non plus clairement documenté dans nos sources. Il existe à partir de 1983 des comptes rendus de « Commissions communales du logement » qui prennent en charge ces réservations<sup>264</sup>. Auparavant c'est très probablement le service municipal du logement qui instruisait ces dossiers, mais ce service n'existe pas avant la fin des années 1970. Les archives des commissions d'attribution de l'office pour la période 1967-1977 montrent que ce contingent échappe à ses administrateurs<sup>265</sup>. Le plus probable est que la désignation des bénéficiaires de ces réservations soit à la discrétion des services de l'office jusqu'à la création du service municipal du logement.

Les réservations pour garantie communale comblent la place occupée durant les années 1960 par les dossiers sans titre d'attribution renseigné. Toutefois, entre 1969 et 1974, attributaires de l'office et bénéficiaires de la RGC ne représentent qu'environ 30 % des locataires désignés (tableau 5-2). En leur ajoutant les 20 % supplémentaires des locataires bénéficiant d'échanges ou de simples modifications de leurs dossiers, on peut retenir une part moyenne de 50 % des locataires désignés en dehors des contingents directement contrôlés par des acteurs municipaux. Ce poids des réservations limite nettement la portée de la règle des dix ans de résidence retenue par la commission d'attribution. Mais cela ne signifie pas que l'office soit dessaisi de tout contrôle. L'analyse des dossiers de locataires montre par exemple que la RGC joue davantage encore que la commission d'attribution en défaveur des ménages d'étrangers ou d'immigrants (cf. Annexe<sup>266</sup>). On peut dès lors se demander si formaliser cette filière municipale de réservation n'a pas opportunément offert un instrument de gestion du peuplement communal. Par ailleurs, hors relogements urgents et sous réserve de ne pas être débordés par la masse des dossiers à traiter, les services administratifs de l'office peuvent choisir la plupart du temps entre plusieurs candidats présentés par les institutions réservataires. On peut penser qu'ils mobilisent alors des critères proches de ceux utilisés par la commission d'attribution pour désigner les attributaires, bricolant en pratique quelques chose à mi-chemin de la politique de gestion stricte

<sup>263</sup> Cf. *supra*, Encadré 5-. Les documents préparatoires de la commission d'attribution d'octobre 1967 évoquent un contingent « Commune 5 % ». Un planning de préparation des attributions réalisées au cours de l'année 1970 prévoit un contingent « Commune 25 % » [cf. Annexe n° 5-1, Tableau 3]

<sup>264</sup> AM SD, 12 OPH 2 à 25.

<sup>265</sup> AM SD, 12 OPH 2.

<sup>266</sup> Cf. Annexe n° 5-5-B, Tableaux 4 et 5

du peuplement *immigré* et de l'hospitalité graduelle traditionnelle laissant une porte ouverte aux étrangers installés de longue date dans la commune.

### 3.1.3. La discrimination des étrangers après 1972 : extension et limites

Les pratiques discriminantes formalisées à la fin des années 1960 changent dans les années suivantes. Après 1972, alors que l'essentiel des relogements liés à la résorption des bidonvilles est réalisé, c'est de plus en plus la présence *immigrée* dans les cités municipales qui est l'objet de préoccupation. C'est ainsi que le rapport élaboré en amont de la commission d'attribution du début de l'année 1973 annonce le durcissement de la discrimination envers les mal-logés étrangers, en affirmant qu'il n'« apparaît pas possible de retenir des foyers étrangers, en raison du pourcentage déjà conséquent de relogés dans nos cités<sup>267</sup> ». Désormais, quelle que soit la durée de leur implantation locale, les demandeurs de logement étrangers dans leur ensemble sont censés être exclus du contingent de locataires désigné par la commission d'attribution. Il ne s'agit plus uniquement de verrouiller l'hospitalité municipale envers les immigrants récents. Une telle décision remet également en cause l'horizon d'une citoyenneté municipale donnant aux étrangers un droit d'accès aux HLM de l'office dès lors qu'ils pouvaient attester d'une longue durée d'installation dans la commune. Cela n'avait jamais été formulé aussi explicitement durant les années 1950 et 1960<sup>268</sup>.

Là encore, il convient de mesurer la portée de ce choix, effectué alors que le nombre des logements dont dispose la commission atteint son minimum pour la période 1967-1977, soit 118 logements. Paradoxalement, en effet, ce n'est pas durant la période de construction la plus intense que l'on observe les effectifs les plus nombreux de logements attribués par l'office<sup>269</sup>. En 1971 comme en 1974, les mises en location dépassent le total de 1 000 logements, mais seuls 20 % sont attribués par la commission de l'office (cf. *supra*, graphique 5-1), soit un peu plus de 200 logements à chaque fois. En 1975, de manière exceptionnelle, aucune réservation réglementaire ne vient entamer le contingent propre de l'office, mais celui-ci ne compte alors que 183 logements. Le maximum est atteint en 1976 et 1977 avec un peu plus de 450 logements par an<sup>270</sup>. Ce volume accru est lié à la croissance du parc de logements et surtout à des départs de locataires plus fréquents, l'essentiel des logements vacants étant soustrait aux contingents de réservation.

---

<sup>267</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Rapport préliminaire pour la commission d'attributions - 73 ».

<sup>268</sup> Cf. Chap. 3, 3.2.

<sup>269</sup> Nous manquons de données pour l'année 1972. Malgré la souplesse accordée à ce moment par la Préfecture dans l'usage du contingent de réservation réglementaire [Cf. *supra*, 2.2.1], dans le contexte tendu de la résorption des bidonvilles on imagine cependant difficilement un élargissement des marges de manœuvres de la commission d'attribution.

<sup>270</sup> Cf. Annexe n° 5-1, Tableau 1.

En réalité, l’affichage d’une fermeture complète aux étrangers pour la commission d’attribution de 1973 n’a pas empêché les administrateurs de l’office de continuer à leur attribuer des logements. Les effectifs considérés dans l’*Échantillon OPH* ne permettent qu’une estimation approximative, mais montrent que la fermeture annoncée est toute relative, et qu’elle ne tient plus après 1974 (cf. *infra*, tableau 5-3, ligne « commission d’attribution et garantie communale »).

**Tableau 5-3 : Période d’entrée des ménages d’étrangers, en fonction de la filière d’attribution (1969-1980) \*\*\***

	1969-1974	1975-1980	Total
1% patronal, fonctionnaires et assimilés	17%	16%	16%
Opérations d’urbanisme, cas particuliers	61%	33%	46%
Echange et Changement de Nom	8%	20%	15%
Commission d’attribution et Garantie communale	14%	31%	23%
<b>Total</b>	100%	100%	100%
<b>n =</b>	59	64	123

Source : *Échantillon OPH*, Ensemble des ménages dont un des conjoints a déclaré une nationalité étrangère lors des locations qui ont débuté entre 1969 et 1980.

Pour les immigrants en général (incluant des Français *a priori* non touchés par la discrimination sur base nationale), les effectifs un peu plus nombreux permettent d’affiner la chronologie (tableau 5-4). Il ne paraît pas évident qu’il y ait eu, en 1972-1974, un net recul des attributions en faveur de mal-logés étrangers de la part des commissions municipales.

**Tableau 5-4 : Période d’entrée des ménages d’immigrants, en fonction de la filière d’attribution (1969-1980) \*\*\***

	1969-1971	1972-1974	1975-1977	1978-1980	Total
1% patronal, fonctionnaires et assimilés	18%	30%	37%	27%	29%
Opérations d’urbanisme, cas particuliers	53%	40%	10%	33%	32%
Echange et Changement de Nom	15%	12%	20%	18%	16%
Commission d’attribution et Garantie communale	15%	18%	33%	22%	23%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%
<b>n =</b>	40	60	60	49	209

Source : *Échantillon OPH*, Ensemble des ménages dont un des conjoints a déclaré un lieu de naissance hors de la France métropolitaine lors des locations qui ont débuté entre 1969 et 1980.

La désignation d’environ 15 % des nouveaux locataires étrangers, ou immigrants, par la commission d’attribution de l’office et le contingent « garantie communale » (tableaux 5-3 et 5-4) représente, *a priori*, une proportion non négligeable. Cependant, il faut rappeler que ces filières communales d’attribution concernent 25 à 30 % du total des locataires désignés entre 1969 et 1974 (cf. *supra*, tableau 5-2). Il y a donc bien discrimination, car les filières communales bénéficient moins aux étrangers ou aux immigrants, mais les pratiques ne semblent pas avoir changé à la mesure des discours annonçant l’arrêt des attributions aux candidats étrangers quelle qu’ait été leur durée de résidence à Saint-Denis.

À partir de 1973, ces pratiques discriminatoires sont justifiées en interne à partir de connaissances renouvelées de la demande. Les efforts engagés pour permettre au service mécanographique de transmettre en préfecture les demandes de logements permettent de compléter le classement individuel des dossiers par un regard à la fois plus global et plus facilement mis à jour. Les statistiques élaborées croisent systématiquement la nationalité des demandeurs avec les différentes données recueillies : le nombre de demandes et son évolution, la taille des logements souhaités, l'ancienneté de résidence dans la commune et les ressources des candidats<sup>271</sup>. En ce qui concerne la nationalité, on se contente le plus souvent d'une distinction binaire entre Français et étrangers, n'exploitant pas les catégories ethno-nationales plus détaillées prédéfinies pour le traitement du fichier<sup>272</sup>. Le seuil retenu dans ces statistiques pour la durée de résidence à Saint-Denis n'est pas de dix, mais de cinq ans.

**Tableau 5-5 : Ancienneté de résidence à Saint-Denis des demandeurs de logement dénombrés par l'office HLM dionysien (1973-1976)**

	État au 1 <sup>er</sup> novembre 1973		État au 1 <sup>er</sup> février 1974		État au 17 juin 1974		État au 28 octobre 1976	
Résident à Saint-Denis depuis plus de 5 ans	2 874	85 %	3 523	86 %	3 473	87 %	3 844	85 %
Résident à Saint-Denis depuis moins de 5 ans	499	15 %	574	14 %	520	13 %	700	15 %
<b>Total des demandes</b>	<b>3 373</b>	<b>100 %</b>	<b>4 097</b>	<b>100 %</b>	<b>3 993</b>	<b>100 %</b>	<b>4 544</b>	<b>100 %</b>

**Tableau 5-6 : Part des étrangers parmi les demandeurs de logement dénombrés par l'office HLM dionysien (1973-1976)**

		État au 1 <sup>er</sup> novembre 1973		État au 1 <sup>er</sup> février 1974		État au 17 juin 1974		État au 28 octobre 1976	
Résident à Saint-Denis depuis plus de 5 ans	Français	2 103	73 %	2 482	70 %	2 459	71 %	2 596	68 %
	Étrangers	771	27 %	1 041	30 %	1 014	29 %	1 298	32 %
	Total	2 874	100 %	3 523	100 %	3 473	100 %	3 844	100 %
Résident à Saint-Denis depuis moins de 5 ans	Français	304	61 %	362	63 %	318	61 %	475	68 %
	Étrangers	195	39 %	212	37 %	202	39 %	225	32 %
	Total	499	100 %	574	100 %	520	100 %	700	100 %

Sources : AM SD, 12 OPH 2, État sur le fichier Mal-Logés, 1/11/1973 avec annotations manuscrites au 1/02/1974 ; « Mal Logés 17/06/1974 » ; « Commission d'attributions du 28 octobre 1976 ».

<sup>271</sup> Cf. Annexe n° 5-1, Tableaux 4 à 7. Au même moment, le critère des ressources est mis en retrait dans la sélection des candidats. En amont des commissions d'attribution de 1973, on décide en effet de modifier la procédure en s'inspirant du « mode adopté par les grands Organismes, notamment la Ville de Paris et le département », en ne tenant pas compte des ressources, information souvent caduque au moment de la commission, mais uniquement des points accordés en fonction de priorités définies dans le fichier des mal-logés. Une enquête est ensuite réalisée sur la moralité et les ressources des attributaires. Les dossiers rejetés repassent en commission d'attribution [AM SD, 12 OPH 2, « Rapport préliminaire pour la commission d'attributions - 73 ». Les motifs de priorité sont : « 1. exigüité, surpeuplement ; 2. local non destiné à l'habitation (cave, baraque,...) ; 3. réquisition ; 4. insalubrité ; 5. péril ; 6. expulsion ; 7. hébergé ; 8. cas social »].

<sup>272</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Lecture de la fiche I.B.M. Mal-Logés ». Pour la « nationalité », les catégories sont : Français, Afrique noire, Afrique du Nord, Portugais, Espagnol, Italien, Autres étrangers – Europe, Autres étrangers – hors Europe.

En octobre 1974, Robert Dumay présente au bureau municipal les constats établis avec un an de recul<sup>273</sup>. Les points saillants de son diagnostic sont une forte hausse des demandes de logement, une part importante de demandeurs étrangers et une majorité de candidats aux ressources faibles (pour 63 % inférieures à 2 000 francs mensuels, avec sur ce point une dégradation stabilisée depuis 1971, mais une charge des loyers plus importante en valeur relative). En l'absence de mise à jour en temps réel des informations dont dispose l'office sur les ressources des demandeurs, et dans le contexte inflationniste d'alors, il est possible que ces statistiques exagèrent l'évolution : d'après elles, les ménages disposant de moins d'un salaire ouvrier moyen par mois, sont passés d'un peu plus d'un tiers des demandeurs en novembre 1973 à la moitié en juin 1974<sup>274</sup>. Avant même la question des ressources, l'élu municipal souligne l'accroissement des demandes déposées par des étrangers résidant depuis plus de cinq ans à Saint-Denis (+ 3 % en un an). Mais, en réalité, les chiffres réunis à partir de la documentation archivée (tableaux 5-5 et 5-6) ne montrent pas une franche recrudescence de candidats étrangers. Après une hausse de près de 400 demandes à l'hiver 1973-1974, le nombre de demandeurs étrangers reste stable jusqu'en 1976, de même que leur proportion qui s'établit à près d'un tiers du total. La fermeture aux étrangers annoncée en 1973 renvoie à ce constat nouveau : il ne suffit plus de tenir à l'écart les immigrants récemment installés en bidonvilles pour contenir le peuplement *immigré* des cités municipales.

Les données collectées indiquent que les demandeurs étrangers sont surreprésentés parmi les ménages aux ressources les plus faibles, et parmi les ménages sollicitant des logements de quatre ou cinq pièces<sup>275</sup>. Cela joue probablement en leur défaveur car ce ne sont pas les logements les plus nombreux dans les cités municipales. Toutefois, les étrangers représentent très rarement moins de 20 % des autres catégories de mal-logés. Ainsi, en juin 1974, ils représentent 18 % des demandeurs disposant de ressources de plus de 3 500 francs mensuels, soit plus de deux salaires ouvriers moyens<sup>276</sup> ; et, fin 1976, 24 % des candidats à un logement d'une à deux pièces<sup>277</sup>. En croisant systématiquement le critère national aux autres données collectées, les responsables de l'office prennent ainsi conscience d'une banalisation de la demande de logement émanant d'étrangers. Il en résulte des pratiques ambiguës affichant l'usage de critères discriminants tout en continuant à traiter les dossiers déposés par des

---

<sup>273</sup> AM SD, 12 OPH 2, Rapport de R. Dumay au BM – Étude sur le fichier des mal-logés, 16 octobre 1974.

<sup>274</sup> Cf. Annexe n° 5-1, Tableaux 6 et 7. Le salaire ouvrier moyen retenu (1 450 francs mensuels en 1973, 1 700 francs mensuels en 1974) en référence est donné par : T. Piketty, Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle : inégalités et redistributions, 1901-1998. Paris : B. Grasset, 2001, Tableau Annexe E-1.

<sup>275</sup> Cf. Annexe n° 5-1, Tableaux 4, 5 et 7.

<sup>276</sup> AM SD, 12 OPH 2, Document dactylographié annoté au crayon : « Mal Logés 17/06/1974 ».

<sup>277</sup> AM SD, 12 OPH 2, Commission d'attributions du 28 octobre 1976.

étrangers résidant à Saint-Denis<sup>278</sup>. En 1975 et 1976, des listes séparées de prioritaires titulaires et suppléants étrangers sont constituées<sup>279</sup>. Mais, écarter l'ensemble des candidats étrangers pouvait dans certains cas compliquer la tâche des administrateurs. Par exemple, en 1976, il apparaît difficile de désigner des attributaires pour les logements de quatre et cinq pièces, car peu de demandeurs disposaient de ressources suffisantes<sup>280</sup>. À moins de supporter le coût financier et social d'une vacance créée par un mode d'attribution discriminatoire, il devenait difficile d'ignorer totalement que 42 % des demandes de logements de cette taille émanaient de candidats étrangers<sup>281</sup>. Une description fine de la demande ne conduit donc pas nécessairement à une discrimination plus systématique. Remarquons aussi que malgré l'existence de statistiques élaborées à l'attention de la préfecture sur le pourcentage d'étrangers dans chaque cité gérée par l'office<sup>282</sup>, elles ne figurent pas dans les dossiers de séances de la commission d'attribution, et ne sont pas mentionnées dans les archives du conseil d'administration avant la seconde moitié des années 1970<sup>283</sup>. Jusque-là, s'il y a des pratiques consistant à gérer le peuplement des cités, au sens de composer les voisinages, elles sont informelles et du ressort des services de l'office.

La problématisation du peuplement *immigré* favorise donc bien l'institution d'une logique discriminatoire envers les immigrants étrangers. Mais, le recours à des critères de sélection discriminants paraît assez conjoncturel et laisse ouvert un accès assez large à des locataires étrangers, via les contingents moins directement contrôlés par l'office. Plus de 70 % des locataires étrangers sont en effet désignés hors des contingents municipaux (cf. *supra*, tableaux 5-3 et 5-4). Il convient donc d'observer le peuplement effectif des cités municipales pour mesurer les effets de ces mesures discriminatoires à géométrie variable.

---

<sup>278</sup> Pour la commission de juin 1976, ils disposent de listes de prioritaires étrangers résidant à Saint-Denis depuis plus et depuis moins de 5 ans [AM SD, 12 OPH 2, Chemise « Commission d'attribution du 1er juin »].

<sup>279</sup> AM SD, 12 OPH 2, Commission d'attribution du 29 octobre 1975 ; « Liste proposée à la CA – nov. 1976 ».

<sup>280</sup> AM SD, 12 OPH 2, « Commission d'attribution du 22 juin 1976 ».

<sup>281</sup> AM SD, 12 OPH 2, Commission d'attributions du 28 octobre 1976. A. Tanter et J.-C. Toubon notent qu'à la Courneuve la vacance artificielle créée après 1975 par la politique d'attribution appliquée aux 4000 a accentué la paupérisation, et conduit à l'approche plus radicale de la restructuration urbaine adoptée au début des années 1980 [A. Tanter, J.-C. Toubon, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.*, p. 77].

<sup>282</sup> M. K. Byrnes, *French like us?*, *op. cit.*, p. 208. [cf. Annexe n° 5-2-A]. Le document comportant les données pour 1972 et 1974 provient des archives du cabinet du Préfet [AD 93, 1801 W 228, « Pourcentage des familles étrangères en HLM, Saint-Denis », 1974]

<sup>283</sup> Cf. Chap. 6.

## 3.2. Au prisme des dossiers de locataires : attributions de logements et peuplement du parc HLM municipal

L'analyse des dossiers de locataires permet d'évaluer les effets des politiques urbaines et de la politique d'attribution sur l'accès des immigrants aux logements du bailleur municipal. Elle permet aussi d'observer de façon plus précise les effets du système de filières sur le peuplement des cités municipales, non seulement en fonction de distinctions nationales ou ethno- raciales, mais aussi de critères de classement socio-démographiques, ou encore d'indicateurs de l'appartenance locale et de l'expérience résidentielle des locataires.

### Encadré 5-6 : Les dossiers de locataires des années 1970 : caractéristiques et usages de la source

Pour le chapitre 3, nous avons fondé nos analyses sur un jeu de données extrayant de l'échantillon aléatoire constitué à partir de l'ensemble des dossiers de locataires archivés (*Échantillon OPH*) les dossiers des locataires présents entre 1950 et 1968<sup>284</sup>. Pour les développements qui suivent, nous travaillons sur un jeu de données qui extrait de la base les dossiers de locataires présents dans le parc de l'office entre 1969 et 1980 (y compris ceux dont la location a débuté avant 1969). Cette chronologie ne correspond pas au découpage retenu dans le présent chapitre, mais quelques questionnements ont été conduits en élargissant la chronologie. La période 1969-1980 a l'avantage de débiter avec l'opération de résorption du bidonville du Franc-Moisin, dont nous avons souligné l'importance comme point de départ d'une politique de quotas de relogement. Par ailleurs, il s'agit de la période pour laquelle l'*Échantillon OPH* comporte les effectifs les plus importants, car les nombreuses constructions neuves de la décennie ont élargi la base de tirage<sup>285</sup>. Cela permet des estimations statistiques plus fines et une approche plus précise des inflexions chronologiques au cours de la décennie charnière que représentent les années 1970. Les analyses portent dans certains cas sur l'ensemble du jeu de données, dans d'autres uniquement sur les nouveaux locataires de la période.

Le jeu de données analysé ici n'est pas exempt des biais liés à la conservation et à l'archivage des dossiers de locataires : les logements des cités construites par la SEM municipale *Le Logement dionysien* sont absents de l'échantillon pour cette période ; et pour rappel, ceux de la cité Henri Barbusse que les modalités d'archivage ne permettaient pas de soumettre au même procédé de tirage aléatoire ne sont pas inclus dans l'*Échantillon OPH*.

Si certaines analyses peuvent être affinées grâce à des effectifs plus importants, les informations disponibles demeurent pour l'essentiel les mêmes que celles stabilisées après 1965, présentées au chapitre 3 : filière d'attribution, date et durée de location, localisation du logement occupé avant (moins souvent celui occupé après), membres du ménage, emplois, nationalité et lieu de naissance d'au moins un conjoint<sup>286</sup>.

### 3.2.1. La fermeture aux *immigrés* : effets immédiats, représentations durables

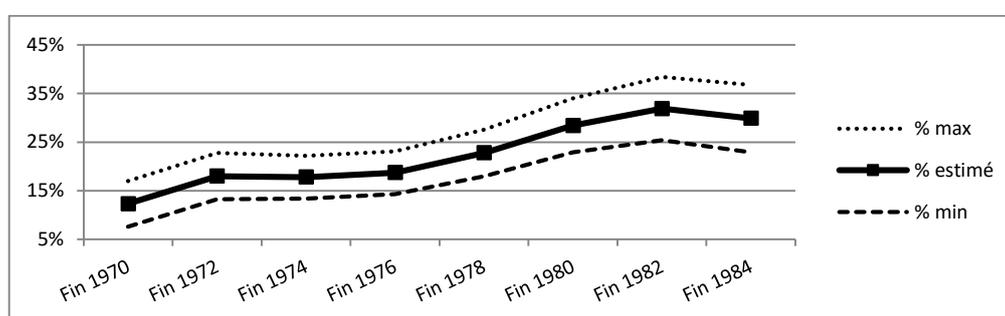
<sup>284</sup> Cf. Chap. 3, Encadré 3-1.

<sup>285</sup> Cf. Annexe n° I-3-B, Graphique 1, Nombre de ménages locataires dans l'échantillon OPH à la fin de chaque année civile : jusqu'à 284 locataires pour la seule année 1977, et au moins 250 locataires pour les années de 1972 à 1980.

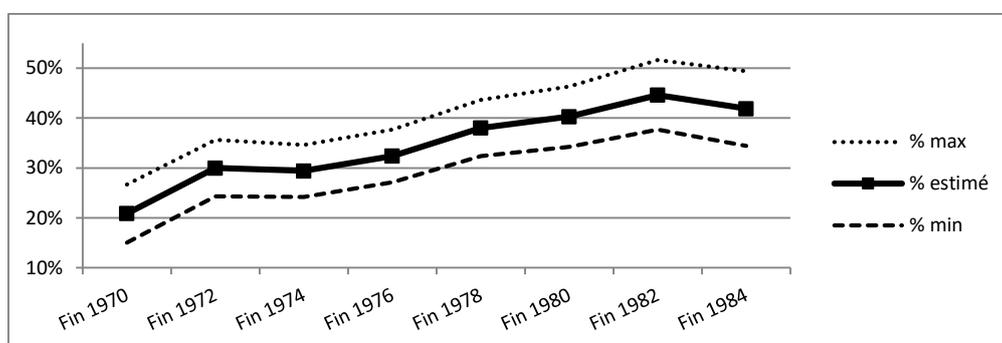
<sup>286</sup> Pour l'ensemble des locataires de l'*Échantillon OPH* ayant logé dans le parc de l'Office entre 1969 et 1980, nous connaissons pour un conjoint au moins la nationalité déclarée à l'entrée dans le logement dans 88 % des cas, et le lieu de naissance dans 66 % des cas (sur 768 ménages). Lorsque les ménages comptent deux conjoints, nous connaissons les deux nationalités dans 81 % des cas, et les deux lieux de naissance dans 74 % des cas (sur 496 ménages). Pour l'essentiel, les ménages pour lesquels ces informations font défaut ont débuté leur location avant 1965. Le signataire du bail, ou lorsqu'il y en a deux le premier signataire, est retenu comme individu de référence car c'est le plus souvent le demandeur de logement. C'est donc l'information la plus signifiante au regard des pratiques d'attribution et de gestion locative de l'Office.

Nous avons précédemment estimé la part des ménages d'étrangers logés par l'office dionysien à environ 8 % à la fin de l'année 1964, puis 10 % à la fin de l'année 1968, date à laquelle la proportion des ménages d'immigrants – c'est-à-dire comprenant au moins un conjoint né hors de France métropolitaine - peut être évaluée autour de 17 % des locataires de l'office<sup>287</sup>. Les graphiques 5-2 et 5-3 (cf. *infra*) présentent les proportions qui peuvent être estimées à partir de notre échantillon pour la période 1970-1984. Sur les deux graphiques, on observe jusqu'en 1972 la poursuite de la progression de la part des ménages d'étrangers ou d'immigrants parmi les locataires de l'office. La règle des dix ans de résidence appliquée aux candidats étrangers à partir de la fin de l'année 1967, ne paraît pas avoir infléchi cette évolution.

**Graphique 5-2 : Évolution de la part des ménages d'étrangers parmi les locataires de l'office HLM dionysien (1970-1984) [critère de la nationalité des conjoints]**



**Graphique 5-3 : Évolution de la part des ménages d'immigrants parmi les locataires de l'office HLM dionysien (1970-1984) [critère du lieu de naissance des conjoints]**



Source : Échantillon OPH, Ensemble des ménages locataires d'un des logements de l'échantillon à plusieurs dates successives [cf. détail des données : Annexe n° 5-5-A, Tableau 1]. Les courbes en pointillés encadrant la courbe principale représentent les intervalles calculés pour un degré de confiance à 95 %. Après 1980, les données sont à manier avec précaution car notre échantillon représente moins bien la population logée [cf. Chap. 7, Encadré 7-2].

À l'inverse, de 1973 à 1976, un palier est nettement marqué – plus encore sur le graphique 5-2 qui prend en compte la nationalité. Il coïncide avec la politique d'endiguement du peuplement *immigré* décrite plus haut : décisions prises en coopération avec la préfecture ou au sein de la municipalité en 1972-1973<sup>288</sup> ; blocage des candidatures étrangères par la commission d'attribution à la fin de l'année 1973<sup>289</sup>. Malgré les nuances que nous avons apportées quant à

<sup>287</sup> Cf. Chap. 3, 3.2. C'est-à-dire les ménages dont un des conjoints est né hors de la France métropolitaine, selon la définition que nous avons retenue [cf. Introduction Encadré I-1]

<sup>288</sup> Cf. *supra*, 2.2.2 et 2.2.3.

<sup>289</sup> Cf. *supra*, 3.1.3.

la rigueur d'application des mesures discriminatoires, elles paraissent bien avoir eu un effet assez immédiat. Encore faut-il souligner qu'en cette période de forte croissance du parc de l'office, une stabilisation du pourcentage de locataires étrangers ou immigrants n'en représente pas moins une hausse en nombre absolu.

À la fin de l'année 1976, avant que la progression du peuplement *immigré* ne reprenne<sup>290</sup>, on retrouve dans la population logée par l'office certaines des caractéristiques des populations d'immigrants installées à Saint-Denis depuis les années 1960 : prépondérance des immigrants portugais et espagnols, retrait relatif des familles d'immigrants algériens. Notre échantillon permet en effet d'estimer autour de 13 % des locataires les ménages d'étrangers européens (dont 5 % de ménages portugais et 5 % de ménages espagnols), et à 5 % ceux d'étrangers extra-européens, en très large majorité d'Algériens<sup>291</sup>. À la même date, l'image est un peu différente si l'on tient compte du lieu de naissance et non de la nationalité. Dans le tableau que nous avons composé en détaillant davantage les lieux de naissance (cf. Annexe<sup>292</sup>), pour environ 11 % des ménages logés, l'individu de référence est né dans une ex-colonie française. Il faut donc penser que les HLM municipaux ont bénéficié aussi à des ménages de « pieds noirs », en dehors du contingent « rapatriés », ou à d'anciens « FMA » ayant opté pour la nationalité française. On peut y associer 4 % de ménages d'immigrants nés dans les départements d'Outre-mer. Les ménages d'immigrants nés dans les autres pays étrangers (en très grande majorité européens) représentent environ 14 % des locataires.

Au total, la proportion globale de ménages d'étrangers s'établit depuis 1972 autour de 18 %, et celle des ménages d'immigrants autour de 30 % de l'ensemble des locataires. D'après nos sources, le « seuil » de 15 % est donc dépassé au moment même où il entre dans la réglementation administrative. Dans les statistiques communiquées par l'office à la préfecture en 1974, pourtant, le pourcentage total de locataires étrangers établi est de 10,1 % en 1972 et 11,6 % en 1974<sup>293</sup>. L'écart pourrait s'expliquer par le fait que l'office s'appuie sur la nationalité du locataire en titre<sup>294</sup>, alors que nous avons intégré celle des conjoints. Mais cela ne pèse qu'à la marge sur notre échantillon : sur 768 locataires dans le jeu de données *Ménages locataires 1969-1980*, seuls quatre locataires français ont un conjoint dont la nationalité étrangère est portée dans le dossier et 18 locataires étrangers ont un conjoint de nationalité française. Une comparaison plus détaillée entre nos données et celles présentées dans un document établi par

---

<sup>290</sup> Pour une analyse des raisons de cette nouvelle hausse : cf. Chap. 6. Notons déjà que l'effet des mesures discriminatoires de la première moitié de la décennie n'a été que de courte durée

<sup>291</sup> Il s'agit de la nationalité du conjoint de référence. Cf. Annexe n° 5-5-A, Tableau 2.

<sup>292</sup> Cf. Annexe n° 5-5-A, Tableau 3.

<sup>293</sup> Cf. Annexe n° 5-2-A.

<sup>294</sup> Aucune source n'indique comment ils procèdent lorsqu'il y a deux signataires du bail, mais il est probable qu'ils comptent un ménage comme étranger dès lors qu'un des locataires en titre est étranger.

l'office dionysien en juin 1976 permet de déceler un autre biais, intéressant à relever car il témoigne de l'évolution de la représentation des *immigrés* qui accompagne la fermeture du parc du bailleur municipal.

Le document en question est un « État des immigrés demeurant dans les cités de l'OPHLM de la Ville de Saint-Denis », qui dénombre 1 211 ménages « immigrés » sur 8 651 logés en juin 1976, soit près de 14 % des locataires<sup>295</sup>. Destiné à prémunir les administrateurs de la commission d'attribution contre des concentrations d'*immigrés* jugées indésirables, ce tableau relativement sommaire indique un pourcentage global par cité et une distribution en nombre absolu des logements occupés par différentes nationalités, pour les Européens, ou groupes de nationalités, pour les ressortissants d'anciennes colonies devenues indépendantes (« N.Afri. », « Afri. »)<sup>296</sup>. La figure postcoloniale de l'*immigré* se consolide ainsi sans nécessairement passer par des mesures discriminatoires spectaculaires. De fait, cette enquête dénombre des ménages d'étrangers, désignés comme « immigrés », qui ne représentent en réalité qu'une partie des ménages d'immigrants effectivement logés car elle retient la nationalité comme critère d'identification. *De facto* elle tend ainsi à focaliser l'attention des gestionnaires de l'office sur les locataires désignés comme « Nord-Africains » qui ne sont pourtant pas le principal groupe d'immigrants (cf. Encadré 5-7).

**Encadré 5-7 : Comment l'office HLM dionysien sous-évalue les immigrés et surévalue le poids relatif des « Nord-Africains » : l'effet des naturalisations**

Si l'effectif de 304 ménages locataires documentés par l'*Échantillon OPH* à la date du 1<sup>er</sup> juin 1976 oblige à raisonner avec des marges d'erreurs non négligeables, il représente un point de comparaison utile. Il semble en effet que le recensement de l'office repose sur une mise à jour de la nationalité des locataires en 1976, alors que notre échantillon enregistre celle déclarée au moment de l'entrée dans le logement<sup>297</sup>. Sur les 304 ménages nous en comptons 53 dont le premier signataire du bail est étranger, soit 17,5 %, avec un intervalle de confiance de plus ou moins 4,5 points. Les 14 % de locataires « immigrés » recensés à la même date par l'office dans l'ensemble des cités dont il assure la gestion se situent donc dans la partie basse de l'estimation. Notre échantillon ne semble pourtant pas surreprésenter systématiquement les étrangers<sup>298</sup>. Si on retient

<sup>295</sup> AM SD, 12 OPH 2, « État des immigrés demeurant dans les cités de l'O.P.H.L.M. de la ville de Saint-Denis. Fait à Saint-Denis, le 26 mai 1976 » [Cf. Annexe n° 5-2-B, Tableau 1]. À cette date les effectifs de logements représentés dans l'*Échantillon OPH* sont à leur niveau maximal.

<sup>296</sup> Aucune information écrite sur l'établissement de ces statistiques n'est communiquée aux membres de la commission d'attribution, mais il semble que malgré ces regroupements, ce soit bien la nationalité déclarée qui sert de variable de référence. Il serait peut-être possible de préciser les modalités de l'enquête ayant produit ces statistiques en consultant aux archives municipales la cote 4 OPH 30.

<sup>297</sup> Pour confirmer cette hypothèse une enquête complémentaire que nous n'avons pas eu le temps de conduire pourrait être faite à partir du carton d'archive suivant : AM SD, 4 OPH 30, Listing recensant les locataires immigrés par cité, étude sur la population immigrée, 1974-1979. L'intitulé donné par les archivistes ne suffit pas pour savoir s'il s'agit d'une enquête réalisée uniquement à partir des dossiers administratifs des locataires ou si une mise à jour a été effectuée auprès des locataires eux-mêmes.

<sup>298</sup> Il ne comporte aucun locataire étranger pour la cité de la Courtille, alors que l'Office en recense 21 % dans cette cité en juin 1976. Cela s'explique par le fait que l'*Échantillon OPH* comprend uniquement des HLM standards de la cité la Courtille. Les logements de type PSR (à loyer plus réduit) où résidait généralement une proportion plus importante de locataires immigrants, représentent un tiers des 450 logements de la cité. Par ailleurs

l'estimation de 17,5 % de ménages d'étrangers autorisée par l'analyse de notre échantillon, il resterait à expliquer un écart de plus de 3 points avec la part des « immigrés » recensés en juin 1976 par l'office dans son propre parc (13,9 %<sup>299</sup>), soit environ 240 locataires.

En recensant les « immigrés » sur la base de la nationalité, l'office ne dénombre pas les immigrants devenus français. Or, la dynamique des acquisitions de nationalité est très différente à ce moment entre les étrangers européens et non européens<sup>300</sup>. Depuis le début des années 1960, les naturalisations ont fortement progressé essentiellement en faveur d'immigrants de nationalités européennes, bénéficiant d'un traitement désormais plus libéral des demandes. En 1976, leur part relative dans l'ensemble des acquisitions de nationalité a commencé à baisser, mais elle représente encore près de 70 %. À l'inverse, malgré une procédure de réintégration censée être moins lourde, durant les deux décennies qui suivent l'indépendance algérienne, l'acquisition de nationalité française demeure peu sollicitée par les Algériens et très réduite en nombre, de même que pour les ressortissants des autres anciennes colonies<sup>301</sup>.

Le résultat est que l'office tend à surreprésenter le poids relatif des « Nord-africains » par rapports aux autres immigrants. Les premiers représentent 6,2 % des ménages recensés par le bailleur municipal, quand notre échantillon permet d'estimer une proportion de 4,3 %<sup>302</sup>. L'écart n'est pas très significatif, mais se distingue de celui constaté pour les étrangers de nationalités européennes. Ils représentent 7,7 % des locataires recensés par l'office en juin 1976, mais 9,4 à 17 % d'après l'Échantillon OPH. Sans retenir le seuil maximal de l'estimation, le nombre de locataires naturalisés se situerait entre 110 et 240, soit l'équivalent de 12 à 26 % des « immigrés » recensés par le bailleur. Ce biais est confirmé par la consultation des dossiers de locataires. En juin 1976, on trouve par exemple dans notre échantillon aléatoire quatre locataires polonais, répartis entre les cités Casanova et Sémar 1, alors que l'office ne recense plus qu'un seul « immigré » de telle origine, classé dans les nationalités « divers », pour l'ensemble des 330 logements de ces deux cités.

La proportion de locataires « Nord-africains » qui s'élève à 45 % des « immigrés » dénombrés par l'office en 1976, peut être réduite de 5 à 9 points si l'on tient compte des nationalités observées dans l'Échantillon OPH. Aussi, dans le recensement présenté aux administrateurs de l'office en juin 1976, l'effet de focalisation est assez net : pour plusieurs cités les nombres absolus donnés pour la catégorie « N. Afri » représentent les effectifs d'« immigrés » les plus nombreux<sup>303</sup>.

La sous-estimation des *immigrés* d'origine européenne n'est pas massive, mais elle dit bien que les préoccupations relatives au peuplement *immigré* conduisent à simplifier les représentations de la population logée entre d'un côté des « immigrés » parmi lesquels la proportion d'immigrants postcoloniaux tend à croître, et de l'autre des « Français » au sein desquels les immigrants et les étrangers naturalisés sont rendus invisibles. Ce regard persiste ensuite lorsque la proportion d'immigrants étrangers croît de nouveau parmi les locataires.

### **3.2.2. Immigrés dionysiens, Français sans attaches locales : un effet inattendu des pratiques discriminatoires**

---

l'Échantillon OPH ne documente pas les cités du *Logement dionysien*, où une part d'étrangers supérieure à la moyenne est recensée par l'enquête de 1976.

<sup>299</sup> Ne sont pris en compte ici ni la cité Henri Barbusse, ni les logements de la SEM municipale *Le Logement dionysien* qui n'apparaissent plus dans notre échantillon au-delà des années 1960. Cela ne fait varier qu'à la marge les proportions constatées sur la base du recensement réalisé par l'Office.

<sup>300</sup> A. Spire, S. Thave, « Les acquisitions de nationalité depuis 1945 ». *Regards sur l'immigration depuis 1945*. 1999, (INSEE). Voir aussi : A. Spire, *Étrangers à la carte*, op. cit., p. 313-322, et chap. 10 ; L. Raphael, « Pratiques de naturalisation ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 2006, 61e année, n° 1.

<sup>301</sup> A. Spire, *Étrangers à la carte*, op. cit., p. 328-332.

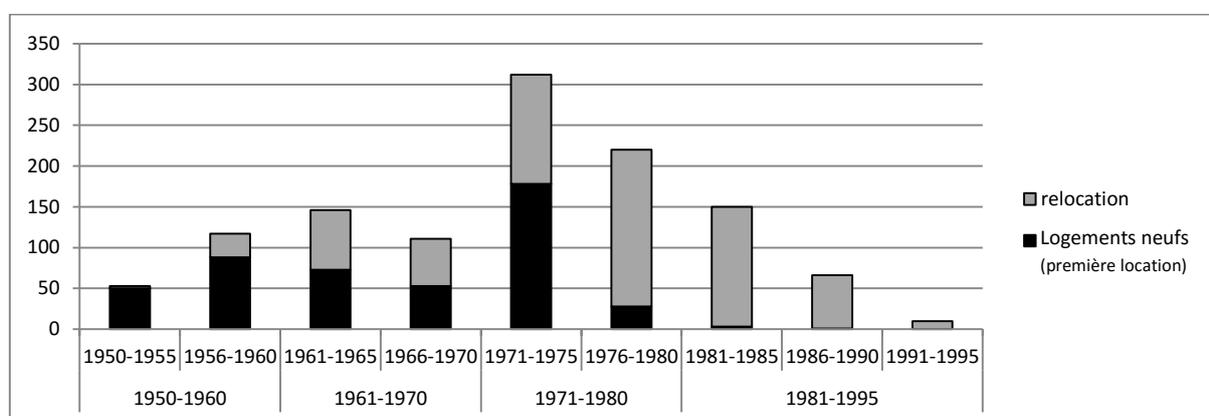
<sup>302</sup> Cf. Annexe n° 5-2-C, Tableau 7. Ici, l'intervalle de confiance est de plus ou moins 2,3 points.

<sup>303</sup> Cf. Annexe 5-2-B, Tableau 1.

Quelle que soit sa politique d'attribution, l'institution HLM locale reste tributaire de la plus ou moins grande stabilité résidentielle de ses locataires. Or, plusieurs indicateurs signalent que les mobilités résidentielles s'intensifient au début des années 1970, tandis que l'appartenance locale des locataires se révèle moins évidente que par le passé. Ces changements n'ont pas d'effets immédiats sur la proportion de locataires étrangers ou immigrants, mais expliquent une plus forte implantation locale de ces derniers, déterminante pour comprendre la progression ultérieure du peuplement *immigré*. Précisons ces constats.

Entre 1971 et 1975, non seulement les locataires sont plus nombreux que jamais à obtenir l'un des multiples logements neufs construits par l'office, mais ils sont aussi une part importante à accéder à des logements libérés (graphique 5-4). Depuis les années 1960, la proportion des relocations représente en effet une part importante des nouvelles locations (tableau 5-7).

**Graphique 5-4 : Évolution de la part des logements neufs parmi les nouveaux contrats de location**



**Tableau 5-7 : Logements neufs et relocations parmi les nouvelles locations \*\*\***

	Première location	Relocation	Total	n =
<b>1950-1960</b>	81%	19%	100%	170
<b>1961-1970</b>	49%	51%	100%	257
<b>1971-1980</b>	39%	61%	100%	532
<b>1981-1995</b>	2%	98%	100%	226
<b>Total</b>	40%	60%	100%	1185

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires, sauf ceux dont la date d'entrée est inconnue.

À partir des années 1970, les fins de contrat de location enregistrées par notre échantillon connaissent une forte progression, en lien avec la hausse du nombre des logements gérés par l'office, mais aussi du fait d'un accroissement des mobilités internes et externes au parc locatif de l'office<sup>304</sup>. L'accroissement massif du parc HLM municipal favorise les échanges de logements : dans l'Échantillon OPH, parmi les locataires quittant leurs logements entre 1971 et 1975, une proportion particulièrement importante (45 %) accède à un autre logement dans une cité municipale<sup>305</sup>.

<sup>304</sup> Cf. Annexe n° I-3-E, Les flux d'entrée et de sortie de locataires d'après l'Échantillon OPH, Graphique 6.

<sup>305</sup> *Ibid.*

Cette redistribution des locataires s'accompagne de changements dans la durée d'occupation des logements. Dans l'ensemble de l'Échantillon OPH, quelle que soit la période observée, 60 % des locataires au moins occupent leur HLM entre 2 et 9 ans. En moyenne durée, on observe toutefois une évolution importante (cf. *infra*, tableau 5-8). Tandis que les locations de moins de 5 ans progressent des années 1950 aux années 1990, la part des locataires demeurant 10 ans et plus dans le même logement diminue nettement<sup>306</sup>. Un contraste important s'observe entre les locataires arrivés avant 1969 et ceux dont le bail a débuté dans les années 1970 : parmi les seconds, la proportion des locataires restés 10 ans et plus est deux fois moins élevée et la part des locataires restés moins de 5 ans est en croissance (tableau 5-8). Dès le milieu des années 1970, les locataires arrivés avant 1969 ne sont plus qu'une minorité (tableau 5-9). Le tableau 5-10 montre cette évolution d'une autre manière. Parmi les locataires dont le bail s'est achevé dans la première moitié de la décennie, ceux qui vivaient dans le même logement depuis 10 ans et plus sont surreprésentés. Les locataires arrivés avant 1969 quittent donc fréquemment leurs logements avant 1975. La première moitié des années 1970 correspond ainsi à une césure – potentiellement accentuée par les biais d'archivage<sup>307</sup> – dans la durée d'usage des logements, et probablement dans le peuplement du parc de l'office dionysien<sup>308</sup>.

**Tableau 5-8 : Durée d'occupation du logement en fonction de la période d'entrée des locataires (1950-1995) \*\*\***

Période d'entrée	0-1 an	2-4 ans	5-9 ans	10 ans et +	Total	n =
<b>1950-1968</b>	11%	30%	30%	30%	100%	354
<b>1969-1980</b>	17%	40%	29%	14%	100%	581
<b>1981-1995</b>	24%	43%	26%	7%	100%	225
<b>Total</b>	17%	37%	29%	17%	100%	1160

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires dont on connaît les dates de début et de fin de bail.

**Tableau 5-9 : Période de départ des locataires en fonction de leur période d'entrée (1950-1997)**

		Périodes de départ					Total	n =
		1950-1968	1969-1974	1975-1980	1981-1988	1989-1997		
Périodes d'entrée	<b>1950-1968</b>	54%	27%	10%	8%	1%	100%	354
	<b>1969-1980</b>	0%	14%	49%	31%	6%	100%	581
	<b>1981-1995</b>	0%	0%	0%	57%	43%	100%	225
	<b>Total</b>	16%	15%	27%	29%	12%	100%	1160

Source : Échantillon OPH, Ensemble des ménages dont on connaît les dates de début et de fin de bail.

**Tableau 5-10 : Durée d'occupation des logements en fonction de la période de départ des locataires (1969-1980) \*\***

Période de départ	0-1 an	2-4 ans	5-9 ans	10 ans et +	Total	n =
-------------------	--------	---------	---------	-------------	-------	-----

<sup>306</sup> Pour les locataires dont le bail a commencé après 1980 la diminution est probablement accentuée par le fait que les dossiers des locataires restés le plus longtemps n'ont pas été versés aux archives.

<sup>307</sup> Les dossiers des locataires entrés dans les années 1970 et restés plus de 10 ans étant probablement sous-représentés dans le corpus archivé [cf. Annexe n° I-3- A) et B)]

<sup>308</sup> Cela demande à être vérifié par des données complémentaires car la durée d'occupation des logements n'indique pas si les locataires déménagent en dehors ou au sein du parc HLM municipal.

<b>1969-1974</b>	21%	36%	24%	19%	100%	174
<b>1975-1977</b>	19%	50%	21%	10%	100%	155
<b>1978-1980</b>	17%	41%	30%	12%	100%	162
<b>Total</b>	19%	42%	25%	14%	100%	491

Source : Échantillon OPH, Ensemble des ménages dont le contrat de location s'est terminé entre 1969 et 1980.

Dans le prolongement des inflexions que nous avons soulignées en conclusion du chapitre 3 pour les années 1960<sup>309</sup>, notre hypothèse est que ce développement des mobilités résidentielles reflète une évolution générale du lien entre accès aux HLM municipaux et appartenance locale. Une large majorité des nouveaux locataires de la période 1969-1980 résidait déjà à Saint-Denis (autour de 68 %), mais c'est un niveau significativement faible par rapport aux décennies antérieures et postérieures<sup>310</sup>. Cela s'explique notamment par le jeu des différentes filières d'attribution (tableau 5-11). De façon attendue, opération d'urbanisme et commission d'attribution de l'office bénéficient presque exclusivement à des résidents dionysiens. Mais, le contingent « garantie communale » désigne tout de même près d'un tiers de locataires qui ne résidaient pas à Saint-Denis auparavant<sup>311</sup>, et surtout, 1 % patronal et contingent « fonctionnaires » ne bénéficient qu'à une très faible part de résidents dionysiens<sup>312</sup>.

**Tableau 5-11 : Filières d'attribution et lieu de résidence des nouveaux locataires de la période 1969-1980 avant la signature de leur bail \*\*\***

	Saint-Denis	Hors Saint-Denis (et NR)	Total
<b>1% patronal</b>	26%	74%	100%
<b>Fonctionnaires et entreprises publiques</b>	29%	71%	100%
<b>Cas particuliers</b>	55%	45%	100%
<b>Commission Attribution</b>	90%	10%	100%
<b>Garantie communale</b>	71%	29%	100%
<b>Opération urbanisme</b>	95%	5%	100%
<b>Total</b>	64%	36%	100%
<b>n =</b>	298	169	467

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires ayant contracté une nouvelle location entre 1969 et 1980, sauf « Échange » et « Changement de nom » [par définition déjà résidents dionysiens].

Ces variations ne sont pas sans lien avec le peuplement *immigré* (cf. *infra*, tableau 5-12). Plus fréquemment, en effet, les locataires étrangers sont déjà résidents dionysiens lorsqu'ils accèdent à un logement de l'office. De ce point de vue, le 1 % patronal, le contingent « fonctionnaires » et dans une moindre mesure la « garantie communale » apparaissent comme les leviers potentiels d'une politique de diversification du peuplement et d'élargissement du bassin de recrutement des locataires, afin de contourner la demande étrangère importante parmi les candidats résidant à Saint-Denis.

<sup>309</sup> Cf. Chap. 3.

<sup>310</sup> Cf. Annexe n° 5-4-C, Tableau 6 et 7.

<sup>311</sup> Distinguer des sous-périodes, permet de noter qu'en 1969-1971, l'estimation des locataires qui résidaient déjà à Saint-Denis s'abaisse à 60 % [Cf. Annexe n° 5-4-C, Tableau 8]. La proportion de 60 % est obtenue en excluant échanges et changements de noms. En les incluant, comme dans le tableau en annexe, la proportion est de 65 %.

<sup>312</sup> Cf. aussi Annexe n° 5-4-C, Tableaux 9 à 13.

**Tableau 5-12 : Nationalité et localisation du logement occupé avant le bail conclu avec l'office HLM municipal par les nouveaux locataires de la période 1969-1980 \*\*\***

	Deux conjoints français (et NR)	Un conjoint étranger au moins	Total
<b>Saint-Denis</b>	64%	83%	68%
<b>Autres communes de Seine-Saint-Denis</b>	11%	8%	10%
<b>Autres (région parisienne et province)</b>	26%	9%	22%
<b>Total</b>	100%	100%	100%
<b>n =</b>	466	124	590

Source : Échantillon OPH, Ensemble des ménages ayant débuté une location entre 1969 et 1980.

Cette distinction n'apparaît pas pour l'ensemble du groupe « immigrants », comprenant les ménages de nationalité française : 69 % des natifs de France métropolitaine et 67 % des immigrants habitaient déjà à Saint-Denis<sup>313</sup>. L'écart entre ménages d'immigrants et d'« autochtones » est donc négligeable, ce qui signifie que le critère ici déterminant est celui de la nationalité. On peut y voir le résultat du refus de reloger des étrangers habitants d'autres communes. En conséquence, la municipalité a favorisé le logement de ménages de Français qui étaient moins fréquemment des résidents dionysiens, sans exclure les immigrants de nationalité française – comme par exemple, les immigrants des DOM, souvent présents dans le contingent « fonctionnaires ». Par ce choix, l'office a indirectement contribué à une remise en cause du lien étroit qui existait à l'origine de la politique municipale de logement social entre appartenance locale et accès aux HLM.

Cela se confirme si l'on observe la variation des durées de location, autre indice de l'implantation locale, en fonction des filières d'attribution. Le tableau 5-13 montre en effet qu'avec celui destiné aux « fonctionnaires », les contingents municipaux (commission d'attribution et RGC) désignent les locataires qui s'installent le moins durablement dans le même logement (cf. colonne 10 ans et plus). Ce qui pose question quant à la capacité de la municipalité à fixer les locataires qu'elle sélectionne.

**Tableau 5-13 : Durée des locations des bénéficiaires des différentes filières d'attribution (1969-1980) \*\***

	0-1 ans	2-4 ans	5-9 ans	10 ans et plus	Total	n =
<b>1% patronal</b>	21%	39%	25%	16%	100%	77
<b>Fonctionnaires et entreprises publiques</b>	15%	46%	34%	6%	100%	68
<b>Cas particuliers</b>	11%	43%	24%	22%	100%	46
<b>Commission d'Attribution et RGC</b>	18%	43%	28%	11%	100%	184
<b>Opération urbanisme</b>	13%	30%	29%	28%	100%	86
<b>Total</b>	16%	41%	28%	15%	100%	461

Source : Échantillon OPH, Ensemble des nouveaux locataires de la période 1969-1980, hors logements attribués par « Echange » et « Changement de nom », et sans les locataires pour lesquels date d'entrée ou de sortie sont inconnues.

On peut penser que la fréquence des échanges internes au parc HLM municipal que nous avons signalée pour la première moitié des années 1970 a permis de stabiliser quelques temps des

<sup>313</sup> Cf. Annexe n° 5-5-D, Tableau 13.

ménages « autochtones » qui, par la suite, ont eu tendance à déménager hors des cités municipales<sup>314</sup>. À l'échelle de la décennie, en effet, parmi l'ensemble des locataires, 43 % des familles d'immigrants et 50 % des ménages d'étrangers déménagent au sein du parc HLM municipal, contre seulement 29 % des natifs de France métropolitaine et 30 % des ménages français<sup>315</sup>. Il se peut que les Français « autochtones » trouvent à se loger à Saint-Denis chez d'autres bailleurs que l'office municipal ou en devenant propriétaires, mais la proportion croissante d'étrangers dans la population communale n'en fait pas l'hypothèse la plus probable. Un des changements importants de la première moitié des années 1970 est donc la rupture de l'inscription dans le territoire dionysien du public pourtant le plus valorisé par les acteurs municipaux.

Cela se confirme en observant parmi les locataires de la période 1969-1980, les proportions de ceux qui résidaient déjà auparavant dans le parc de l'office, indicateur de la plus ou moins grande dépendance au parc de HLM municipal pour se loger. Sur ce plan, des distinctions traversent les groupes « Étranger » et « Français ». Les étrangers de nationalités européennes et les immigrants venus des DOM sont nettement sous-représentés parmi les ménages qui étaient déjà locataires de l'office auparavant<sup>316</sup>. À l'inverse, les ménages d'étrangers du Maghreb ou d'autres États issus de l'empire colonial français sont près d'un quart, soit une proportion comparable à celle des locataires français, à déménager au sein du parc de l'office. Sans être très nombreux, ces immigrants, en majorité Algériens, seraient donc implantés depuis plus longtemps dans les cités municipales. Une autre donnée confirme ce rapport spécifique des ménages d'immigrants algériens aux HLM municipaux<sup>317</sup>. Ils se distinguent en effet très nettement, car plus des deux tiers restent dans le parc HLM municipal après avoir occupé les logements observés dans l'*Échantillon OPH*, alors que ce n'est le cas que pour 31 % des ménages français et pour 44 % des ménages d'étrangers européens<sup>318</sup>. Une part importante de la mobilité interne au parc HLM municipal, facteur d'ancrage local, est donc le fait d'immigrants étrangers postcoloniaux.

---

<sup>314</sup> À partir de 1969, un tiers des locataires quittent leurs logements pour rester dans le parc HLM dionysien, alors que dans la période précédente la proportion était d'un quart [Cf. Annexe n° 5-4-E, Tableau 19].

<sup>315</sup> Cf. Annexe n° 5-5-D, Tableaux 15 et 16. L'écart s'accuse encore si l'on n'observe que les locataires entrants dans les années 1970. Autre signe d'ancrage durable, les ménages d'étrangers ou d'immigrants restant dans le parc HLM municipal ont eu tendance à quitter plus tard leur logement initial [Cf. Annexe n° 5-5-E, Tableaux 19 à 22].

<sup>316</sup> Cf. Annexe n° 5-5-D, Tableaux 15 et 16.

<sup>317</sup> Plus généralement l'accès relativement précoce des familles algériennes au parc HLM ancien de la proche banlieue parisienne a été souligné par : M. Cohen, *Des familles invisibles, op. cit.*, p. 530-535.

<sup>318</sup> Cf. Annexe n° 5-5-E, Tableau 17. En tenant compte du lieu de naissance, la spécificité des immigrants nés dans d'ex-territoires coloniaux se confirme, et s'oppose le plus avec les ménages dont l'individu de référence est né en province, qui sont seulement 25 % à continuer de loger dans le parc HLM municipal [Cf. Annexe n° 5-5-E, Tableaux 18].

En cherchant à trier sur le volet les *immigrés*, l'office HLM et son entourage institutionnel ont donc globalement sélectionné des immigrants qui avaient davantage d'attaches locales que les locataires à la fois français et natifs de France métropolitaine. Moins implantés à Saint-Denis et moins dépendants des HLM municipaux pour se loger ces derniers sont partis plus rapidement. Cela modifie un peu l'image de « couches moyennes » logées depuis longtemps en HLM qui seraient parties durant les années 1970, attirées par le projet pavillonnaire, certes, mais aussi à cause de l'image dégradée des HLM et de la distance sociale entre Français et *immigrés*. Il s'agit souvent de locataires récents que l'on a délibérément favorisés pour préserver la « diversité » du peuplement des cités municipales. À l'inverse, ce sont les étrangers postcoloniaux, les moins « désirés », qui s'avèrent les plus durablement installés dans la commune et dans les cités municipales. L'hypothèse serait à creuser : non seulement les premières politiques de peuplement tentées dans les années 1970 ne sont pas parvenues à fixer les locataires « désirables », inscrits dans des trajectoires résidentielles dépassant l'échelle communale ; mais il se pourrait aussi qu'elles aient accentué les distances sociales entre « autochtones » et « immigrés » en introduisant un différentiel d'implantation locale qui n'existait pas auparavant.

### **3.2.3. Un peuplement *immigré* accru, sans mouvement de « prolétarisation » des locataires municipaux**

L'étude statistique menée à l'échelle de la région parisienne par Michel Pinçon, à partir des données des recensements de la population de 1968 et 1975, montre l'association entre la progression de la part des locataires étrangers et ce qu'il appelle la « prolétarisation » du peuplement des HLM, c'est-à-dire l'accroissement relatif des ouvriers non qualifiés dans les cités<sup>319</sup>. Il décrit par là une trajectoire de peuplement moyenne, pour un parc HLM francilien très diversifié en fonction des types d'organismes et de la distance à Paris. Dans le cas d'un office comme celui de Saint-Denis où la dominante ouvrière et la place accordée aux familles pauvres sont des réalités de longue date, l'impression de « prolétarisation » a toutefois des chances d'être moins marquée. Cela d'autant que, selon l'étude de Michel Pinçon, les offices publics logent en moyenne moins d'étrangers que les sociétés privées d'HLM, tandis que la part relative des étrangers augmente régulièrement lorsqu'on s'éloigne de Paris. L'étude de l'*Échantillon OPH* confirme qu'il n'y a dans la population logée durant les années 1970, ni une

---

<sup>319</sup> « Alors qu'en 1968 les immigrés représentaient 7,2 % des ouvriers, toutes nationalités confondues, logés en HLM, ils représentaient en 1975, 13,2 % de contremaîtres et O.Q. et [surtout] 23,4 % des O.S. et manœuvres occupant ces logements [en Île-de-France]. En 1968, les ouvriers représentaient 70 % des actifs étrangers logés en HLM, taux qui était passé à 78,4 % en 1975 » [M. Pinçon, *Les immigrés et les HLM*, op. cit., p. 25-30 (voir aussi p. 45-47 et p. 123 126)]. L'auteur reproduit le même biais que les acteurs du secteur en utilisant le terme *immigré* pour qualifier les étrangers.

fuite des classes moyennes, ni une nette progression des fractions ouvrières les moins qualifiées, parmi lesquelles les étrangers sont surreprésentés.

En première approche, une typologie synthétisant les caractéristiques démographiques et socio-professionnelles des locataires de la période 1969-1980 permet de décrire à grands traits une population qui présente toujours une dominante ouvrière.

**Encadré 5-8 : Typologie socio-démographique des ménages de locataires logés dans le parc de l'office HLM dionysien entre 1969 et 1980**

Cette typologie, décrite de façon détaillée en annexe<sup>320</sup>, reprend le principe méthodologique déjà appliqué aux ménages ayant logé dans le parc HLM municipal entre 1950 et 1968<sup>321</sup>. En croisant catégories socio-professionnelles des hommes et des femmes, composition du ménage et classe d'âge à l'entrée dans le logement, une classification en quatre types peut être dégagée. Par rapport à la période précédente, on ne distingue plus le type des ménages avec 2 enfants maximum, dont les conjoints avaient plus de 40 ans en moyenne à leur arrivée dans le logement et présentaient des CSP hétérogènes (ce groupe représentait 23 % des ménages de la période 1950-1968).

Pour les locataires de la période 1969-1980, la typologie dégagée est la suivante :

**Type 1 (actifs masculins, dominante ouvrière) :** Avec environ 40 % de l'ensemble, le premier type de ménage reste celui où la grande majorité des femmes demeure au foyer, tandis que les hommes sont ouvriers qualifiés (46 % du type) et non qualifiés (31 % du type). Il existe donc d'importantes hiérarchies internes dans ce groupe. Ces locataires ont en majorité accédé à leur logement entre 31 et 38 ans et se partagent à parts égales entre ménages de 1 à 2 enfants et ménages de 3 enfants et plus. Le critère de l'absence d'activité féminine salariée associé à ce type, fait qu'un petit groupe d'hommes célibataires en fait partie (64 ménages sur 768), certains avec des enfants, mais en majorité seuls ; 45 sur 64 sont ouvriers, les autres souvent instituteurs, policiers ou salariés de professions commerciales. Ils sont le plus souvent arrivés à partir de 1975. Malgré cette diversité ce groupe central présente bien une dominante ouvrière.

**Type 2 (deux actifs jeunes, dominante de « classe moyenne ») :** Le second type de ménage (33 % de l'ensemble) reste celui du jeune couple de deux actifs, entrés dans leur logement sans enfants ou au maximum avec deux. Les hommes y sont en proportions comparables ouvriers qualifiés, employés ou salariés de professions intermédiaires et supérieures. Les femmes sont en majorité employées ou salariées de professions intermédiaires et supérieures.

**Type 3 (inactifs âgés) :** Ce troisième type de ménage ne se distinguait pas auparavant. C'est un petit groupe (8 % de l'ensemble) composé majoritairement d'inactifs entrés dans leur logement à plus de 40 ans, avec des enfants seulement pour un tiers d'entre eux.

**Type 4 (femmes « seules ») :** Ces ménages de femmes « seules » avec ou sans enfants apparaissent déjà dans la période précédente et renforcent encore un peu leur présence (environ 18 % de l'ensemble). Un tiers de ces femmes sont employées, un autre tiers sont inactives, 20 % sont ouvrières et un peu moins font partie de professions intermédiaires et supérieures.

Ce tableau correspond globalement aux caractéristiques de la population communale, malgré la persistance d'une distorsion favorable aux couches moyennes de la société locale : à Saint-Denis en 1975, 59 % de la population active demeure ouvrière, tandis que les employés, et secondairement les cadres moyens et professions intermédiaires, qui ont connu une lente progression forment ensemble un peu plus de 30 % de la population active locale<sup>322</sup>. La relative

<sup>320</sup> Cf. Annexe n° 5-3, Typologie socio-démographique des ménages logés (1969-1980).

<sup>321</sup> Le principe général est la réalisation d'une classification ascendante hiérarchique à partir d'une analyse des correspondances multiples. Cf. Annexe 3-2-B.

<sup>322</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*. Paris : L'Harmattan, 1997, p. 30-33. Les employés connaissent une forte progression après 1975, pour atteindre près de 40 % de la population active en 1982. Entre 1968 et 1982, Saint-Denis perd 12 350 actifs ouvriers, avec une accélération après 1975, qui fait chuter leur proportion à un peu plus de 40 % de la population active.

stabilité du groupe ouvrier jusqu'en 1975 masque cependant d'importantes recompositions internes. Les ouvriers non qualifiés, en progression, dépassent 60 % de l'ensemble des ouvriers depuis le début des années 1960<sup>323</sup>. La part des inactifs dans la population communale augmente elle aussi pour atteindre 38 % en 1975, puis 52,5 % en 1982<sup>324</sup>. Si les inactifs progressent dans le parc HLM municipal (de 20 % des hommes logés en 1972 à 28 % en 1978<sup>325</sup>), l'équilibre entre ouvriers qualifiés et non qualifiés reste en défaveur des seconds (15 % des actifs masculins logés, contre 37 % d'ouvriers qualifiés en 1972 ; 17 % contre 29 % en 1978<sup>326</sup>).

**Tableau 5-14 : Filières d'attribution et types socio-démographiques des ménages de nouveaux locataires (1969-1980)**

	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Total	n =
<b>1% patronal</b>	42%	40%	1%	17%	100%	78
<b>Fonctionnaires et entreprises publiques</b>	15%	65%	4%	16%	100%	68
<b>Cas particuliers</b>	43%	43%	11%	4%	100%	47
<b>Commission Attribution</b>	43%	37%	3%	16%	100%	86
<b>Garantie communale</b>	26%	31%	12%	31%	100%	100
<b>Opération urbanisme</b>	59%	6%	18%	17%	100%	88
<b>Total</b>	38%	35%	9%	18%	100%	467

	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Total
<b>1% patronal</b>	19%	19%	3%	15%	17%
<b>Fonctionnaires et entreprises publiques</b>	6%	27%	8%	13%	15%
<b>Cas particuliers</b>	11%	12%	13%	2%	10%
<b>Commission Attribution</b>	21%	20%	8%	16%	18%
<b>Garantie communale</b>	15%	19%	30%	36%	21%
<b>Opération urbanisme</b>	29%	3%	40%	17%	19%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%
<b>n =</b>	178	163	40	86	467

Source : Échantillon OPH, Ensemble des nouveaux locataires de la période 1969-1980, hors logements attribués par « Echange » et « Changement de nom ».

Le tableau 5-14 confirme la spécialisation socio-démographique des différentes filières d'attribution<sup>327</sup>. Les plus spécifiques sont celles réservées aux fonctionnaires et assimilés et aux relogés d'opérations urbaines. La première bénéficie en grande majorité à de jeunes couples d'actifs de la classe moyenne locale avec peu ou pas d'enfants (type 2). La seconde favorise nettement les ménages du type 1, à dominante ouvrière, comptant un seul actif, un peu plus âgés et avec des enfants plus nombreux, ainsi que des ménages d'inactifs (type 3). Ces derniers sont dans leur grande majorité de ménages de retraités, issus pour beaucoup d'entre eux de l'îlot Basilique. Les types 1 et 2 sont représentés à des proportions équivalentes parmi les bénéficiaires du 1 % patronal, qui très logiquement ne profite pas aux retraités et chômeurs. Ceux-ci, et plus particulièrement les femmes « seules » (type 4), sont favorisés par le contingent

<sup>323</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 30.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>325</sup> Cf. Annexe n° 5-4-A, Tableaux 1-a et 1-b.

<sup>326</sup> *Ibid.*

<sup>327</sup> Sur les CSP masculines par filière d'attribution, cf. Annexe n° 5-4-A Tableau 2.

« garantie communale », alors que le profil des locataires désignés par la commission d'attribution, moins contrasté, est proche de celui des bénéficiaires du 1 % patronal. Avec le contingent RGC, la municipalité s'est donc dotée d'un instrument lui permettant d'adapter sa politique d'attribution à l'accroissement des séparations et divorces et au vieillissement d'une partie de la population, désormais considérée comme bénéficiaire légitime des HLM municipaux.

Comme on peut s'y attendre, près des trois quarts des ménages d'étrangers appartiennent au type 1 à dominante ouvrière (cf. *infra*, tableau 5-15). Au sein des ménages du type 1, environ 80 % des femmes sont inactives et 12 % sont ouvrières, en très grande majorité non qualifiées<sup>328</sup>. Alors que, dans ce groupe, le profil des actifs masculins est relativement diversifié pour les ménages français, ceux des ménages d'étrangers sont à 90 % ouvriers (cf. *infra*, tableau 5-16). Néanmoins, seule la moitié des ménages d'étrangers de ce groupe central vit avec le salaire d'un OS. Toujours au sein de ce groupe central, la catégorie des hommes ouvriers non qualifiés est la seule où l'on trouve une majorité d'étrangers (tableau 5-16). C'est une caractéristique assez attendue. Les immigrants étrangers accédant aux HLM municipaux correspondent bien aux segments les moins élevés de la société locale. Mais, leur arrivée provoque-t-elle pour autant un changement important dans la composition sociale de la population logée ?

Cela ne semble pas être le cas. À la différence des représentations courantes, observer les locataires quittant le parc de l'office dionysien sur une période allant des années 1950 aux années 1980, ne permet pas montrer que les ouvriers non qualifiés étrangers se seraient substitués durant les années 1970 aux ménages de classes moyennes partis. Ces derniers représentent en effet toujours un bon tiers des nouveaux locataires durant la décennie (cf. *supra*, tableau 5-14, colonne « Type 2 »). Effectivement, parmi les locataires de « classes moyennes » (type 2), on ne trouve que 9 % de ménages d'étrangers, contre 18 % dans l'ensemble (cf. *infra*, tableau 5-15). De même, parmi les locataires du type 1 (« actifs masculins, dominante ouvrière »), 49 % des ménages d'étrangers sont bien ouvriers non qualifiés, contre 18 % des ménages de deux Français (cf. *infra*, tableau 5-16). Néanmoins, la catégorie socio-professionnelle des actifs masculins au sein des ménages quittant le parc HLM municipal apparaît comme une variable peu corrélée à la période de départ (cf. *infra*, tableau 5-17)<sup>329</sup>. Cela signifie donc que les « équilibres » sociaux sont peu remis en cause par les mobilités des locataires.

**Tableau 5-15 : Nationalité des ménages locataires et type socio-démographique (1969-1980) \*\*\***

---

<sup>328</sup> Cf. Annexe n° 5-3, Tableau 3.

<sup>329</sup> Voir aussi : Annexe n° 5-4-D, Tableau 15.

	Deux conjoints français (et NR)	Au moins un conjoint étranger	Total
Type 1	34%	72%	41%
Type 2	37%	16%	33%
Type 3	8%	6%	8%
Type 4	21%	6%	18%
Total	100%	100%	100%
n =	626	142	768

	Deux conjoints français (et NR)	Au moins un conjoint étranger	Total	n =
Type 1	67%	33%	100%	312
Type 2	91%	9%	100%	256
Type 3	85%	15%	100%	60
Type 4	94%	6%	100%	140
Total	82 %	18 %	100%	768

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires de la période 1969-1980.

**Tableau 5-16 : Nationalité et catégories socio-professionnelles des hommes des ménages de *type socio-démographique 1* (« actifs masculins, dominante ouvrière »), 1969-1980**

	Deux conjoints français (et NR)	Au moins un conjoint étranger	Total
Inactifs et NR	11%	2%	7%
Employés, Professions intermédiaires et supérieures	27%	7%	19%
Ouvriers non qualifiés	18%	49%	31%
Ouvriers qualifiés	45%	41%	43%
Total	100%	100%	100%
n =	56	41	97

	Deux conjoints français (et NR)	Au moins un conjoint étranger	Total	n =
Inactifs et NR	86%	14%	100%	7
Employés, Professions intermédiaires et supérieures	83%	17%	100%	18
Ouvriers non qualifiés	33%	67%	100%	30
Ouvriers qualifiés	60%	40%	100%	42
Total	58%	42%	100%	97

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires de la période 1969-1980, classés dans le type 1 de notre classification socio-démographique présentée ci-dessus (cf. *supra*, Encadré 5-8).

**Tableau 5-17 : Catégorie socio-professionnelle des actifs masculins, en fonction de la période de sortie du parc HLM municipal (1950-1988) \***

	Ouvriers non qualifiés	Ouvriers qualifiés	Employés	Professions intermédiaires et supérieures	Inactifs et NA	Pas de conjoint masculin	Total	n =
<b>1950-1968</b>	20%	35%	16%	15%	3%	11%	100%	148
<b>1969-1974</b>	18%	36%	14%	14%	3%	16%	100%	108
<b>1975-1980</b>	14%	30%	13%	18%	6%	20%	100%	213
<b>1981-1988</b>	12%	27%	13%	14%	8%	26%	100%	235
<b>Total</b>	15%	31%	14%	15%	5%	20%	100%	704

Source : Échantillon OPH, Ensemble des ménages sortants en dehors du parc HLM municipal entre 1950 et 1988.

Dans la continuité des années 1960, l'évolution principale est la place croissante des ménages sans conjoint masculin parmi les locataires sortants<sup>330</sup>. La part des sortants employés ou salariés de professions intermédiaires et supérieures ne connaît pas de progression significative. Ce sont les ménages d'ouvriers, qualifiés ou non, qui sont surreprésentés parmi les sortants jusqu'en 1974, sans qu'on puisse parler de bouleversement. Notons que jusqu'en 1974 la proportion des ouvriers non qualifiés sortants est supérieure à leur poids dans la population logée (estimée à 15 % pour l'ensemble des locataires de la période 1969-1980<sup>331</sup>), ce qui n'augure pas d'une fixation des « prolétaires » dans les cités municipales.

Parmi les locataires sortants, l'évolution de la composition démographique des ménages apparaît beaucoup plus significative (tableau 5-18). Alors que les ménages avec des enfants étaient fortement surreprésentés parmi les sortants jusqu'à la fin des années 1960, les familles de trois enfants et plus se stabilisent très nettement à partir de la seconde moitié des années 1970. Les possibilités de mobilité résidentielle pour ces ménages s'amenuisent.

**Tableau 5-18 : Composition des ménages en fonction de la période de sortie du parc HLM municipal (1950-1988) \*\*\***

	Couple sans enfant	Couples avec 1-2 enfants	Couples avec 3 enfants et plus	Adultes seuls	Adultes seuls avec enfants	Total	n =
<b>1950-1968</b>	12%	45%	31%	5%	6%	100%	148
<b>1969-1974</b>	23%	37%	21%	7%	11%	100%	108
<b>1975-1980</b>	24%	33%	9%	25%	8%	100%	213
<b>1981-1988</b>	21%	26%	13%	30%	10%	100%	235
<b>Total</b>	21%	34%	17%	20%	9%	100%	704

Source : Échantillon OPH, Ensemble des ménages sortants en dehors du parc HLM municipal entre 1950 et 1988.

Au même moment les départs de ménages sans enfants sont plus fréquents. Une part importante des évolutions observées tient, de fait, à la progression des personnes seules, notamment âgées, parmi la population logée. Cela tend à confirmer qu'avant un changement de la stratification sociale, la population logée est d'abord affectée par des évolutions socio-démographiques

<sup>330</sup> Cf. *supra*, Chap. 3, 2.3.

<sup>331</sup> Cf. Annexe n° 5-4-B, Tableau 4.

situées dans la continuité de ce que nous avons observé dans les années 1960. Cela renforce la singularité des ménages d'immigrants avec plus de trois enfants. Toutefois, en moyenne durée, la présence de familles nombreuses dans les cités municipales n'a rien d'inédit. Les familles d'*immigrés* accédant aux HLM municipaux viennent plutôt remplacer des ménages ouvriers français avec enfants dont les départs sont plus fréquents jusqu'au milieu des années 1970.

On peut affiner la description en distinguant des catégories de population plus diversifiées. Croiser notre typologie socio-démographique avec des nationalités plus détaillées donne d'abord l'image d'une certaine homogénéité des immigrants étrangers (tableau 5-19). Quelques singularités nationales s'observent néanmoins : les locataires espagnols sont sous-représentés parmi les jeunes couples de la classe moyenne locale, ce qui renvoie à l'ancienneté relative de leur migration en banlieue nord<sup>332</sup>. À l'inverse, les Portugais et autres étrangers sont plutôt sous-représentés parmi les ménages d'inactifs et de femmes seules.

**Tableau 5-19 : Nationalité du premier signataire du bail et type socio-démographique \*\*\***

	Français	NR	Algérien	Espagnol	Portugais	Autres étrangers	Total
<b>Type 1</b>	34%	30%	70%	75%	76%	77%	41%
<b>Type 2</b>	38%	33%	18%	8%	15%	15%	33%
<b>Types 3 et 4</b>	29%	37%	13%	17%	9%	8%	26%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>n =</b>	602	30	40	24	33	39	768

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires de la période 1969-1980.

**Tableau 5-20 : Nationalité du premier signataire du bail et catégorie socio-professionnelle masculine \*\*\***

	Français	NR	Algérien	Espagnol	Portugais	Autres étrangers	Total
<b>Ménages sans conjoint masculin, hommes inactifs</b>	29%	43%	13%	17%	6%	8%	26%
<b>Employés, professions intermédiaires et supérieures</b>	31%	23%	18%	8%	3%	21%	27%
<b>Ouvriers qualifiés</b>	30%	27%	28%	25%	52%	41%	31%
<b>Ouvriers non qualifiés</b>	10%	7%	43%	50%	39%	31%	15%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>n =</b>	602	30	40	24	33	39	768

	Français	NR	Algérien	Espagnol	Portugais	Autres étrangers	Total	n =
<b>Ménages sans conjoint masculin, hommes inactifs</b>	87%	6%	2%	2%	1%	1%	100%	201
<b>Employés, professions intermédiaires et supérieures</b>	88%	3%	3%	1%	0%	4%	100%	210
<b>Ouvriers qualifiés</b>	76%	3%	5%	3%	7%	7%	100%	240
<b>Ouvriers non qualifiés</b>	52%	2%	15%	10%	11%	10%	100%	117
<b>Total</b>	78%	4%	5%	3%	4%	5%	100%	768

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires de la période 1969-1980.

<sup>332</sup> N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge », op. cit.*

L'observation de la catégorie socio-professionnelle des conjoints masculins précise la position des groupes nationaux sur l'échelle sociale (cf. *supra*, tableau 5-20). Les locataires portugais se distinguent par une très faible proportion des ménages sans actifs masculins et des ménages d'hommes employés ou salariés intermédiaires et supérieurs. C'est aussi le seul groupe national composé en majorité d'hommes ouvriers qualifiés, ce qui les distingue assez nettement des ménages d'Espagnols. Le profil des locataires algériens est aussi singulier car il présente une part assez importante d'hommes employés ou salariés intermédiaires et supérieurs, associée à une surreprésentation des ouvriers non qualifiés.

**Tableau 5-21 : Lieu de naissance de l'individu de référence et catégorie socio-professionnelle féminine \*\*\*<sup>333</sup>**

	Saint-Denis	Région parisienne (autres)	France Province	France DOM	NR	(Ex)-Colonies françaises	Autres pays étrangers	Total
<b>Femmes au foyer et NR</b>	37%	32%	35%	35%	52%	54%	55%	42%
Retraitées et chômeuses	8%	9%	11%	4%	5%	9%	8%	9%
Employées	34%	33%	29%	42%	18%	18%	11%	26%
Professions intermédiaires et supérieures	8%	15%	9%	8%	9%	10%	5%	10%
Ouvrières	12%	11%	15%	12%	15%	10%	22%	14%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>n =</b>	73	179	179	26	130	93	88	768

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires de la période 1969-1980.

**Tableau 5-22 : Nationalité du premier signataire du bail et catégorie socio-professionnelle féminine \*\*\***

	Français	NR	Etrangers postcoloniaux	Etrangers Européens	Total
<b>Femmes au foyer et NR</b>	37%	34%	72%	59%	42%
Retraitées et chômeuses	9%	21%	7%	3%	9%
Employées	31%	10%	7%	9%	26%
Professions intermédiaires et supérieures	11%	14%	5%	1%	10%
Ouvrières	12%	21%	10%	28%	14%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%
<b>n =</b>	603	29	61	75	768

Source : Échantillon OPH, Ensemble des locataires de la période 1969-1980.

Les données sur les catégories socio-professionnelles des femmes confirment que les ménages d'immigrants étrangers présentent un profil comparable à certains des ménages de natifs de France métropolitaine arrivés dans le parc de l'office avant 1965 (tableau 5-21 ; colonne « NR »<sup>334</sup>) : on y trouve une proportion de femmes au foyer comparable. Pour les

<sup>333</sup> L'individu de référence est le conjoint le plus âgé. Pour la catégorie des natifs des DOM, les effectifs sont très réduits, mais influent peu sur le résultat du Chi-2.

<sup>334</sup> « NR » : individus pour lesquels le lieu de naissance n'est pas renseigné dans les dossiers de locataires. Ils sont en grande majorité logés avant 1965, car l'information n'était pas collectée à ce moment. Il s'agit en grande majorité de ménages français.

ménages d'immigrants (post)-coloniaux dont les femmes sont actives, celles-ci sont plus souvent salariées moyennes et supérieures, alors que pour les immigrants d'autres pays étrangers elles sont plus souvent ouvrières (le plus souvent femmes de ménage et O.S.). C'est sur ce point que la distinction est la plus nette entre les locataires étrangers postcoloniaux et les étrangers européens (cf. *supra*, tableau 5-22). La proportion de femmes au foyer est nettement supérieure chez les locataires étrangers postcoloniaux, par rapport aux ménages français, mais aussi par rapport aux autres étrangers<sup>335</sup>. Tout semble donc indiquer que ces ménages *immigrés* ont eu tendance à se substituer, ou à venir s'associer, aux ménages français parmi les plus modestes dont le profil s'est détaché au cours des années 1960 lorsque le modèle familial comportant une femme au foyer et de nombreux enfants a commencé à perdre du terrain parmi la population logée<sup>336</sup>.

À l'échelle de la région parisienne, Michel Pinçon souligne que les travailleurs *immigrés* ayant accédé aux HLM entre 1968 et 1975 ont fait l'objet, par rapport aux Français de mêmes catégories socio-professionnelles, d'une sursélection particulièrement défavorable aux ouvriers étrangers les moins qualifiés, mais en partie compensée pour les familles d'immigrants étrangers des catégories les plus basses, lorsque le nombre de leurs enfants est plus élevé<sup>337</sup>. Ces deux traits généraux sont vérifiés dans le parc de l'office dionysien, mais ils ne produisent pas de modification spectaculaire du peuplement des cités municipales sur le plan socio-démographique. Partant d'un modèle local qui, dans les années 1950, accordait une place relativement importante aux ouvriers et secondairement à des familles de « prolétaires », l'office dionysien a continué, dans les années 1970 comme dans les années 1960, à sélectionner de préférence des locataires représentant les couches moyennes, composées d'employés, de fonctionnaires et d'ouvriers ou techniciens qualifiés. En se muant en discrimination envers les étrangers, la « sélection nécessaire » exercée depuis les années 1960 a donc permis d'éviter que la progression des immigrants parmi les locataires ne se traduise par un processus de « prolétarisation » accentuée. Après ce tri, les locataires étrangers de l'office étaient en bonne partie des ouvriers qualifiés<sup>338</sup>, tandis qu'une autre part des familles *immigrées* renouvelait le

---

<sup>335</sup> Les ménages d'étrangers postcoloniaux sont aussi ceux parmi lesquels on trouve la plus forte proportion de familles de 3 enfants et plus [cf. Annexe n° 5-5-C, Tableau 9]. Pour souligner le caractère limité de ce peuplement « prolétaire immigré », notons toutefois que les familles d'immigrants étrangers de trois enfants et plus, celles dont les mères sont le plus souvent au foyer et les pères le plus souvent ouvriers peu qualifiés, ne représentent que 4 % de tous les locataires de la période 1969-1980.

<sup>336</sup> Cf. Chap. 3, 2.2.3 et 2.2.4.

<sup>337</sup> M. Pinçon, *Les immigrés et les HLM*, *op. cit.*, p. 123-126.

<sup>338</sup> Cf. *supra*, tableau 5-16 : Au sein des ménages du type 1 « actifs masculins, dominante ouvrière », les ménages d'étrangers représentent 40 % des ouvriers qualifiés. Vu dans l'autre sens, 41 % des locataires étrangers, toujours au sein du type 1, sont des ménages d'ouvriers qualifiés, ce qui ne fait pas une grande différence avec les locataires français (ménages d'ouvriers qualifiés à 45 %).

*stock* des familles nombreuses d'ouvriers et de prolétaires dionysiens déjà logées durant les décennies précédentes.

### ***De l'hospitalité municipale mesurée au « seuil de tolérance », ou comment escamoter l'enjeu de la citoyenneté urbaine avec des quotas***

Nous avons commencé la seconde partie de notre récit en rappelant la progression de la proportion des ménages d'étrangers et d'immigrants dans les cités municipales durant les années 1960. Elle s'était produite suivant les logiques d'une hospitalité municipale mesurée, accordant d'abord aux immigrants les plus récents une assistance sociale minimale, mais laissant à ceux installés de longue date la possibilité d'accéder à des HLM municipaux encore relativement rares. De ce cadre limité, l'accès au logement municipal pouvait apparaître à la fois comme la sanction d'un parcours d'intégration sociale et comme un symbole d'inclusion dans le champ d'une citoyenneté municipale pleine et entière. Nous avons cependant montré dans ce chapitre que modèle a été remis en cause au tournant des années 1970. Les confrontations avec l'État gaulliste du début des années 1960 pour la prise en charge sociale de populations allogènes (Tsiganes, rapatriés) avaient laissé des traces. Par la suite, le développement au Franc-Moisin d'un bidonville dont la taille dépasse les capacités de l'institution municipale, et le remplacement plus ordinaire des habitants des secteurs insalubres par de nouveaux immigrants, apparaissent comme les facteurs déclencheurs d'une remise en retrait de la logique d'hospitalité.

L'étude quantitative des dossiers de locataires montre cependant que cette logique anciennement inscrite dans le répertoire d'action des communes se maintient sous certains aspects dans les pratiques de l'office HLM. On a tout d'abord observé qu'entre la fin des années 1960 et 1972, la présence des immigrants et des étrangers dans les cités municipales continue de progresser pour atteindre des proportions estimées à environ 18 % de ménages d'étrangers, et environ 30 % de ménages d'immigrants. Jusqu'en 1972-1973, le positionnement des élus en charge de la question reste assez souple. Les négociations en cours pour la résorption des bidonvilles favorisent de temps à autre des postures de fermeté. Mais la filière d'attribution par la commission de l'office n'est réellement fermée dans un premier temps que pour les immigrants installés à Saint-Denis depuis moins de dix ans, tandis que des immigrants étrangers récents accèdent au parc HLM par le biais des résorptions de bidonville et d'habitat insalubre ancien, ou par celui du 1 % patronal. Cette phase de progression du peuplement *immigré* ne modifie guère les principaux équilibres socio-démographiques constatés jusqu'à présent dans les cités municipales. S'ils sont plus souvent parmi les ouvriers les moins qualifiés et parmi les familles nombreuses, l'arrivée de ces nouveaux immigrants ne produit pas de

« prolétarisation » de la population logée. La progression des immigrants s'effectue pour une part par l'accès de « classes moyennes » *immigrées* aux HLM municipaux – comme on le voit dans le cas des locataires algériens – et pour une autre par substitution aux familles nombreuses ouvrières, voire prolétaires, logées par l'office depuis les années 1950.

Un résultat important du maintien des logiques de l'hospitalité municipale est que, plus souvent que les autres locataires de l'office, les étrangers sont déjà résidents dionysiens et qu'ils le restent en proportion plus importante lorsqu'ils quittent les logements que nous observons dans l'*Échantillon OPH*. Cela s'explique précisément par les logiques de l'hospitalité graduelle qui valorisent tout particulièrement le critère de l'appartenance locale comme justification de l'attribution d'HLM à des étrangers. Cela apparaît désormais singulier car à l'échelle de l'ensemble des locataires on constate un fléchissement des indicateurs d'appartenance locale. Par le biais de la « garantie communale », du 1 % patronal ou du contingent bénéficiant à des fonctionnaires et salariés d'entreprises publiques, les responsables municipaux ont plus ou moins délibérément cherché à équilibrer le peuplement des cités avec des ménages d'ouvriers qualifiés ou de classes moyennes salariées issus d'un bassin géographique élargi. Mais, à l'inverse de la sursélection des étrangers qui semble favoriser l'implantation durable d'une part importante d'entre eux, ces pratiques ne parviennent pas à fixer les ménages les plus « désirés ». Il y a là une rupture de fait avec les réalités et les principes initiaux du peuplement des cités municipales. Il se confirme ainsi que la politique de logement pensée dans les années 1950, dans le cadre municipal à l'attention de « citoyens-résidents » de la commune, n'est plus praticable à l'identique dans le contexte urbain des années 1970.

Ces évolutions de fond et l'observation des instruments d'action mobilisés permettent d'affirmer que la politique de gestion du peuplement *immigré* élaborée au début des années 1970 contribue à escamoter l'enjeu de la citoyenneté urbaine. Dans ce cadre de politique publique déterminé par les enjeux d'aménagement urbain et par les procédures de relogement des habitants issus de l'insalubre, le fondement de l'action n'est plus comme dans la logique d'hospitalité une certaine idée de la justice ou de la morale civique, mais plutôt une certaine idée des territoires, de leur devenir et des rapports de pouvoirs entre institutions en charge de l'urbain. C'est le sens que l'on peut donner, en effet, au principe de quotas d'*immigrés* qui, sous l'apparence d'un instrument d'ingénierie urbaine, a pour fonction essentielle de régler les négociations entre les municipalités, les organismes spécialisés comme la Sonacotra et les services de l'État.

Cette volonté de gérer le peuplement *immigré* et d'administrer sa répartition dans l'agglomération parisienne renvoie aux problématiques générales que nous avons décrites au chapitre précédent. La raison essentielle de cette crispation sur le peuplement *immigré* est en

effet la perception de plus en plus nette des effets de la désindustrialisation sur le territoire dionysien. La rupture générationnelle marquée autour de Mai 68 et les oppositions politiques avec les « gauchistes » ne sont pas étrangères à l'idée que les temps ont changé du point de vue des acteurs municipaux dionysiens. On l'a vu avec l'accent porté sur le thème du « vandalisme » et avec la préoccupation montante pour la dégradation des réalisations municipales. Face à ces enjeux, les acteurs locaux ont adopté une stratégie offensive, payante sur le plan de la construction HLM et sur celui de la rénovation du centre-ville, avec le lancement enfin assuré de la ZAC Basilique. Comme nous le verrons au prochain chapitre, cette opération d'aménagement est l'occasion d'une réflexion nouvelle sur la ville et son peuplement. Il s'agit de renforcer son centre comme un pôle d'attraction à l'échelle de la banlieue nord, pour des activités commerciales et tertiaires qui prendraient le relais d'un tissu industriel que l'on peine à renouveler lorsqu'il se défait. C'est donc un autre projet urbain qui émerge alors, dans lequel la diversité sociale et ethno- raciale du peuplement est valorisée comme un gage de renouvellement. C'est la raison pour laquelle apparaissent alors des préoccupations quant à la paupérisation du centre-ville et à la présence *immigrée* répulsive qui risquerait d'en faire un « ghetto ». On ne voit plus dans le centre urbain ancien une ville ouvrière vétuste et insalubre qu'il s'agit de rénover pour la population locale, mais avant tout un territoire dont il convient de gérer le peuplement pour assurer la réussite de son réaménagement. L'idée centrale, durcie au fil du temps et proche de ce qu'Olivier Masclet a montré concernant Gennevilliers, est que la commune ne doit pas se spécialiser dans logement de populations *immigrées* peu qualifiées uniquement parce qu'il y a sur son territoire un vaste parc de logement insalubre.

Ces nouvelles logiques expliquent que l'on passe d'une hospitalité mesurée à des pratiques discriminatoires assumées en interne et face aux institutions qui s'insèrent dans le champ d'intervention municipal. Un tournant est ainsi opéré en 1973-1974. On voit en effet à ce moment le déploiement de plusieurs décisions et pratiques organisant une fermeture plus complète aux immigrants étrangers. L'idée qu'un seuil est dépassé s'impose malgré des discours se voulant plus publics s'en démarquant, comme celui d'André Vieuguet signalé en introduction de ce chapitre. Elle conduit la commission de l'office municipal à rejeter en principe toute attribution à des étrangers, quelle que soit leur durée de résidence à Saint-Denis. La même logique est partagée par la préfecture, qui l'étend officiellement à la fin 1974 à plusieurs communes du département dans lesquelles des moyens sont prévus pour dissuader l'installation de nouveaux immigrants. Ces décisions ont des effets réels sur le peuplement des cités municipales. L'*Échantillon OPH* permet en effet de montrer une stabilisation des proportions d'étrangers et d'immigrants dans le parc de l'office dionysien de 1973 à 1975 (cf. *supra*, graphique 5-2 et 5-3). Cette fermeture au logement d'immigrants supplémentaires se

prolonge pour les étrangers jusqu'à la fin de l'année 1976. La proportion d'étrangers logés par l'office reste ainsi inférieure à 20 %, ce qui est relativement important par rapport à la moyenne de 9,4 % d'actifs étrangers logés dans l'ensemble des HLM de la région parisienne en 1975<sup>339</sup>. Mais cela continue à sous-représenter les étrangers par rapport à la place qu'ils occupent parmi les demandeurs de logement social à Saint-Denis (environ 30 % durant les années 1970).

Deux nuances peuvent être apportées à ce tournant discriminatoire envers les *immigrés*. D'une part, il a lieu dans une période de forte progression du nombre de logement municipaux. Dans ce contexte, même une proportion stabilisée signifie qu'en nombre absolu davantage d'immigrants accèdent aux cités municipales. D'autre part, on a observé que les positionnements vis-à-vis de l'immigration pouvaient diverger non seulement dans les milieux militants associatif et chrétien de gauche volontiers antiracistes, mais aussi au PCF et dans les courants associés à la majorité municipale sur le modèle de l'union de la gauche.

\*

\* \*

Le bilan apparaît donc très contrasté. D'un côté la période a effectivement vu arriver dans les cités municipales un nombre de locataires étrangers jamais atteint auparavant. Mais la logique d'hospitalité, maintenue dans un premier temps, a été restreinte puis mise en suspens au milieu de la décennie. Le peuplement *immigré*, accepté ou non, fait désormais partie de la réalité sociale des cités municipales. Alors que la logique d'hospitalité voyait dans les populations *immigrées* des « colonies » étrangères de passage pour l'essentiel de leurs membres, la nouvelle problématisation du peuplement *immigré* qui s'est imposée entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1970 représente une manière paradoxale de prendre acte de leur installation durable. Paradoxale car tout en envisageant cette réalité et en logeant effectivement des étrangers en nombre croissant, on a voulu qu'une part substantielle de ces *immigrés* s'installent ailleurs qu'à Saint-Denis ou restent en dehors du parc HLM municipal. À la faveur de la montée de l'enjeu du peuplement immigré, on est ainsi passé de l'hospitalité mesurée au relogement inhospitalier des immigrants.

Inhospitalier parce qu'effectué à contrecœur, mais aussi – comme l'a montré le chapitre précédent – car toute une part des cités municipales est déjà entrée dans un processus de dégradation matérielle favorisé par les limitations de l'office en matière de réhabilitation et d'entretien de son patrimoine. Ainsi, les ruptures que nous observerons dans le prochain chapitre avec l'entrée en crise budgétaire de l'office au milieu des années 1970 se prépare sous de nombreux aspects durant les années précédentes, pourtant marquées par les réussites de la

---

<sup>339</sup> M. Pinçon, *Les immigrés et les HLM*, op. cit., p. 24.

politique de construction municipale. Les cités neuves comme celles plus anciennes qui se dégradent sans que l'office parvienne à y remédier représentent désormais pour la municipalité propriétaire un patrimoine plus difficile à valoriser socialement et politiquement. Jusqu'aux années 1990, l'office municipal sera à la recherche de solutions face à ses problèmes de gestion budgétaire et immobilière. L'enjeu du peuplement *immigré* y restera en bonne place, tout en se chargeant progressivement de nouvelles questions.



## Troisième partie

### **L'office et les *immigrés* en temps de crise Des « citoyens-locataires » à l'épreuve des révisions de la gestion HLM (1975-1995)**

---

Depuis la fin des années 1960, l'enjeu de la citoyenneté urbaine des immigrants a été escamoté à Saint-Denis et sans doute de façon plus générale, par une gestion de la question du peuplement *immigré* comme problème d'ingénierie urbaine. Loin d'être pensé comme la mise en œuvre d'un droit, le relogement de familles d'étrangers a ainsi été vu comme un mal nécessaire pour faire face à l'urgence de la résorption de l'habitat insalubre et, au-delà, pour franchir un cap de modernisation urbaine. Si cette politique publique impulsée par l'État et endossée par la municipalité dionysienne a permis d'honorer la promesse de construction de logement en quantité, il n'apparaît plus évident que la mission première de l'office HLM de Saint-Denis soit de loger des « citoyens-locataires » municipaux. Les quotas et les logiques discriminatoires qu'ils ont contribué à renforcer vont à l'encontre d'un idéal d'égalité abstrait, mais ils divergent aussi des pratiques de l'hospitalité municipale qui envisageaient l'intégration lente et graduelle des immigrants installés durablement dans la commune. Quel que soit le degré d'ouverture ou de fermeture aux *immigrés*, l'horizon de la citoyenneté urbaine comme point de mire des politiques municipales s'est donc obscurci au début des années 1970.

L'histoire n'est pas close pour autant. Si les objectifs de la politique municipale et ses conceptions de la citoyenneté locale sont brouillés, des immigrants en nombre croissant ont bien été logés par l'office municipal. À ce titre, on peut estimer qu'ils bénéficient bien avec les logements qui leurs sont attribués d'un droit social et d'une parcelle du patrimoine public délivrés par l'institution municipale. Que les responsables locaux y aient contribué par conviction ou à contrecœur importe, mais n'annule pas cette réalité. Les données présentées au chapitre précédent permettent d'ailleurs dès maintenant de noter que la présence d'immigrants étrangers continue de progresser après 1975 dans le parc HLM municipal. En s'en tenant aux statistiques de l'office dionysien, la part de locataires étrangers serait passée de 11,6 à 21,3 % entre 1974 et 1990<sup>340</sup>. Cela signifie que leur présence s'est affirmée davantage dans les cités municipales que dans le reste de la ville, car durant la même période la proportion des étrangers est passée de 25 à 28,5 % de la population communale.

Si l'histoire ne s'arrête pas aux quotas d'*immigrés*, c'est aussi parce qu'au-delà des chiffres, de la seconde moitié des années 1970 aux années 1990, la problématique de la citoyenneté urbaine des immigrants ressurgit par différents biais. Aussi, en abordant cette dernière période, nous voudrions montrer de nouveau que la progression du peuplement *immigré*, bien entendu centrale pour notre objet, ne suffit pas à elle seule à comprendre ce qui se joue dans la société dionysienne et dans les rapports que la municipalité entretient avec elle.

---

<sup>340</sup> Cf. Chapitre 5, 3.2.1., et Chapitre 7, 3.2. Pour les années 1970, nous avons vu que la proportion retenue par l'office est en dessous de celle des immigrants effectivement logés. Pour 1990, notre échantillon des dossiers de locataires ne permet pas d'effectuer la même analyse critique.

Durant les vingt ans que nous apprêtons à parcourir, un point fondamental de l'évolution du regard sur les *immigrés* est qu'il s'étend désormais des immigrants à leurs descendants. En 1984, un rapport de la direction départementale de l'Équipement de Seine-Saint-Denis dressé dans la perspective d'une réunion sur le logement des *immigrés* à l'échelle régionale, souligne ainsi la présence d'une importante « population enfantine étrangère », avec près de 20 % des scolaires, qui forme « probablement [le] plus nombreux effectif d'élèves étrangers de la région d'Ile-de-France », et ajoute dans le même sens que, « du fait de l'ancienneté de la tradition migratoire en Seine-Saint-Denis, une deuxième génération d'immigrés arrive à l'âge adulte »<sup>341</sup>. Avec la crise économique et la logique de restriction des flux migratoires qui s'installe dans la durée, on assiste en effet à partir de la seconde moitié des années 1970 à une stabilisation des étrangers dans la société française, comparable à celle observée lors des dépressions économiques des années 1880 et 1930<sup>342</sup>. Le caractère familial de l'immigration des « Trente Glorieuses » est découvert à cette occasion, tandis que l'échec de la politique de retour des immigrants non européens lancée par Valéry Giscard d'Estaing et Lionel Stoléru en 1977, atteste pour l'opinion comme pour les immigrants d'une implantation destinée à devenir durable<sup>343</sup>. À partir de l'été 1981, les « rodéos » de la banlieue lyonnaise suscitent une curiosité inédite des médias pour la jeunesse *immigrée* et la figure du « beur », dans le ton de la lecture culturaliste dominante<sup>344</sup>.

L'expression même de « seconde génération » dit bien qu'à partir des années 1980, derrière l'épithète *immigré*, ce ne sont plus les immigrants qui sont scrutés en priorité, mais leurs descendants. Leurs particularismes culturels, si ce n'est leurs couleurs de peau, feraient peser le risque d'une perpétuation de minorités ethno-raciales durablement étrangères à la nation. Sur le plan politique, se cristallise alors, selon l'expression de Patrick Weil, une « crise algérienne de la nationalité française » ; crise dans laquelle l'enjeu central est la nationalité des enfants d'Algériens dont on « découvre » qu'ils sont Français de naissance par l'effet du double

---

<sup>341</sup> AD 93, 2049 W 1, « Les travailleurs migrants en Seine-Saint-Denis », D.D.E G.E.P 93, le 6 mars 1984. À partir des résultats du recensement de 1982, l'enjeu de ce rapport est de défendre les résultats déjà obtenus dans le département en matière de logement des *immigrés* pour justifier des efforts mieux répartis à l'échelle régionale.

<sup>342</sup> G. Noiriel, *Le creuset français, op. cit.*, p. 250-257.

<sup>343</sup> Y. Gastaut, « Français et immigrants à l'épreuve de la crise (1973-1995) ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 1 octobre 2004, n° 84, n° 4 ; É. Mills-Affif, *Filmer les immigrants : les représentations audiovisuelles de l'immigration à la télévision française, 1960-1986*. De Boeck Université, 2004, chap. 8.

<sup>344</sup> Selon É. Mills-Affif, les « rodéos » des Minguettes de 1981 sont « l'évènement déclencheur d'un tournant iconique » car ils coïncident avec une liberté inédite des journalistes de télévision au début du premier septennat de François Mitterrand [É. Mills-Affif, « 1983, le tournant pas très cathodique ». *Hommes et Migrations*. 2016, n° 1313]. Sur les politiques du « droit à la différence » au début des années 1980 : A. Escafré-Dublet, *Culture et immigration : de la question sociale à l'enjeu politique 1958-2007*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2014, chap. 5.

*jus soli*<sup>345</sup>. Parallèlement au durcissement continu du droit du séjour jusqu'aux lois Pasqua de 1993, le débats se nouent donc aussi sur la réforme du code de la nationalité et autour du thème de l'identité nationale, à l'initiative de la droite de gouvernement et du Front national (FN), parti d'extrême droite en progrès électoral depuis 1983<sup>346</sup>. Le « problème de l'intégration » fait dans ce contexte l'objet de discussions récurrentes et se voit doté d'un Haut Conseil composé d'experts en 1989<sup>347</sup>. Par ces différents biais, la citoyenneté nationale des descendants d'immigrants est devenue en même temps que leur identité une question d'actualité.

Dans quelle mesure l'étude du logement des immigrants et de leurs familles par un office HLM de banlieue parisienne permet une relecture de cette période qui s'interroge sur la dimension urbaine de cette citoyenneté réclamée ou déniée ? Pour poser le problème, commençons par rappeler que les initiateurs de la marche pour l'égalité et contre le racisme qui a lieu d'octobre-décembre 1983 ne revendiquent pas la reconnaissance d'une singularité culturelle, ni même la carte de séjour de dix ans perçue par la suite comme un acquis du mouvement<sup>348</sup>. À la suite de la rébellion d'une partie de la jeunesse des Minguettes à Vénissieux, ils contestent d'abord l'autorité policière, dénoncent les crimes racistes, revendiquent le droit à la parole et, dans la foulée de mobilisations qui ont eu lieu dans les années précédentes dans le quartier, demandent aussi droit au travail et droit au logement<sup>349</sup>. Derrière la grille de lecture nationale qui s'est rapidement imposée, tout un contexte social et urbain apparaît ainsi déterminant ; et tout un pan de l'égalité revendiquée renvoie au droit d'usage de l'espace public et à la question de l'accès aux logements sociaux<sup>350</sup>.

Dans le contexte du début des années 1980, ces revendications ne sont pas sans rencontrer d'écho chez les spécialistes et militants de la cause urbaine, dans la continuité de certains engagements et héritages des « années 1968 ». Le thème de la participation des habitants suscite l'intérêt, notamment dans le cadre des opérations de réhabilitations qui commencent à être imaginées pour les grands ensembles durant les années 1970, avec l'élaboration de la procédure Habitat et vie sociale (HVS)<sup>351</sup>. La préoccupation réapparaît dans le cadre du Développement

---

<sup>345</sup> P. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, op. cit., chap. 6.

<sup>346</sup> V. Igounet, *Le Front national de 1972 à nos jours : le parti, les hommes, les idées*. Paris : Éd. du Seuil, 2014.

<sup>347</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *Histoire de l'immigration*, op. cit., p. 90-95. Pour une approche critique de la vision de l'islam portée par le Haut Conseil à l'intégration : J. Beaugé, A. Hajjat, « Élitisme français et construction du « problème musulman ». Le cas du Haut Conseil à l'intégration (1989-2012) ». *Sociologie*. 2014, vol. 5, n° 1.

<sup>348</sup> A. Hajjat, *La marche pour l'égalité et contre le racisme*. Paris : Éditions Amsterdam, 2013.

<sup>349</sup> Sur la question du droit au logement : « Les luttes pour le droit au logement : le cas des Minguettes (entretien avec Michel Ganozzi) », In : A. Boubeker, A. Hajjat. *Histoire politique des immigrations (post)coloniales : France, 1920-2008*. Paris : Éditions Amsterdam, 2008.

<sup>350</sup> Aux Minguettes, la contestation sur ce point porte en particulier sur la pratique de laisser des logements vacants pour contrecarrer les concentrations d'immigrés jugées excessives.

<sup>351</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit.

social des quartiers (DSQ), nouvelle étape de l'institutionnalisation de la politique de la ville, lancée en 1981. Dans ces nouveaux dispositifs, l'« injonction participative » demeure floue dans ses objectifs et dans ses cibles<sup>352</sup>. Toutefois, par des voies diverses qui vont du gaullisme d'Olivier Guichard au marxisme d'Henri Lefebvre, les thèmes de la participation locale et du droit à la ville sont en circulation<sup>353</sup>. Nous verrons qu'en s'adaptant aux évolutions des politiques urbaines et dans l'esprit du programme commun de la gauche, le PCF réinvestit à partir de la seconde moitié des années 1970 ce registre de l'accès aux droits. Cela n'est pas encore très perceptible à Saint-Denis. Mais durant la décennie suivante, comme nous l'avons évoqué en introduction de cette thèse, les élus dionysiens associent de plus en plus l'ambition de régénération urbaine aux thèmes du droit à la ville ou du droit au logement, proclamés par la loi Besson puis par la loi d'orientation pour la ville au début des années 1990.

Toute la question sera, pour nous, d'observer dans quelle mesure l'office HLM de Saint-Denis peut encore être le support de tels droits, et dans quelle mesure cette inflexion politique a pu représenter un retournement favorable à la reconnaissance locale d'une citoyenneté urbaine des immigrants et de leurs descendants. La chose est en effet loin d'être assurée. Outre les difficultés à intégrer les immigrants comme partie prenante de la société locale que nous avons déjà décrites, le contexte de crise économique, le caractère désormais inéluctable de la désindustrialisation et l'installation du chômage de masse multiplient les situations difficiles et les besoins de protection. Or, dans le même temps, l'office dionysien est contraint d'arrêter la construction de nouveaux logements durant une quinzaine d'années pour faire face à une crise budgétaire telle qu'il n'en a alors jamais traversé. Cette situation remet profondément en cause son modèle économique. D'abord perçue comme conjoncturelle, elle s'avère durable et difficile à résoudre. Dans ces conditions, nous verrons que le droit au logement et l'égalité réaffirmée devant les services publics locaux, entrent souvent en contradiction avec les pratiques de l'office, profondément révisées pour faire face à l'impératif budgétaire.

---

<sup>352</sup> Pour M.-H. Bacqué et C. Carriou, « On peut penser que la structuration de l'institution HLM d'une part, du milieu professionnel de l'autre, dans un contexte où le logement, même après la décentralisation de 1982 reste une compétence d'État mais un pouvoir des maires, ont constitué autant de freins à la diffusion de pratiques participatives » [M.-H. Bacqué, C. Carriou, « Participation et politiques du logement en France. Un débat qui traverse le XX<sup>e</sup> siècle ». In : M.-H. Bacqué, Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie*. Paris : La Découverte, 2011, p. 168-169].

<sup>353</sup> Sur le rapport « Vivre ensemble » d'O. Guichard préfigurant la décentralisation : T. Tellier, « 1976, le rapport "Guichard" : la participation au secours de l'action publique ? » *Territoires*. 2010, n° 513. L'ouvrage classique d'H. Lefebvre est : H. Lefebvre, *Le Droit à la ville*, op. cit. Pour une présentation générale : T. Paquot, « Redécouvrir Henri Lefebvre ». *Rue Descartes*. 2009, n° 63.



## Chapitre 6

### **L'épuisement d'un modèle.**

### **Entrée en crise de l'office et interrogations sur le public de la municipalité sociale (1975-1980)**

---

Les succès obtenus en matière de construction par l'office HLM de Saint-Denis durant la première moitié des années 1970 l'ont été au prix d'importantes difficultés de gestion, dont nous avons décrit les premières manifestations<sup>1</sup>. À la suite du retournement de conjoncture provoqué par le premier choc pétrolier, les difficultés redoublent. Elles sont amplifiées par la grave crise financière dans laquelle entre alors l'office HLM dionysien.

Cette crise s'inscrit dans un contexte plus large de révision du modèle d'intervention de la municipalité dionysienne en matière urbaine. À l'échelle locale, comme au niveau national, les politiques urbaines connaissent durant la seconde moitié des années 1970 des évolutions assez substantielles pour que les articulations entre le social et l'urbain fixées à la Libération soient réinterrogées, si ce n'est remises en cause. La municipalité dionysienne continue certes d'afficher, pendant et après les années 1970, la permanence de son orientation sociale<sup>2</sup>. Pourtant, l'état des finances de son Office HLM contraint à reconsidérer le surcroît de protection sociale apporté jusque-là à ses locataires via sa politique de loyer et de recouvrement des impayés. Par ailleurs, les évolutions de la politique nationale de logement – symbolisées par la loi Barre de 1977 – et les adaptations locales qu'elles impliquent, conduisent à réinterroger la définition du public visé par les politiques urbaines municipales. Nous le verrons notamment à travers la question du profil social des habitants ciblés par les logements construits dans le cadre de la rénovation de l'îlot Basilique, entièrement repensée par rapport au début des années 1970. L'histoire de l'office HLM représente dans ce contexte un point d'entrée intéressant pour saisir l'épuisement du modèle de la municipalité sociale tel qu'il a été conçu et remodelé à Saint-Denis depuis la Libération, en particulier pour ses effets sur l'appréhension du public *immigré*.

La lecture des archives de l'office montre que la problématisation du peuplement *immigré* des cités municipales acquiert, dans ce contexte, une nouvelle dimension. Ainsi, lorsqu'en mai 1978, en préparation d'une audience demandée au Préfet de Seine-Saint-Denis, les administrateurs de l'office dressent une liste de points justifiant la situation financière délicate

---

<sup>1</sup> Cf. Chap. 4, 3.

<sup>2</sup> Cf. Chap. 4, Introduction.

de leur organisme, ils placent au deuxième rang le « taux important d’immigrés dans les cités, qui, *selon eux*, explique en partie certaines dégradations<sup>3</sup> ». Ce point arrive après la question des niveaux de loyers, mais avant celle du nombre de chômeurs, avant les contraintes de réhabilitation des immeubles et les taux d’intérêts élevés liés aux derniers emprunts contractés par l’office. À la fin des années 1970, les acteurs dionysiens du logement social établissent donc comme une évidence un lien entre accès des *immigrés* aux HLM municipaux et la dégradation de leur situation matérielle et financière ; dévalorisation dont nous avons pourtant aperçu les logiques politiques et institutionnelles plus générales déjà à l’œuvre<sup>4</sup>.

Cette nouvelle déclinaison des inquiétudes relatives au peuplement *immigré* est contemporaine d’une reprise de la progression de la proportion d’immigrants et d’étrangers dans les cités municipales. L’analyse des dossiers de locataires présentée au chapitre précédent a en effet montré qu’en quelques années, après 1976, la part des étrangers comme celle des immigrants progresse d’environ dix points parmi les locataires de l’office<sup>5</sup>. On se demandera dans quelle mesure cette évolution résulte de la nouvelle politique de logement élaborée par le secrétariat d’État aux travailleurs immigrés au cours de l’année 1975, fondée sur la mobilisation d’une fraction des contributions patronales au logement social – dite « 0,1 % immigrés » – distribuée aux organismes HLM ou aux gestionnaires de foyers de travailleurs sous la responsabilité d’une Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI) et de commissions départementales. On s’interrogera sur la réception de cette politique gouvernementale qui entend favoriser l’accès des immigrants étrangers aux HLM alors qu’à Saint-Denis notamment le seuil jugé tolérable par les élus municipaux est considéré comme dépassé depuis plusieurs années déjà<sup>6</sup>. Une des clés de compréhension se situe sur le versant financier ; les autres, moins lisibles, sont d’ordre politique. L’étude croisée des archives municipales, de celles de l’office HLM et des archives de la Commission départementale pour le logement des immigrés de Seine-Saint-Denis (CDLI 93) permet de démêler les fils de politiques municipales d’apparence très contradictoire.

Nous montrerons tout d’abord que les changements substantiels du personnel politique local en charge du logement et de l’aménagement urbain qui ont lieu durant la seconde moitié des années 1970, sont l’occasion d’une révision profonde de la politique urbaine municipale, et en son sein du rôle donné à l’office HLM (1). Nous analyserons ensuite les difficultés financières rencontrées par ce dernier, en montrant comment l’absence de solution pèse sur les

---

<sup>3</sup> AM SD, 2 OPH 13, Compte-rendu de la séance du CA OPH du 3 mai 1978, Affaire 2.

<sup>4</sup> Cf. Chap. 4, Conclusion.

<sup>5</sup> Cf. Chap. 5, Graphiques 5-2 et 5-3. Fin 1980, nous estimons la part des ménages d’étrangers à 28 % des locataires, et celle des ménages d’immigrants, quelle que soit leur nationalité, à 40 %.

<sup>6</sup> Cf. Chap. 5, 2.2.

relations que le bailleur entretient avec ses locataires (2). Nous décrivons enfin l'importance prise, dans ce contexte, par les fonds du « 0,1 % immigrés », et nous montrerons comment les contradictions induites par ce dispositif perpétuent et conduisent à reformuler la problématisation du peuplement *immigré*, malgré l'ouverture accrue des HLM municipaux (3).

## **1. Urbanisme et social municipal à l'heure de la « loi Barre » : une réorientation discrète**

Depuis la Libération l'action de la municipalité en matière de logement était étroitement associée au projet d'aménagement urbain établi par André Lurçat, présenté dans notre premier chapitre. L'office HLM représentait l'instrument qui devait permettre de transformer profondément le marché local du logement en fournissant en quantité des habitations saines à des niveaux de loyer les plus bas possible. Sur le papier au moins, il se situait donc au point d'articulation des politiques urbaines et sociales municipales, ce qui justifiait sa place privilégiée au sein de l'administration communale. Depuis la fin des années 1960, la pérennité de ce modèle était interrogée malgré l'intensification des constructions. Les plans d'André Lurçat avaient déjà largement été révisés. Le modèle du grand ensemble était rejeté à la fois sur le plan réglementaire avec la circulaire Guichard, sur le plan architectural, et par une partie de la population locale. De grandes incertitudes demeuraient quant à la programmation de la ZAC Basiliq, tandis que l'office éprouvait des difficultés à renouveler ses modalités d'intervention sociale et à assurer l'entretien matériel des cités. La réforme des modalités de financement des politiques de logement qui s'impose progressivement à l'ordre du jour gouvernemental à partir du début des années 1970 représente un élément supplémentaire de déstabilisation. Pour sortir de l'impasse, à la faveur de remaniements internes successifs, une révision discrète mais profonde de la politique urbaine municipale et du rôle de l'office est décidée après 1974.

### **1.1. Remaniements municipaux et révision de la politique urbaine dionysienne**

Durant la seconde moitié des années 1970, les deux figures locales en charge du logement et de l'urbanisme voient leur position évoluer en sens inverse, sur fond de rivalités internes au PCF<sup>7</sup>. Maurice Soucheyre, dont l'enracinement est alors essentiellement municipal<sup>8</sup>, s'affirme comme le maître d'œuvre de l'urbanisme local. Robert Dumay perd tour à tour la fonction, puis

---

<sup>7</sup> Les rivalités entre élus et cadres du PCF s'exacerbent à la fin des années 1970 [E. Bellanger, « La Seine-Saint-Denis ou la constitution d'une "citadelle communiste" sans union ? », *op. cit.*, p. 196-199].

<sup>8</sup> Les archives de la Fédération de Seine-Saint-Denis du PCF ne mentionnent pas de responsabilités partisanes pour Maurice Soucheyre après 1959 (information communiquée par P. Boulland).

le titre, d'adjoint à l'urbanisme – qu'il détenait depuis 1965 à la demande du parti –, la direction de l'office HLM et pour finir toute influence locale.

### 1.1.1. La prise en main de la politique urbaine par Maurice Soucheyre

C'est à la faveur de la rénovation de l'îlot Basilique que Maurice Soucheyre s'affirme comme le principal élu en charge de la politique urbaine municipale. Sur le plan spatial comme du point de vue symbolique, le quartier est un espace central de la vie locale. Lorsque sa rénovation est engagée elle relève des questions sensibles. À ce titre et du fait des questions de politique culturelle, patrimoniale et architecturale posées par la proximité de la Basilique, l'opération entre dans le périmètre d'action de Maurice Soucheyre. Premier adjoint en charge de l'enseignement, de la culture et des sports, il est en effet aussi chargé des affaires communales générales à partir de 1971. Dès l'automne 1972, il participe aux réunions d'élaboration du programme opérationnel<sup>9</sup>. Ses interventions concernent alors l'ensemble des aspects de l'opération. Il anime par ailleurs des discussions sur l'action à mener dans le centre-ville élargi, au-delà de la ZAC Basilique<sup>10</sup>. En octobre 1974, un courrier de Robert Dumay à Maurice Soucheyre au sujet des relogements entend « rappeler les principes définis », « afin d'éviter tous différends entre les divers services chargés de suivre l'opération de l'îlot Basilique<sup>11</sup> ». On comprend que le pouvoir de décision a changé de mains.

Début 1975, la municipalité se dessaisit du rôle de maître d'ouvrage dans le cadre de la ZAC Basilique<sup>12</sup>, et confie la rénovation à une société d'économie mixte d'aménagement, la SODEDAT 93<sup>13</sup>. C'est une SEM départementale créée en 1973 par une initiative conjointe de la Préfecture et du Conseil général de Seine-Saint-Denis, avec l'appui financier décisif de la CDC<sup>14</sup>. Maurice Soucheyre est l'artisan du rapprochement avec ce nouvel organisme aménageur qui apporte une trésorerie, mais aussi des moyens opérationnels accrus et des ambitions nouvelles en matière architecturale<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> AM SD, 261 W 41, *Compte-rendu de réunion en Mairie du 19 septembre 1972 : Mairie / Architectes / BERIM ; Compte rendu de la réunion du 12 octobre 1972 ; et, Compte rendu de la réunion du 8 novembre 1972* [cette dernière réunion est présidée par Maurice Soucheyre, qui représente seul le conseil municipal].

<sup>10</sup> AM SD, 261 W 41, *Notes manuscrites* (date : 30 janvier 1973).

<sup>11</sup> AM SD, 85 ACW 4, *Courrier de R. Dumay à M. Soucheyre*, le 10 octobre 1974 [bien que dérisoire, un signe de la mésentente entre les deux élus peut être vu dans le fait que le courrier ne s'adresse pas à un « camarade » mais à « Monsieur le Maire et cher Collègue »]

<sup>12</sup> Cf. Chap. 4, 2.2.2.

<sup>13</sup> AM SD, 1 D 1/151, *Délibération du Conseil municipal du 17 janvier 1975 relative à la convention d'étude passée par la Ville avec la SODEDAT 93 pour constitution du dossier de réalisation ZAC RU Basilique* [approuvée par la Préfecture de Seine-Saint-Denis le 31 mai 1975]

<sup>14</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". », *op. cit.*, p. 42- 44.

<sup>15</sup> En avril 1973, il entre en contact avec des services de la SCIC, filiale de la CDC disposée à étudier « toute opération » dans la ZAC Basilique [AM SD, 261 W 41, *Courrier de la SCIC à Maurice Soucheyre*, 11 avril 1973].

**Encadré n°6-2 : Le projet de rénovation de la ZAC Basilique  
face à la Commission des abords de monuments historiques (1974-1975)**

Le 29 octobre 1974, le projet de rénovation élaboré par les architectes Serge Lana et Serge Magnien est présenté une première fois devant la Commission des abords dont l'accord est nécessaire du fait de la proximité de la Basilique Saint-Denis<sup>16</sup>. Par rapport aux maquettes présentées aux élus municipaux au printemps 1972, le projet a été modifié dans l'esprit d'une « architecture proliférante » se voulant proche de celle expérimentée par Jean Renaudie et Renée Gailhoustet pour la rénovation du centre-ville d'Ivry-sur-Seine à partir de 1968<sup>17</sup>. Ils cherchent notamment à donner un aspect moins massif à l'ensemble en disposant les bâtiments en gradins<sup>18</sup>. L'appréciation de cette architecture et de la place donnée au patrimoine urbain entourant la Basilique donne cependant lieu à de vives critiques au sein d'une Commission des abords qui a connu un renouvellement important de ses membres et se montre bien moins favorable à la création architecturale, et davantage portée sur la réhabilitation du bâti et la préservation de la trame urbaine ancienne<sup>19</sup>.

Le projet Lana-Magnien doit être présenté une seconde fois, le 26 avril 1975, après un examen plus détaillé par une commission restreinte. Les discussions donnent à voir la convergence de vue entre préfecture et municipalité, maintenue après le départ du préfet Bolotte. Face aux critiques des choix architecturaux et urbains présentés, le préfet Riolacci qui a pris sa suite insiste en effet sur « tout l'aspect social de l'opération qui vise à résorber un habitat purement et simplement insalubre<sup>20</sup> ». Malgré les évolutions alors à l'œuvre en faveur de la réhabilitation du bâti ancien, y compris dans le cadre d'opérations RHI, l'approche hygiéniste demeure prépondérante<sup>21</sup>. Cela d'autant plus facilement que les destructions d'immeubles insalubres sont déjà bien engagées. Le résultat final est un avis global favorable de la Commission des abords, assorti de réserves contraignant à présenter ultérieurement les permis de construire successifs pour avis.

Le 23 mai 1975, devant le Conseil municipal, Maurice Soucheyre présente un long rapport au sujet de la ZAC Basilique<sup>22</sup>. Il annonce à cette occasion le lancement d'« une campagne publique » pour que « les organisations locales et la population soient informées et consultées », et pour faciliter les approbations ultérieures par les services ministériels en popularisant le projet auprès de la presse. Il n'est pas encore question d'une modification substantielle du projet préparé par Serge Lana et Serge Magnien. Mais, les réserves de la Commission des abords et l'influence de Maurice Soucheyre font assez rapidement pencher en faveur d'une évolution profonde du programme architectural. En 1976, l'architecte Guy Naizot est sollicité pour réaliser les aménagements provisoires permettant d'organiser les cheminements et l'espace public autour de la nouvelle station de métro ouverte au milieu du quartier en cours de rénovation<sup>23</sup>. Sous l'impulsion de Jean-Pierre Lefebvre, directeur adjoint de la SODEDAT 93, et avec l'appui du bureau de la Création architecturale du ministère de la

<sup>16</sup> Sur la Commission des abords : I. Backouche, *Aménager la ville*, op. cit.

<sup>17</sup> B. Chaljub, *Les œuvres des architectes Jean Renaudie et Renée Gailhoustet*, op. cit., p. 79- 88.

<sup>18</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique" ». », op. cit., p. 40- 41.

<sup>19</sup> I. Backouche, *Aménager la ville*, op. cit., p. 292- 296.

<sup>20</sup> AM SD, 261 W 41, Procès-verbal de la Commission supérieure des Monuments historiques - 2e section, séance du 29 avril 1975.

<sup>21</sup> Sur la pratique de réhabilitation, un temps tentée à Grenoble dans le cadre de la politique de RHI : P. Waechter, « Grenoble : un laboratoire urbain ? La politique municipale des vieux quartiers (1965-1995) ». *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire*. Hors-série, été 2015, p. 86- 88.

<sup>22</sup> AM SD, 261 W 41, « La rénovation du secteur Basilique. Rapport présenté par Maurice Soucheyre, maire-adjoint, à la séance du Conseil municipal du vendredi 23 mai 1975 », 17 p.

<sup>23</sup> AM SD, 10 SD 407, G. Naizot, E. Samuel, *Provisoires : éléments pour une stratégie provisoire lors de la rénovation du secteur basilique de Saint-Denis*. Saint-Denis : SODEDAT 93, 1977.

Culture, le principe s'impose d'une subdivision de la ZAC en une dizaine d'îlots confiés à différents architectes de renom, coordonnés par Guy Naizot.

Cette réorientation est actée à la suite des élections municipales de 1977, qui donnent l'occasion d'officialiser la redistribution des délégations entre les élus. Robert Dumay n'est plus alors que simple conseiller municipal. Maurice Soucheyre est désormais chargé de l'administration générale, de la planification, de l'urbanisme, du cadre de vie et des affaires culturelles. Un témoignage de Jean-Pierre Lefebvre le décrit comme « le second et néanmoins ennemi intime » de Marcelin Berthelot,

professeur, barbe et flegme d'empereur romain, cultivé, réfléchi, détestant les approximations et le folklore locaux, [qui] édifia contre les vents et marées agités de ses collègues, une solide administration municipale, en nettoyant les écuries urbanistiques : l'entreprise coquine copine, les deux architectes municipaux, héros qui de la résistance qui de la lutte anti-coloniale, responsables de ZUP épouvantables, l'officine ventouse du PCF, Bérin, etc.<sup>24</sup>

Volontairement pittoresque et sous-estimant visiblement l'héritage administratif municipal, cette description laisse entendre l'existence de pratiques illégales, dont la dénonciation discrète aurait pu servir à reléguer Robert Dumay. Nous ne disposons pas d'éléments complémentaires permettant d'apprécier la véracité du propos. Il donne néanmoins une idée de l'état des relations au sein de la municipalité.

Ces tensions s'inscrivent dans le contexte d'importantes turbulences au sein du PCF, dans le sillage du repli doctrinal orchestré par Georges Marchais<sup>25</sup>. Malgré des relations compliquées entre le maire et son premier adjoint, la municipalité dionysienne se tient nettement à l'écart de cette orientation en affichant son ouverture à de nouveaux élus issus de la gauche non communiste. Mettre à l'écart Robert Dumay, missionné à Saint-Denis par le parti au milieu des années 1960<sup>26</sup>, est peut-être aussi une façon d'affirmer cette autonomie municipale. À l'inverse, les cadres du parti se montrent méfiants envers les élus dionysiens. Après une réélection confortable aux municipales de 1977 à la tête d'une liste d'union de la gauche, la fédération de Seine-Saint-Denis du PCF, dont la position se durcit en même temps que la relation avec le PS se dégrade au niveau national<sup>27</sup>, parvient à remettre en cause le cumul des mandats de maire et de député dont bénéficiait Marcelin Berthelot. Pierre Zarka, alors secrétaire national de la

---

<sup>24</sup> J.-P. Lefebvre, *Faut-il brûler les HLM ? De l'urbanisation libérale à la ville solidaire*. Editions L'Harmattan, 2007, p. 337-340. Il souligne le rôle important de Maurice Vialla, « brave homme de secrétaire général intelligent et sensible » qui « prenait les décisions de bon sens dans la marge étroite que lui laissaient les turbulents élus ouvriers, manquant de savoir et d'urbanité » (p. 338).

<sup>25</sup> B. Pudal, *Un monde défait*, *op. cit.*, p. 99-106.

<sup>26</sup> Cf. Chap. 4, 1.2.2.

<sup>27</sup> E. Bellanger, « La Seine-Saint-Denis ou la constitution d'une "citadelle communiste" sans union ? », *op. cit.*, p. 198-199.

Jeunesse Communiste est investi pour les législatives de 1978 à la place du maire de Saint-Denis<sup>28</sup>.

Parallèlement à ces enjeux partisans, après les élections de 1977, l'officialisation de la prépondérance de Maurice Soucheyre en matière urbaine sanctionne l'évolution de la configuration d'acteurs associés à la municipalité qui s'est opérée au cours des années 1970. Après la Sonacotra au début de la décennie, c'est au tour de l'office HLM municipal d'être relégué au rang d'opérateur secondaire, désormais seulement pressenti pour une partie de l'opération parmi d'autres constructeurs participant à la rénovation du centre-ville. Bien que certaines tâches leur soient encore confiées, Serge Magnien et Serge Lana perdent la fonction de coordinateurs de l'urbanisme municipal. Avec la promotion de la SODEDAT 93 comme organisme aménageur de la ZAC Basilique, un réseau se substitue donc à un autre. Bien qu'ils soient toujours recrutés pour l'essentiel dans les cercles sympathisants communistes, les nouveaux intervenants promus avec Maurice Soucheyre participent d'une rupture générationnelle plus nette qu'une décennie auparavant, lorsque Serge Lana prenait la suite d'André Lurçat après avoir été son collaborateur.

### **1.1.2. Face à la réforme des politiques de logement : les derniers feux d'une stratégie d'opposition (1975-1978)**

La transition de Robert Dumay à Maurice Soucheyre correspond aussi à une inflexion dans la stratégie politique locale en matière de logement social. Depuis les années 1960, la remobilisation confiée à Robert Dumay s'était traduite par un rapprochement sensible avec l'Union HLM, qui apparaissait comme un organe d'opposition corporative efficace. Face à la perspective d'une réforme du financement que se précise à partir de 1974-1975, cette stratégie d'opposition atteint ses limites.

La question d'une révision du financement de la construction de logement est à l'ordre du jour depuis le début des années 1970, dans le cadre d'une révision plus générale des politiques urbaines et des transferts sociaux associés<sup>29</sup>. Plusieurs modifications de l'allocation logement interviennent à la suite du rapport Consigny de 1971 sur les aides au logement et des

---

<sup>28</sup> N. Azam, « Légitimité électorale contre légitimité partisane. Les communistes de Saint-Denis des années 1980 à la campagne du "Front de gauche" de 2009 ». *Les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Université Paris 1, 1 décembre 2009. Pierre Zarka reste député jusqu'en 1986, devient directeur de *l'Humanité* dix ans plus tard, se situant alors parmi les « fondateurs ».

<sup>29</sup> Ainsi, les allocations familiales connaissent alors leurs premières inflexions redistributives, introduisant des modulations de prestations en fonction des ressources familiales [A. Prost, « L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981 », *op. cit.*].

discussions conduites au sein de la commission Habitation du VI<sup>ème</sup> Plan<sup>30</sup>. Une « allocation logement à caractère social » est créée en juillet 1971 à destination des personnes âgées, des handicapés et des jeunes travailleurs de moins de 25 ans. En 1972, l'« allocation logement familiale », liée depuis sa création en 1948 à des conditions de ressources et de logement assez strictes, est élargie à de nouvelles catégories. Le conseil d'administration de l'office dionysien en signale les limites dès l'année suivante<sup>31</sup>. Pour lui, l'élargissement à de nouvelles catégories de bénéficiaires est contrebalancé par une diminution pour de nombreuses familles ouvrières. Le montant moyen des aides au logement connaît en effet une érosion relative par rapport au prix des loyers durant les années 1970, et ce malgré une revalorisation en 1974-1975<sup>32</sup>.

Dans ce contexte, aux yeux des élus dionysiens, le nerf de la guerre demeure donc la défense des aides à la pierre. Fin 1974, un vœu adopté par le conseil d'administration intitulé « la crise du logement social s'aggrave » prend pour argument une enquête statistique réalisée à partir des demandes de logement pour contester les conditions de financement de la construction d'HLM<sup>33</sup>. Sur 3 993 familles, 24 % ont des ressources inférieures à 1 200 francs mensuels, 23 % entre 1 200 et 1 600 francs, 17 % entre 1 600 et 2 000 francs. Constatant qu'« un F3 dans le programme à construire ZAC Delaunay-Belleville aura un loyer de 516 F », le vœu adopté déplore que « la moitié des candidats devrait consacrer 45 % de leurs ressources au logement ». Le calcul est volontairement sommaire, dans la mesure où tous les demandeurs ne prétendent pas à un trois pièces dans un immeuble neuf, mais il dit bien l'essentiel : pour les acteurs de l'institution HLM municipale, le caractère social des HLM tient surtout à un transfert de ressources publiques attaché à l'activité de construction<sup>34</sup>.

À l'échelle nationale, un relatif équilibre existait jusque-là entre, d'une part, les partisans d'une libéralisation accrue de la politique nationale du logement, misant sur une personnalisation des aides et un ciblage des bénéficiaires du logement social restreint aux plus « défavorisés », et d'autre part, un mouvement HLM attaché à un ciblage large des locataires

---

<sup>30</sup> D. Cornuel, F. Calcoen, « Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement », *op. cit.* M. Mouillart, « La Caisse des dépôts et le financement du logement : une interprétation économique ». *Revue d'économie financière*. 1991, Hors-série.

<sup>31</sup> AM SD, 2 OPH 4, Séance du CA OPH du 20 janvier 1973, Affaire 2. On déplore aussi que le Fond national d'aide au logement soit abondé par une taxe sur les salaires qui touche aussi les organismes HLM.

<sup>32</sup> D. Cornuel, F. Calcoen, « Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement », *op. cit.*, p. 95.

<sup>33</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 7 octobre 1974, Affaire 2.

<sup>34</sup> Les mesures réclamées dans ce vœu sont : un prêt à 1 % sur 45 ans et une TVA à 7,5 % sur les travaux de construction pour les opérations de la ZAC Delaunay-Belleville, qui permettraient une baisse des loyers de 30 % ; mais aussi le blocage temporaire des prix des matériaux et matériels, ainsi que le blocage des loyers et charges assorti du report de l'amortissement des emprunts [*ibid*].

et aux aides à la pierre, mais qui était prêt à articuler ces dernières à des aides à la personne<sup>35</sup>. Cet équilibre politique s'expliquait surtout par la mise en œuvre très progressive de la libéralisation affichée dans les discours. Comme Sabine Effosse l'a montré dans le secteur aidé, au cours des années 1960 le principe d'un ciblage « social » est vidé de sa substance dans la pratique<sup>36</sup>. Plus largement, les craintes des institutions HLM étaient compensées par la relative abondance des financements<sup>37</sup>. Même s'ils étaient de plus en plus orientés vers des logements « très sociaux »<sup>38</sup>, la situation restait acceptable pour les organismes HLM dès lors qu'ils pouvaient continuer à construire.

Mais le débat se pose bientôt dans de nouveaux termes. En 1972-1973, le nombre des HLM locatives construites a diminué pour la première fois depuis 1963 à l'échelle nationale<sup>39</sup>. Avec l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République, les tenants d'une réforme libérale du financement du logement sont désormais en position de force. Ils obtiennent la formation d'une commission d'étude présidée par Raymond Barre destinée à avancer des propositions. Anticipant sur les réformes à venir, dès avril 1974, l'Union nationale des HLM a fait appel à Robert Lion, inspecteur des Finances et haut fonctionnaire influent du ministère de l'Équipement, et lui confie le rôle de délégué général pour renforcer son pouvoir de lobbying. L'institution se prête alors à un bilan critique de son action dans un *Livre blanc* dessinant pour l'avenir le modèle d'un logement social de qualité pour tous<sup>40</sup>. Tout en assumant une posture réformatrice, il s'agit de tempérer les velléités libérales en refusant que les HLM soient uniquement destinés aux plus pauvres et en défendant le maintien d'aides à la pierre.

Les élus dionysiens ne suivent pas la tactique adoptée par l'équipe dirigeante de l'Union HLM et, conformément à la ligne défendue par la CNL et le PCF, ils contestent l'esprit même du *Livre blanc* discuté lors du Congrès des HLM de Grenoble en 1975. Pour la première fois, le conseil d'administration de l'office dionysien adopte une position désapprouvant celle des instances fédérales de l'Union HLM, condamnant tout particulièrement à travers l'aide personnalisée au logement le désengagement de l'État au détriment des caisses d'allocations

---

<sup>35</sup> M. Langlet, « Les H.L.M. et l'évolution de la politique sociale de l'habitation », *op. cit.*, p. 93. De la même façon, les élus dionysiens défendaient la revalorisation de l'allocation logement [AM SD, 13 C 4, *Bulletin municipal de la Ville de Saint-Denis*, n° 60, décembre 1966, p. 9]. Voir aussi : Chap. 2, 3.2.1.

<sup>36</sup> S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France*, *op. cit.*, p. 487-502.

<sup>37</sup> S. Effosse, « La construction immobilière en France, 1947-1977 », *op. cit.*, p. 23.

<sup>38</sup> Outre les logements de types PLR et PSR [cf. Chap. 4, 3.3.1.], c'est aussi le cas avec la dotation PRI qui prend le relai du Programme Social Spécial (PSS) dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de résorption de l'habitat insalubre [cf. Chap. 5, 2.1.2].

<sup>39</sup> Parallèlement à une baisse de la part des nouveaux crédits alloués aux HLM dans l'ensemble du budget public consacré au logement [S. Magri, *Logement et reproduction de l'exploitation*, *op. cit.*, p. 116-120].

<sup>40</sup> Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM, *Propositions pour l'habitat*, *op. cit.*

familiales<sup>41</sup>. Thibault Tellier souligne la fermeté de l'opposition exprimée par le délégué de l'office de Saint-Denis qui défend « des solutions qui peut-être ne sont pas compatibles avec la nature du pouvoir actuel, mais qui, à [leur] avis, sont conformes à la vocation et l'esprit qui animent le mouvement HLM<sup>42</sup> ». Cette opposition se confirme durant les mois suivants<sup>43</sup>. Le compte-rendu du Congrès des HLM de 1976 présenté aux administrateurs de l'office déplore ainsi que « le rapporteur constate les problèmes sociaux qui se posent, mais ne propose pas toutes les mesures pouvant les résoudre radicalement<sup>44</sup> ». La « loi Giscard-Barre » motive la parution successive de deux dossiers conséquents sur le logement dans les bulletins municipaux de mars 1976 et février 1978, ce qui n'était pas arrivé depuis 1971<sup>45</sup>. Pour les communistes dionysiens, il s'agit d'apparaître comme les opposants les plus résolus au gouvernement, sur le fond d'une orientation de la majorité municipale favorable à l'union de la gauche<sup>46</sup>.

Cette opposition apparaît en réalité comme les derniers feux de la stratégie choisie depuis l'arrivée de Robert Dumay. Les discussions en cours pour la transposition législative des travaux de la commission Barre s'orientent en effet vers un compromis qui contribue à désamorcer les critiques les plus radicales. La loi Barre promulguée le 3 janvier 1977, présentée comme un tournant des politiques du logement, peut aussi bien être appréciée comme un succès pour l'Union HLM<sup>47</sup>. Le rôle de l'État dans la structuration du marché immobilier est maintenu, via la conservation de dispositifs d'aide à la pierre aux contours refondus, et l'écart est important entre le principe d'une aide à la personne généralisée et sa mise en œuvre, limitée dans un premier temps aux logements conventionnés à la faveur d'un financement public pour la construction ou la réhabilitation<sup>48</sup>. Ainsi, le résultat n'est pas loin de l'« heureuse liaison entre l'aide personnalisée et l'aide à la pierre<sup>49</sup> » revendiquée par le secrétaire général de l'Union

---

<sup>41</sup> AM SD, 2 OPH 7, Séance du CA OPH du 14 mai 1975, Affaire 3.

<sup>42</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, p. 257.

<sup>43</sup> La délégation dionysienne vote ainsi contre les conclusions de l'assemblée générale extraordinaire appelée à se prononcer sur les propositions de la « commission Barre », et revendique : « Pas d'aménagement du rapport Barre ou du "Livre Blanc". Mais changement d'orientation de la politique du logement social » [AM SD, 2 OPH 8, Séance du CA OPH du 16 février 1976, Affaire 4].

<sup>44</sup> AM SD, 2 OPH 10, Séance du CA OPH du 23 juin 1976, Affaire 2.

<sup>45</sup> AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°17, mars 1976, p. 8-17 ; n°30, février 1978, p. 7-14.

<sup>46</sup> Thibault Tellier note qu'en 1975, les représentants de l'Office dionysien sont en fait sur la même ligne que celle affirmée par une large partie de la gauche, dont François Mitterrand [T. Tellier, *Politiques de la ville*, *op. cit.*, p. 254-255.] Même dans le contexte de tension entre PCF et PS qui précède les élections législatives de 1978, le propos du bulletin municipal se termine par un appel à l'alternance permettant « une réelle politique du logement », « une politique sociale et démocratique [est] mise en œuvre grâce à des moyens conséquents » [AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°30, février 1978, p. 14].

<sup>47</sup> T. Tellier, *Politiques de la ville*, *op. cit.*, p. 286-288.

<sup>48</sup> H. Coing, C. Topalov, « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », *op. cit.* ; P. Zittoun, « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement ». *Politiques et management public*. 2000, vol. 18, n° 2.

<sup>49</sup> M. Langlet, « Les H.L.M. et l'évolution de la politique sociale de l'habitation », *op. cit.*, p. 93. Formule qui renvoie à la solution intermédiaire d'une « personnalisation de l'aide à la pierre » adoptée peu de temps

HLM lors du Congrès de 1965 sur le thème : « Les HLM et l'évolution de la politique sociale de l'habitation<sup>50</sup> ». Dès la fin 1976, il suffit que l'Union HLM adopte un positionnement tactique plus critique, via une motion votée à l'unanimité dénonçant le caractère incomplet du projet de loi discuté à l'Assemblée nationale, pour que le conseil d'administration de l'office dionysien approuve avec satisfaction<sup>51</sup>.

Dès lors, les orientations de la politique locale sont adaptées de façon pragmatique tout en maintenant un discours de défense de l'aide à la pierre. Ainsi en est-il de la question de la réhabilitation du tissu urbain ancien. La première page du dossier publié en février 1978 par le bulletin municipal affirme qu'elle « est appelée à se développer puisqu'il n'y a pratiquement plus de terrains libres permettant la construction<sup>52</sup> ». Pourtant, en mai 1975, Maurice Soucheyre dénonçait l'avis réservé de la Commission des abords au sujet de la ZAC Basilique comme une action du gouvernement « visant à freiner les opérations de restructuration des centres-villes en ce qui concerne les constructions neuves, et de pousser au maintien de l'habitat ancien par ce qu'on appelle la restauration immobilière ou la réhabilitation<sup>53</sup> ». Le rapport Nora-Eveno de 1975 sur l'habitat ancien accompagnait en effet les réformes en cours de la politique de logement, en plaidant pour que le parc ancien soit envisagé comme un « parc social de fait » ; participant à l'atmosphère de remise en cause des politiques de logement social. Début 1978, à Saint-Denis, les besoins estimés à partir du recensement de la population et d'une étude du fichier de demande de logement représentent 10 000 logements<sup>54</sup>. Mais dans l'esprit des acteurs municipaux, il s'agit désormais du nombre des logements anciens à réhabiliter, car on n'envisage plus de réitérer l'expérience de la destruction complète d'îlots anciens<sup>55</sup>.

Un autre indice de cette évolution est le passage, dans le bulletin municipal, du registre de la construction à celui du droit au logement comme justification première des politiques locales en matière d'habitat<sup>56</sup>. La diffusion des écrits d'Henri Lefebvre sur le « droit à la

---

auparavant par le gouvernement, au terme de la confrontation de vues entre le Commissariat Général au Plan et le ministère des Finances [S. Effosse, *L'invention du logement aidé en France*, *op. cit.*, p. 475-481].

<sup>50</sup> M. Langlet, « Les H.L.M. et l'évolution de la politique sociale de l'habitation », *op. cit.*

<sup>51</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 20 décembre 1976, Affaire 2.

<sup>52</sup> AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°30, février 1978, p. 8.

<sup>53</sup> AM SD, 261 W 41, « La rénovation du secteur Basilique. Rapport présenté par Maurice Soucheyre, maire-adjoint, à la séance du Conseil municipal du vendredi 23 mai 1975 », 17 p.

<sup>54</sup> AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°30, février 1978, p. 13.

<sup>55</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique" ». », *op. cit.*, p. 46.

<sup>56</sup> C'est le titre donné en couverture du bulletin de mars 1976, et c'est la revendication qui ouvre le dossier publié en février 1978 : « Le droit au logement, comme le droit au travail, à la santé, à la culture est un droit qui doit être reconnu pour chacun » [AM SD, 13 C 7, *Bulletin municipal de Saint-Denis*, n°30, février 1978, p. 8].

ville<sup>57</sup> », l'affirmation de cette thématique par la CNL<sup>58</sup>, et les réflexions théoriques sur les libertés publiques et les droits sociaux menées par le PCF dans le climat d'émulation créé par l'union de la gauche contribuent à cette inflexion du discours<sup>59</sup>. Le thème du droit au logement a, de plus, l'avantage de coaliser différentes problématiques qui ne concernent pas les mêmes publics (insalubrité, inconfort, décohobitation, hausse des charges et des loyers, saisies et expulsions, recherche de qualité urbaine et architecturale), face auxquelles on n'envisage plus de reconduire les politiques municipales passées.

### **1.1.3. Flottements dans la conduite de l'office HLM et révision de la politique municipale de logement**

L'adoption d'un discours plus conciliant face aux politiques de logement gouvernementales coïncide avec la marginalisation de Robert Dumay, et de façon plus générale, avec une révision de la place accordée à l'office HLM dans le dispositif municipal.

Bien qu'il ait perdu la main sur la conduite de la politique urbaine au cours de l'année 1974, Robert Dumay conserve un temps la gestion de l'organisme HLM. Dès 1974, néanmoins, ses collaborateurs les plus proches quittent le conseil d'administration de l'office. Suivant les termes du procès-verbal de la réunion, ils ont demandé à être déchargés « dans le cadre d'une redistribution des attributions des Maires-Adjointes et conseillers municipaux<sup>60</sup> ». André Audo et Marcel Brochard sont alors remplacés, jusqu'en 1977, par Maurice Noland, conseiller municipal et président du Comité local du Mouvement de la Paix, et Pierre Didiot, adjoint au maire depuis 1947 et bon connaisseur des questions urbaines dans la mesure où il a, par le passé, été délégué au domaine et à la voirie, et parce qu'il préside la SEM municipale *Le Logement dionysien*. Peu avant les élections municipales de 1977, Robert Dumay s'efface à son tour à la tête de l'office HLM. Il est remplacé par Eliane Mano, maire-adjointe en charge depuis 1965 des services médico-sociaux, puis plus largement des questions sociales et d'hygiène<sup>61</sup>, administratrice de l'office depuis 1974, et désormais deuxième adjointe en charge des affaires

---

<sup>57</sup> H. Lefebvre, *Le Droit à la ville*, op. cit.

<sup>58</sup> C. Massu, *Droit au logement : mythe ou réalité*. éd. par Confédération nationale du logement. Paris : Éditions sociales, 1975.

<sup>59</sup> Parti communiste français, *Vivre libres ! Projet de déclaration des libertés soumis à la discussion des Français*. Paris : Parti communiste français, 1975. [présenté dans son contexte par : E. Agrikoliansky, « La gauche, le libéralisme politique et les droits de l'homme ». In : J.-J. Becker, G. Candar (dir.), *Histoire des gauches en France*. vol. 2. Paris : La Découverte, 2004, p. 536-538.]

<sup>60</sup> AM SD, 2 OPH 7, Séance du CA OPH du 21 décembre 1974, Affaire 2.

<sup>61</sup> C'est elle qui présente, en qualité de vice-présidente, le budget de l'année 1977 [AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 21 mars 1977, Affaire 2]. Quelques mois auparavant, E. Mano apparaît déjà comme devant remplacer M. Noland à la présidence de la commission sociale mise en place pour traiter les questions d'endettement locatif. On ne sait pas si elle siège alors en tant qu'élue en charge du social [AM SD, 2 OPH 11, Compte-rendu de la séance du CA OPH du 20 septembre 1976].

économiques et de l'office public d'habitation<sup>62</sup>. Deux nouveaux vice-présidents issus du conseil municipal sont désignés pour la seconder : Paulette Charpentier et René Lorioz, ce dernier quittant le conseil d'administration dès novembre 1978<sup>63</sup>. Robert Dumay bénéficie d'un « recyclage central » à l'école de formation du PCF. Il demeure conseiller municipal, conseiller général, vice-président de la Fédération nationale des Offices publics HLM et membre du comité directeur de l'Union HLM<sup>64</sup>. Mais, il semble qu'il n'y représente plus que son parti.

Il est difficile d'interpréter à partir de nos sources la motivation de ces nominations successives. On peut cependant noter, avec celle d'Eliane Mano, une configuration assez inédite à la tête de l'office, puisque ce n'est plus ni le maire, ni son adjoint à l'urbanisme qui a en charge les HLM municipaux. Si l'on souscrit à l'hypothèse d'un conflit d'autorité entre Marcelin Berthelot et son premier adjoint, on peut imaginer qu'il ait pu y avoir dans la désignation de la deuxième adjointe une volonté de limiter les marges de manœuvre de Maurice Soucheyre. Une autre hypothèse serait que la gestion de l'office ait été jugée trop lourde pour un élu à l'urbanisme supportant déjà de nombreuses responsabilités. C'est en tous les cas la raison pour laquelle en avril 1977, en examinant les projets de l'organisme restés en suspens dans le cadre de la rénovation de l'« îlot Basilique », constatant que la gestion du patrimoine de l'organisme soulevait déjà de nombreux problèmes d'entretien, de grosses réparations et d'impayés de loyers, les administrateurs concluent qu'« il paraît souhaitable d'interrompre maintenant la construction de nouveaux logements pour consacrer tous [les] efforts à ces graves problèmes<sup>65</sup> ». Cette décision illustre les « révisions déchirantes<sup>66</sup> » qui ont traversé le milieu des HLM après 1975. Il s'agissait alors « de quitter les temps de la construction à tout va pour l'aménagement des quartiers, d'abandonner la gestion facile des prêts abondants pour la gestion pointue d'une trésorerie raréfiée, d'intégrer dans les comptes les impayés et les vacances<sup>67</sup> ».

Le choix de suspendre tout nouveau projet de construction de l'office marque une rupture importante pour une action municipale qui liait étroitement urbanisme et construction HLM depuis la Libération. C'est aussi au lendemain des élections municipales de 1977 qu'est créé un Service municipal du logement en gestation depuis 1974. Ce nouveau levier doit permettre de conserver un contrôle municipal sur des enjeux qui dépassent désormais les capacités de

---

<sup>62</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 26 avril 1977, Affaire 1.

<sup>63</sup> Le premier quitte le CA OPH en novembre 1978, mais conserve la délégation d'adjoint en charge des finances, de l'habitat et du logement social lors de la redistribution des délégations de 1979. La seconde, alors conseillère municipale avait été adjointe en charge des questions sociales de 1959 à 1971.

<sup>64</sup> Archives de la Fédération de Seine-Saint-Denis du PCF, Dossiers biographiques [information communiquée par Paul Boulland].

<sup>65</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 26 avril 1977.

<sup>66</sup> R. Quilliot, R.-H. Guerrand, *Cent ans d'habitat social : une utopie réaliste*. Paris : A. Michel, 1989, p. 171.

<sup>67</sup> *Ibid.* cité par : M. Ruffat, D. Voldman, *Permanences et changements aux HLM*, op. cit., p. 58.

l'office HLM. Dans un premier temps, il est chargé d'attribuer des logements dont la Ville est directement propriétaire « aux familles modestes de Saint-Denis ainsi qu'aux locataires expropriés de l'îlot Basilique »<sup>68</sup>. Assez rapidement sa création conduit à dessaisir l'office HLM de plusieurs tâches comme le recueil des demandes de logement ou la gestion des immeubles municipaux. Au-delà d'une décision uniquement conjoncturelle, la perte de la fonction de coordination de la politique locale du logement marque pour l'office l'aboutissement d'un repli progressif sur sa gestion interne, lié notamment à la croissance rapide de son parc de logements durant la première moitié des années 1970.

Il se peut que l'absence de Maurice Soucheyre au sein du conseil d'administration de l'office HLM ait été liée à l'espoir de faire du Service municipal du logement un instrument de coordination de la politique municipale en matière d'habitat. Néanmoins, cette situation ne dure pas. Le conseil d'administration de l'office connaît dès la fin de l'année 1978 une nouvelle recomposition, à la faveur de l'application du décret autorisant notamment le retour de représentants des locataires. À cette occasion Eliane Mano est rétrogradée au rang de première vice-présidente, tandis que Maurice Soucheyre devient président du conseil d'administration de l'office pour près de dix ans, complétant ainsi sa mainmise sur la politique urbaine locale<sup>69</sup>. Il initie alors un programme de réformes de la gestion de l'office HLM qui suscite quelques réticences et critiques de la part d'Eliane Mano. Au sujet de la prise en charge des locataires endettés, par exemple, elle rappelle que sous sa présidence l'action sociale avait porté ses fruits, mais que « depuis, il ne s'est plus rien passé et l'augmentation des impayés, que l'on constate récemment, traduit cette carence »<sup>70</sup>.

De tels échanges laissent penser que la redistribution accélérée des rôles à la tête de l'office est aussi liée à des désaccords internes sur les implications pratiques d'une orientation sociale des politiques municipales et sur les moyens d'assurer le droit au logement affirmé en principe. Sans que l'on puisse véritablement parler d'une crise ouverte, on peut toutefois considérer ces remaniements successifs comme le signe de l'épuisement d'un modèle d'action ; épuisement sanctionné par la mise en suspens de l'office HLM comme organisme constructeur.

---

<sup>68</sup> En mai 1978, le Service municipal du logement est bien en voie de création, comme on le voit dans cet extrait de délibération du CA OPH : « Considérant que dans le cadre de la mise en place d'un Service du Logement, il est apparu souhaitable que la Commune gère directement les appartements dont elle est propriétaire, en vue d'une attribution aux familles modestes de Saint-Denis ainsi qu'aux locataires expropriés de l'îlot "Basilique" ; Considérant que la mission essentielle de l'Office Public doit être de gérer uniquement des appartements de type HLM dont il est propriétaire » [AM SD, 2 OPH 13, Séance du CA OPH du 3 mai 1978, Affaire 3]. Cf. aussi : AM SD, 85 ACW 4, Note aux membres du bureau municipal, 13 mai 1974, *art. cit.*

<sup>69</sup> AM SD, 2 OPH 13, Séance du CA OPH du 30 novembre 1978, Affaire 2 et 3. Pour la première fois, la seconde vice-présidence est occupée par un administrateur désigné par le Préfet. Pour la municipalité, M. Noland revient au CA OPH pour cinq ans.

<sup>70</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 25 juin 1979, Affaire 10/5.

## 1.2. Poursuivre une politique sociale de construction sans l'office HLM ?

Dans ce contexte mouvant qui voit l'office achever les dernières opérations qu'il avait lancées et le programme de la ZAC Basilique être élaboré sur de nouvelles bases, la politique municipale de logement paraît quelque peu désorientée. Malgré l'affirmation d'un intérêt pour la diversité architecturale et l'image d'une municipalité qui maintient son orientation sociale face à la crise<sup>71</sup>, un écart considérable tend à s'instaurer entre les discours et les politiques. Sans que la nouvelle aide personnalisée ne s'applique immédiatement au parc existant de l'office, la réforme du financement de la construction de 1977 produit déjà des effets sur la conception des projets à venir et se combine aux interrogations sur le peuplement futur du centre-ville.

### 1.2.1. Dernières cités de l'office avant arrêt des constructions : la ZAC Delaunay-Belleville<sup>72</sup>

Lorsqu'en 1975, Robert Dumay exprimait l'opposition locale à la réforme Barre, l'activité bâtitrice de l'office municipal connaissait déjà une chute brutale. Seuls 50 logements neufs étaient alors mis en location, après le record de 1 271 logements atteint l'année précédente<sup>73</sup>. Il faut ensuite attendre les années 1977-1978, pour que soit de nouveau construit un nombre de logements conséquent (540 en deux ans).

Dès 1946, les administrateurs de l'office avaient identifié au nord-ouest de la commune, à proximité de l'espace réservé pour la future construction de la cité du Colonel Fabien, le terrain des anciens établissements automobiles Delaunay-Belleville « susceptible de convenir pour des grandes opérations d'ensemble<sup>74</sup> ». En 1967, au moment de l'introduction de la procédure des ZAC, on signale encore que la rénovation de cette zone a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal « afin de poursuivre l'achèvement de l'unité de quartier Fabien<sup>75</sup> » projetée par André Lurçat. Mais c'est pour signifier que la décision communale a été rejetée et que « l'aménagement devra se faire avec des fonds privés<sup>76</sup> ». Les dernières cités réalisées par l'office au cours des années 1970, s'insèrent ainsi dans la procédure de ZAC prévue par la loi foncière de 1967 et doivent composer avec les ratios de logement HLM établis par le ministère de l'Équipement. La comparaison avec le projet initial d'André Lurçat est assez artificielle dans la mesure où l'on ne retrouve plus dans la ZAC Delaunay-Belleville la

---

<sup>71</sup> Cf. Chap. 4, Introduction.

<sup>72</sup> Cf. Annexe cartographique, n° 2, Carte 3.

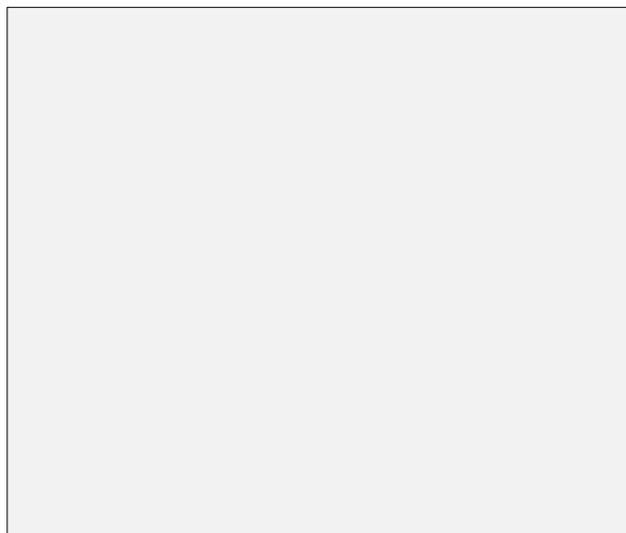
<sup>73</sup> Cf. Chap. 4, Graphique 4-1.

<sup>74</sup> AM SD, 1 OPH 23, Séance du CA OPH du 24 janvier 1946. L'activité de fabrication d'automobile de luxe de l'usine Delaunay-Belleville s'arrête en 1946, mais l'usine est reprise par le fabricant de voiturette Rovin de 1947 à 1958 [« Rovin », *Wikipédia. L'encyclopédie libre* [en ligne], <https://fr.wikipedia.org/wiki/Rovin>, version mise en ligne le 7 août 2014].

<sup>75</sup> AM SD, 1 OPH 46, Séance du CA OPH du 28 janvier 1967. Cf. Chap. 1, 2.3.

<sup>76</sup> *Ibid.*

conception étroitement liée de l'urbanisme et de l'architecture imaginée dans l'« Unité de quartier ». La nouvelle procédure favorise bien la diversité des opérateurs et des statuts d'occupation réaffirmée en 1973 par la circulaire Guichard, mais elle ne garantit pas l'harmonie des formes architecturales.



**Figure 6-3 : Publicité pour un programme d'accession à la propriété réalisé dans le cadre de la ZAC Delaunay-Belleville<sup>77</sup>**

Le paysage urbain produit laisse plutôt penser que le morcellement des opérations a favorisé la reproduction d'un modèle assez proche d'un promoteur à l'autre. Les conditions de financements et la division des parcelles induisant la nécessité de densifier en hauteur, le quartier Delaunay-Belleville se compose pour l'essentiel de variations autour d'une forme de base constituée d'immeubles de plus de dix étages que l'on distingue difficilement des tours de grands ensembles tant critiquées (cf. Figure 6-1). La municipalité dénonce d'ailleurs la densité des logements bâtis par les promoteurs privés et présente son intervention dans la ZAC comme le résultat d'une volonté d'atténuer les conséquences de la spéculation foncière<sup>78</sup>. Si le cahier des charges de la circulaire Guichard est relativement respecté en ce qui concerne l'équilibre entre statuts d'occupation, avec 941 HLM locatifs et 1 193 logements en accession à la propriété, la ZAC Delaunay-Belleville dépasse le maximum de 2 000 logements fixé pour les

---

<sup>77</sup> AM SD, 13 C 7, Bulletin municipal de Saint-Denis, n°16, janvier 1976, p. 22

<sup>78</sup> Un article publié dans un hors-série du bulletin municipal de mars 1976 consacré au quartier Delaunay-Belleville signale la volonté « d'infléchir la construction de logements sociaux » affirmée par la Ville lorsqu'après la cession de la moitié des terrains de l'entreprise Delaunay-Belleville au Foyer du Fonctionnaire et de la Famille (SAHLM), en 1970, elle a demandé la création d'une ZAC en régie directe [AM SD, 13 C 7, *Saint-Denis, Notre Ville – Delaunay-Belleville*, supplément du *Bulletin municipal de Saint-Denis*, mars 1976]. Une publication similaire de février 1978, rappelle « que la Municipalité a décidé d'intervenir en 1969 dans ce quartier pour y stopper une opération immobilière, sans aucun doute rentable pour ses promoteurs, mais ne tenant aucun compte, de par la densité des logements, de l'intérêt des habitants. Ce que l'on peut vérifier dans les ensembles réalisés par le secteur privé de ce quartier » [AM SD, 13 C 7, *Saint-Denis, Notre Ville – Delaunay-Belleville*, supplément du *Bulletin municipal de Saint-Denis*, février 1978].

agglomérations de plus de 50 000 habitants<sup>79</sup>. Démarrée début 1975, la construction des cités Jacques Duclos et Pablo Picasso réalisées par l'office HLM au sein de ce dernier avatar des grands ensembles sortis de terre à Saint-Denis depuis la fin des années 1960, est achevée quatre ans plus tard seulement, notamment à cause du traitement du sous-sol des anciennes installations industrielles<sup>80</sup>.

Ainsi, tout en intégrant une part des critiques architecturales adressées au modèle du grand ensemble, et en se conformant aux procédures censées rompre avec lui, les acteurs locaux ne parviennent pas à produire un urbanisme alternatif. On n'observe pas, néanmoins, d'effet de dévalorisation mécanique et immédiat. Malgré cette architecture de tours et de barres, la situation des cités Duclos et Picasso assez proche du centre-ville, leur association à des résidences privées et des niveaux de loyers supérieurs à la moyenne de ceux pratiqués par l'office HLM en raison de la hausse des coûts de construction, ont contribué à leur donner une bonne image<sup>81</sup>. Les loyers élevés imposés par la réglementation, qui étaient dénoncés fin 1974 par Robert Dumay, ont ainsi contribué à la viabilité de la ZAC Delaunay-Belleville. Le même type d'immeuble ciblant une population plus en difficulté n'aurait probablement pas connu cette trajectoire favorable. Le cas de ces deux cités illustre une problématique que l'on retrouve avec la ZAC Basilique : est-il encore possible de faire de la politique de construction municipale une politique sociale destinée à tous ?

### **1.2.2. Rénovation et peuplement du centre-ville : priorité au social ?**

Par rapport à la ZAC Delaunay-Belleville, la rénovation du quartier Basilique présente une plus grande ambition architecturale et urbaine. Elle fait l'objet d'un étroit suivi municipal et se voit présentée par les élus comme une victoire politique. Avec une grande majorité de logements sociaux – qui plus est en centre-ville –, ce projet était une façon de montrer qu'une mairie communiste pouvait continuer à défendre un projet social malgré la crise économique et la politique gouvernementale<sup>82</sup>. Le choix du « tout social » dans la ZAC Basilique est fait par le Bureau municipal en janvier 1979<sup>83</sup>. Alors que 1 150 logements étaient prévus jusque-là,

---

<sup>79</sup> AM SD, 13 C 7, *Saint-Denis, Notre Ville – Delaunay-Belleville*, supplément du *Bulletin municipal de Saint-Denis*, mars 1976, p. 10. Et, « Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites "grands ensembles" et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat », *op. cit.* art. A. 1. et 2.

<sup>80</sup> AM SD, 2 OPH 9, Séance du CA OPH du 3 mai 1976.

<sup>81</sup> On trouve des signes de cette bonne image dans les dossiers de locataires lorsque des préférences sont énoncées dans les demandes de logement. Voir aussi, durant les années 1980, les premières grilles de loyers tenant compte des « services rendus » et de l'« image de marque » des cités.

<sup>82</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, *op. cit.*, p. 85-86.

<sup>83</sup> Décision prise par le bureau municipal du 30 janvier 1979 : AM SD, 101 ACW 17, Dossier d'appel d'offre pour l'Ilot 1, mai 1979. Voir aussi le témoignage de Denise Hoba, secrétaire générale adjointe en charge de

dont une moitié en HLM locatif et l'autre en accession à la propriété, les élus décident d'augmenter à deux tiers la part de logements sociaux désormais financés par les Prêts locatifs aidés (PLA) créés par la loi Barre<sup>84</sup>. Ensuite, la part de ces logements est accrue au fur et à mesure du lancement de nouvelles tranches de construction. Ils finissent par représenter 88 % des 1 513 logements réalisés<sup>85</sup>.

Pourtant, les archives municipales témoignent de débats autour de la place à faire au locatif social dans le quartier Basilique. Pour les décideurs municipaux, l'enjeu est de trouver un positionnement à la fois tenable politiquement et adapté aux mutations en cours des contenus du « social », deux questions de poids dès lors qu'il s'agit du centre-ville. En interne, des doutes s'expriment quant au caractère réellement « social » de ce choix. Au printemps 1979, par exemple, après un rapport de la SODEDAT 93 concluant à un accroissement de la charge foncière de 4 millions de francs dans l'hypothèse d'une part accrue de logements locatifs, le Bureau du Plan émet des réserves sur la solution proposée par l'aménageur, consistant à hausser les loyers et les prix de vente des logements à construire<sup>86</sup>. Le service se prononce pour en revenir à une part égale de logement locatifs et de logements en accession à la propriété en argumentant ainsi :

Il faut insister sur le fait que logement locatif n'est plus synonyme de logement social. Plus on augmente le nombre de logements en location, plus on augmente la charge foncière. Le déficit est alors supporté soit par la Ville, soit par le locataire ou l'accédant, ce qui semble en contradiction avec les options municipales en cette matière<sup>87</sup>.

En face, la plupart des maîtres d'ouvrages candidats à la réalisation de la première tranche de logements de l'îlot 1 de la ZAC Basilique, initialement prévue en accession à la propriété, se montraient plutôt favorables au logement locatif. Les SA HLM candidates avaient l'intention de recourir aux financements issus du 1 % patronal pour pallier le coût du foncier<sup>88</sup>. C'est finalement la SEM municipale *Le Logement dionysien*, réactivée à l'occasion, qui emporte

---

l'urbanisme, indiquant que la décision politique s'est imposée à l'administration municipale : C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique" ». », *op. cit.*, p. 45.

<sup>84</sup> En 1977, il s'agit de prêts sur 34 ans à un taux progressif débutant à 4,21 % après deux ans de remise d'intérêt, progressant ensuite de 3,25 % par an, assortis de subventions et bonifications forfaitaires [Décret n°77-934 du 27 juillet 1977 fixant les conditions d'octroi des prêts aidés par l'État pour la construction, l'amélioration et l'acquisition des logements locatifs, art. 22 à 25].

<sup>85</sup> C'est seulement en 1986-1987 que les élus choisissent d'augmenter de nouveau la part de l'accession dans les derniers immeubles bâtis [M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, *op. cit.*, p. 85-86].

<sup>86</sup> AM SD, 101 ACW 17, Note du Bureau du Plan du 21 mars 1979.

<sup>87</sup> *Ibid.* Passage souligné dans la source.

<sup>88</sup> AM SD, 101 ACW 17, Dossier d'appel d'offre pour l'îlot 1, mai 1979 : la SA HLM le Foyer du Fonctionnaire et de la Famille indique dans un courrier du 7 juin 1979 avoir proposé une solution entièrement locative, en estimant « possible de trouver des organismes collecteurs de 1 % qui assurent le financement du dépassement foncier ». Les autres raisons invoquées sont la difficulté de commercialiser au milieu d'un chantier, la propriété municipale du sol et la possibilité de réserver un contingent de logement au service municipal du logement.

l'appel d'offre pour réaliser des logements locatifs dans ce premier îlot<sup>89</sup>. Mais l'option locative semble lui avoir été imposée. Le président du *Logement dionysien* voyait en effet dans une opération en accession l'occasion d'améliorer la situation financière de la SEM qui pourrait ensuite « à nouveau répondre mieux à sa vocation sociale en réalisant préférentiellement des opérations locatives<sup>90</sup> ». Du reste, il mettait lui aussi en doute le « caractère social » de logements locatifs qui seraient « inabordables au plus grand nombre de familles... en dépit de l'APL<sup>91</sup> » ; et, ajoutait que sans aucune publicité, son organisme avait déjà recueilli plus de 200 demandes d'accession à la propriété de « familles dionysiennes » qu'il serait « sans doute regrettable sociologiquement et politiquement » de renoncer à satisfaire<sup>92</sup>. Ces arguments n'emportent pas l'adhésion des dirigeants municipaux qui envisagent ces enjeux socio-politiques à une autre échelle.

Outre le fait que la propriété individuelle demeurerait difficile à intégrer à la culture politique communiste, elle comportait le risque d'une perte de contrôle municipal sur l'aménagement local. On craignait notamment la spéculation, via la revente de logements bien situés, ou leur mise en location rapide à des prix élevés sur le marché privé<sup>93</sup>. Répondant à cette préoccupation, le montage finalement retenu présente l'originalité de conserver la propriété foncière de la Ville sur l'essentiel de la ZAC, les maîtres d'ouvrage bénéficiant seulement d'un bail à construction de 65 ans. Ce procédé a permis la réalisation d'une opération complexe associant logements, équipements et commerces sur plusieurs niveaux superposés<sup>94</sup>. Fin 1979 la commission municipale d'urbanisme finit néanmoins par prendre acte d'une hausse d'environ 25 % des loyers à prévoir par rapport à la dernière cité construite par l'office HLM, et admet que les immeubles du quartier rénové seront destinés d'une part à des « cadres moyens », d'autre part à des « gens qui seront aidés dans une proportion très importante » par l'aide personnalisée au logement (APL)<sup>95</sup>. On est assez loin, on le voit, des protestations de 1975-

---

<sup>89</sup> AM SD, 261 W 45, Courrier de Maurice Soucheyre au directeur de la SODEDAT 93, 19 juillet 1979.

<sup>90</sup> AM SD, 261 W 45, Note à Monsieur le Maire – Secteur Basilique / Projet Simounet, s.d.

<sup>91</sup> « A priori la nouvelle répartition envisagée (2/3 locatif, 1/3 accession) s'inscrit dans le cadre de la politique sociale de la Municipalité en matière d'habitat. Hélas avec la mise en œuvre de la réforme du financement du logement il est clair que l'accession deviendra encore plus inaccessible et que la location perdra tout caractère social et deviendra inabordable au plus grand nombre de familles... en dépit de l'A.P.L. En fait les municipalités se trouvent maintenant confrontées à deux questions que la réforme ne peut pas ne pas suggérer. 1°) Faut-il continuer à construire ? Tout simplement 2°) Faut-il réaliser plus de locatif que d'accession ? [...] » [AM SD, 101 ACW 17, Note du président de la SEM Le Logement Dionysien à M. Soucheyre, 3 avril 1979].

<sup>92</sup> AM SD, 261 W 45, *art. cit.* Le *Logement dionysien* avait déjà obtenu la responsabilité d'un programme de 65 logements en accession à la propriété dans l'îlot 2 de la ZAC.

<sup>93</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". », *op. cit.*, p. 45.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>95</sup> AM SD, 261 W 45, Compte-rendu de la commission municipale d'urbanisme du 16 novembre 1979.

1976 contre le principe même de l'aide personnalisée : désormais, la priorité n'est plus tant de défendre l'institution HLM que d'assurer l'avenir du centre de Saint-Denis.

C'est ce que montre l'élaboration du premier Plan d'occupation des sols (POS) communal, approuvé en mai 1979. Pour le secteur du centre-ville, il définit un coefficient d'occupation des sols « dissuasif », appliqué dans les faits « depuis 1975 », de manière à prévenir toute opération d'importance non souhaitée par la municipalité<sup>96</sup>. Ses orientations comprennent « le maintien de la population actuelle et la conservation de sa composition sociale », l'équilibre entre « pôle commercial traditionnel » et « centre commercial Basilique », ainsi que la « résorption de l'habitat insalubre »<sup>97</sup>. Ces projections fondées sur une vision attentiste doivent toutefois rapidement être révisées dans une nouvelle mouture du POS. Le recul de la population communale s'est en effet accéléré dans la seconde moitié des années 1970, rendant caduque l'option du *statu quo*<sup>98</sup>. Dans ce contexte atone, la densité de peuplement du centre-ville préoccupe car son recul apparaît comme un risque pour le commerce local. À la suite de travaux déjà réalisés pour dégager des « éléments pour une politique de l'habitat<sup>99</sup> », on assigne aux études engagées au début des années 1980 l'objectif d'affirmer la « vocation du centre de Saint-Denis », « vocation historique, humaine (pas de ségrégation sociale) », économique, commerciale et culturelle<sup>100</sup>. Suivant l'analyse réalisée par le Bureau du Plan sur les fonctions urbaines du centre-ville, la « richesse des échanges sociaux » est menacée et « un processus de ségrégation néfaste est en train de se produire, qu'il faut tenter d'enrayer<sup>101</sup> ».

Il est de plus en plus clair que le *statu quo* démographique associé à la réhabilitation progressive d'immeubles anciens ne suffira pas pour conjurer une paupérisation rampante du centre-ville, d'autant plus tenue en suspicion qu'elle s'accompagne d'une progression relative du peuplement *immigré*, perçu comme un facteur répulsif aggravant. À cette aune, la décision de bâtir une large majorité de logements locatifs sociaux se comprend mieux. Appuyer la maîtrise du peuplement du quartier Basilique rénové sur d'autres instruments que l'office HLM municipal était l'enjeu majeur. En juin 1979, le maire intervient ainsi auprès du préfet pour qu'une dérogation à l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 1968 soit accordée pour l'attribution des logements de la ZAC Basilique. Il fait valoir que la SA HLM *Le Logement familial du Bassin Parisien* qui s'apprête à mettre en location 184 logements accepte de réduire à 25 % sa propre réservation, et souligne l'arrêt des constructions de l'office qui retire à la municipalité un levier d'action.

---

<sup>96</sup> AM SD, 344 W 12, « Proposition de Schéma directeur du Centre-Ville », 30 juillet 1981.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Après avoir atteint près de 100 000 habitants en 1968, la population communale s'abaisse à environ 96 000 personnes au recensement de 1975, puis à un peu moins de 91 000 en 1982.

<sup>99</sup> AM SD, 261 W 22, *Éléments pour une politique de l'habitat. Un bilan*, Bureau du Plan, octobre 1978.

<sup>100</sup> AM SD, 344 W 12, "Fonctions - Le schéma directeur du centre-ville", Bureau du Plan, 1er juillet 1981.

<sup>101</sup> *Ibid.*

C'est dans ces conditions et compte tenu des charges de relogement que supporte, par ailleurs, la Ville :

- au titre de plusieurs R.H.I. et des immeubles en péril (60 familles en 1978)
- pour la résorption de la cité de transit Le Roy des Barres (40 logements en 1978-1979)

que je me permets de vous demander de bien vouloir reconsidérer le pourcentage de réservation qui vous est dévolu pour l'ensemble des constructions à caractère social de la ZAC de Rénovation Urbaine du Secteur Basilique.

Outre la volonté municipale de réaliser cette opération qui pèsera lourdement sur les finances communales dans les années à venir, au bénéfice essentiel de la population de Saint-Denis, je pense qu'il est de l'intérêt des pouvoirs publics de prendre toutes les dispositions souhaitables pour que l'opération ne soit pas alourdie par des difficultés de relogement des familles.

L'augmentation notable du pourcentage de réservation communale devrait être de nature à éviter ces difficultés<sup>102</sup>.

Le risque évoqué entre les lignes est qu'avec un contingent très réduit à sa disposition, la Ville soit contrainte de reloger uniquement des familles issues de l'habitat insalubre, souvent *immigrées*, ce qui l'empêcherait de peser en faveur d'un rééquilibrage social du centre-ville.

On peut souligner la continuité de cette défense des prérogatives locales face à l'administration, d'autant que les élus dionysiens continueront à négocier l'application des réservations préfectorales de cette façon au cours des années 1980<sup>103</sup>. Cependant, il ne s'agit plus tant d'assurer une quantité de logements suffisante pour les mal-logés dionysiens. L'enjeu primordial est de ménager les marges de manœuvres municipales sur le peuplement du centre-ville, dont l'équilibre social et économique paraît menacé. Ce faisant, le contenu « social » de la politique urbaine municipale a connu une évolution certaine. À l'idéal d'une promotion collective de la société ouvrière s'est ainsi progressivement substitué celui du maintien de la « diversité sociale » incarnée par des enseignants ou des employés formant les bases nouvelles du militantisme communiste<sup>104</sup>. Le choix du « tout social » locatif représente certes une dérogation à la réglementation relative à l'aménagement des ZAC, qui prévoyait que ce type de logement se situe entre 20 et 50 % d'un programme<sup>105</sup>. Par ailleurs, l'application des nouveaux principes de financement du logement social ont permis de combiner des loyers relativement élevés, à une touche de social avec l'intervention de l'APL. Ainsi, le public ciblé associe désormais à des familles populaires en situation relativement précaire, des couches moyennes salariées dotées en capital culturel, annonçant le peuplement du quartier Basilique réalisé dans les années 1980<sup>106</sup>. Ce tournant discret est une manifestation importante de l'épuisement du modèle d'intervention municipal institué à la Libération.

---

<sup>102</sup> AM SD, 261 W 45, Lettre du Maire de Saint-Denis au Préfet de Seine-Saint-Denis, 8 juin 1979.

<sup>103</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 121-124.

<sup>104</sup> J. Mischi, *Servir la classe ouvrière*, op. cit.

<sup>105</sup> La circulaire Guichard du 21 mars 1973 (op. cit.) le stipule dans son article A, 1, b.

<sup>106</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 112-120.

## **2. L'entrée en crise financière de l'office HLM dionysien : ressorts et effets**

À l'heure où l'on s'inquiète de plus en plus d'un phénomène de ségrégation au centre-ville de Saint-Denis, la dégradation de la situation de l'office HLM tend aussi à aggraver les problématiques sociales dans les cités municipales, faisant de la question des rapports entre le bailleur municipal et ses locataires un enjeu sensible

### **2.1. Diagnostic difficile et consensus impossible sur les solutions à apporter**

L'office dionysien a déjà connu par le passé des difficultés financières. Dès le milieu des années 1960, il était lésé d'un déficit non comblé depuis les années 1950 et aggravé par l'opération de rénovation urbaine ayant permis la construction de la cité Gabriel Péri<sup>107</sup>. En 1964, ce déficit cumulé s'élevait à 1,4 million de francs<sup>108</sup>. Les excédents d'exploitation dégagés durant la seconde moitié des années 1960 ont permis d'en combler l'essentiel dès 1970<sup>109</sup>. Après 1973, cette tendance s'inverse brutalement et le déficit cumulé atteint rapidement des niveaux inédits. L'adoption du budget de l'office pour l'année 1974 marque ainsi l'entrée dans une période de confrontation de plusieurs années avec la tutelle préfectorale et ministérielle<sup>110</sup>. Dès la fin 1975, le déficit de l'office atteint 6,6 millions de francs<sup>111</sup>, puis se creuse jusqu'à dépasser 20 millions de francs à la fin de la décennie. L'aggravation rapide entre 1974 et 1976 est d'autant plus remarquable qu'elle est très peu atténuée par une inflation pourtant forte. Une stabilisation de l'« hémorragie » est évoquée en 1978, au sujet des impayés de loyers<sup>112</sup>. Toutefois le budget prévoit encore pour 1979 un déficit courant de 1,9 millions de francs<sup>113</sup>, sans que ne se dessine de solution pérenne

#### **2.1.1. Les causes du déficit : crise économique et fragilités héritées**

La première réaction des responsables de l'office confrontés à la difficulté d'équilibrer leur budget est d'incriminer une remise en cause politique du logement social. En janvier 1974, la hausse des taux d'intérêts des emprunts HLM et le raccourcissement de leur durée

---

<sup>107</sup> Cf. *supra*, Chapitre 2 La livraison de la cité Gabriel Péri n'est achevée qu'en 1969.

<sup>108</sup> AM SD, 50 ACW 29, *Rapport de l'inspecteur des Finances Jeancourt-Galignani*, 31 janvier 1966, III, A.

<sup>109</sup> Le déficit cumulé passe de 868 271 francs fin 1968 à 189 302 francs fin 1970, et recule ensuite à un rythme plus lent pour atteindre le minimum de 131 800 francs fin 1973.

<sup>110</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séances du CA OPH du 21 janvier 1974 et du 24 juin 1974.

<sup>111</sup> AM SD, 2 OPH 8, Séance du CA OPH du 16 février 1976, Affaire 2.

<sup>112</sup> AM SD, 2 OPH 13, Séance du CA OPH du 30 novembre 1978, Affaire 4-F.

<sup>113</sup> AM SD, 2 OPH 16, Séance du CA OPH du 25 février 1980, Finances, Budget 1980.

d'amortissement sont avancés comme raisons premières des difficultés<sup>114</sup>. En octobre 1974, après avoir été contraints de décider une hausse générale de loyer de 10 %<sup>115</sup>, le conseil d'administration adopte un vœu dénonçant l'aggravation de « la crise du logement social<sup>116</sup> ». Comme il l'avait déjà fait par le passé, Robert Dumay souligne un phénomène de refus des logements attribués non seulement pour ceux de standing supérieur, de type ILN, construits cité du Franc-Moisin, mais aussi pour les HLM, précisant que ces refus de loyers trop chers ou les dettes de loyers de locataires déjà en place ne sont que minoritairement le fait de « cas sociaux (chômeurs, malades, personnes âgées) »<sup>117</sup>.

Au moment de voter le budget pour l'année 1976, l'argument de la gêne rencontrée par les locataires pour s'acquitter de leurs loyers prend plus de poids encore. Avec la perception de seulement 94 % des recettes escomptées pour l'exercice 1975, liés notamment à 2,3 millions de francs d'impayés<sup>118</sup>. Le conseil d'administration se déclare alors

conscient de la dramatique situation des familles de nos cités qui subissent les effets de la crise (réduction d'horaires, chômage total ou partiel) en un mot le retour à la misère.

Constate :

- Que la gêne des locataires se répercute sur la situation financière de l'office où fin 1975 près de 6 millions de francs font défaut pour cause de dettes de loyer
- Que toute nouvelle augmentation de loyer aurait pour conséquence d'aggraver encore les impayés, dans une conjoncture où les saisies se développent et où les coupures d'électricité en grand nombre, font courir des risques pour la santé des familles et la sécurité des immeubles dans les cités où l'électricité est la seule source d'énergie.

Décide :

- D'approuver ce budget en déséquilibre
- De demander au Gouvernement une subvention d'un montant égal à l'excédent de dépenses<sup>119</sup>.

Un déficit annuel de plus de 7,5 millions de francs est donc porté au budget de l'office, alors même qu'aucun crédit n'est prévu pour les travaux d'entretien et que les impayés depuis 1975 ne sont pas intégrés au bilan comptable. On déplore de nouveau, fin 1976, un accroissement rapide des défauts de paiement des loyers et charges, passés depuis 1974 de 3 à 8 % des sommes à recouvrer<sup>120</sup>. Pour les responsables de l'office, la crise économique désormais très sensible avec la croissance rapide du taux de chômage enregistrée depuis 1974, souligne plus que jamais

---

<sup>114</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 21 janvier 1974, Affaire 3.

<sup>115</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 24 juin 1974, Affaire 3.

<sup>116</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 7 octobre 1974, Affaire 2. L'inadaptation de la législation HLM est doublement dénoncée : d'une part, car les prix plafonds fixés pour la construction sont très inférieurs aux coûts réels et compliquent le montage d'opérations, d'autre part parce que les loyers prévus dépassent les capacités financières de la majorité des demandeurs de logement.

<sup>117</sup> AM SD, 1 OPH 42, Séance du CA OPH du 28 janvier 1967, Affaire 2 ; 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 21 janvier 1974, Affaire 3.

<sup>118</sup> AM SD, 2 OPH 8, Séance du CA OPH du 16 février 1976, Affaire 2.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séances du CA OPH du 20 décembre 1976, Affaire 2, et du 24 janvier 1977, Affaire 2.

l'inadaptation de la législation HLM. Constatant en mars 1977 que 14,5 millions de francs de trésorerie manquent pour honorer les mandats de paiement de l'année précédente, Eliane Mano pose la question de la survie des organismes HLM et interroge : « Si un organisme public comme le nôtre abandonne sa vocation sociale de construire au service des plus modestes qui assurera cette mission ? »<sup>121</sup>.

L'office municipal est alors sur le point de décider d'arrêter toute nouvelle opération de construction<sup>122</sup>. C'est une étape importante du processus d'entrée en crise de l'organisme, car ce choix oblige à reconsidérer en profondeur le modèle économique sur lequel l'office avait structuré son activité. L'arrêt programmé des constructions fait passer au second rang les critiques portées jusque-là à l'encontre des conditions de l'aide à la pierre, et met au jour des fragilités propres à l'office qui étaient masquées auparavant. Dès 1972, en réalité, ses responsables anticipaient les difficultés à venir, considérant que le maximum de loyer exigible avait été atteint pour les cités anciennes, et que seuls des éléments conjoncturels, comme l'ouverture d'une station-service sur un terrain de l'organisme, avaient permis d'obtenir de justesse l'équilibre<sup>123</sup>. De nouveau, en janvier 1973, Robert Dumay indiquait que le budget équilibré voté sans hausse de loyer était permis seulement par le différé réglementaire appliqué aux remboursements des emprunts contractés pour les nombreuses constructions en cours<sup>124</sup>. Dans le bulletin d'information édité par l'office en février 1973, l'élu allait jusqu'à s'ouvrir de cette situation aux locataires, soulignant qu'elle ne pourrait durer, afin de préparer les esprits à des hausses de loyer<sup>125</sup>.

Des subventions municipales contribuaient aussi à masquer les fragilités financières de l'office. C'était une des principales critiques formulées en 1966 par l'Inspection des Finances<sup>126</sup>. La pratique se poursuit, mais on prend désormais soin de justifier ces subventions, notamment par leur soutien à la réhabilitation du patrimoine de l'office ou par la participation de ce dernier au logement du personnel communal et de familles sinistrées secourues par la Ville<sup>127</sup>. Une subvention municipale annuelle de 480 000 francs est versée de la fin des années 1960 au début des années 1970. En 1973 et 1974, cet appoint budgétaire fait défaut car la

---

<sup>121</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 21 mars 1977, Affaire 2.

<sup>122</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 26 mars 1977, Affaire 4.

<sup>123</sup> AM SD, 50 ACW 49, Rapport au Bureau Municipal par A. Audo et R. Dumay sur le projet de budget de l'Office HLM municipal pour l'année 1972.

<sup>124</sup> AM SD, 2 OPH 5, Séance du CA OPH du 20 janvier 1973, Affaire 3.

<sup>125</sup> AM SD, 40 C 1, bulletin *HLM*, février 1973, éditorial de R. Dumay.

<sup>126</sup> Cf. Chapitre 2, 3.2.1.

<sup>127</sup> Fin 1966, le bureau municipal en a acté le principe en vertu des 80 logements réservés au personnel communal pour les quatre années suivantes et du relogement de familles d'immeubles menaçant ruine ou sinistrées [AM SD, 1 OPH 46, Rapport au Bureau municipal du 13 décembre 1966 (*in* Séance du CA OPH du 28 janvier 1967, Affaire 7)].

commune cherche à équilibrer son propre budget, ce qui contribue largement à dévoiler la situation difficile de l'office HLM<sup>128</sup>. De nouveaux versements semblent avoir été effectués ensuite, mais ils n'étaient plus en mesure de masquer des déficits devenus béants<sup>129</sup>.

Une telle fragilité financière s'explique enfin par des faiblesses structurelles anciennes liées, d'une part à des difficultés de gestion administrative, d'autre part à des choix politiques.

Une première de ces faiblesses est lié au conflit de priorité entre logement municipal et logement des salariés dionysiens, qui explique depuis l'après-guerre des relations compliquées entre l'office et les employeurs<sup>130</sup>. Les financements obtenus par le biais du 1 % patronal sont ainsi restés négligeables avant les années 1960. En 1966, puis en 1970, les montants fixés pour les contributions patronales avaient été relevés une première fois<sup>131</sup>. Tout en maintenant des conditions plus favorables pour les entreprises implantées à Saint-Denis, le conseil d'administration décide de s'aligner sur les tarifs demandés par les offices municipaux d'Aubervilliers, Saint-Ouen et Drancy. Ces mesures de revalorisation et l'accroissement important du parc de l'office dionysien permettent de faire passer les sommes perçues de plus d'1 million de franc pour l'année 1967, à une moyenne supérieure à 1,7 millions de francs par an de 1968 à 1973, et plus de 4 millions de francs par an en 1974 et 1975, soit un doublement en franc constant entre 1967 et 1975. Le niveau réduit des participations obtenues au titre du 1 % patronal, est donc un problème en passe d'être réglé. Mais cela demeure insuffisant pour équilibrer le budget de l'office et ne semble pas pouvoir être prolongé indéfiniment. En 1979, le président de la commission d'attribution souligne ainsi « qu'il faut absolument donner satisfaction aux mal-logés inscrits au Fichier de la Mairie et que cet objectif milite en faveur d'un arrêt du conventionnement » avec les employeurs ou les organismes collecteurs du 1 % patronal<sup>132</sup>. La décision est prise alors de restreindre le recours à ces financements aux cas

---

<sup>128</sup> AM SD, 85 ACW 4, « Note aux membres du bureau municipal », R. Dumay et A. Audo, 13 mai 1974. Une étude approfondie des enjeux budgétaires municipaux serait utile pour préciser davantage les circonstances du retrait de ce soutien financier.

<sup>129</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séances du CA OPH du 20 décembre 1976 et du 24 janvier 1977. On évoque alors la possibilité de passer « les subventions versées depuis plusieurs années par la Ville » de la section Investissement à la section Exploitation des comptes de l'Office HLM ; mais ce jeu d'écriture comptable n'est pas approuvé par la tutelle préfectorale.

<sup>130</sup> Cf. Chapitre 2.

<sup>131</sup> AM SD, 1 OPH 44, Séance du CA OPH du 26 janvier 1966, Affaire 8 ; AM SD, 2 OPH 2, Séance du CA OPH du 19 décembre 1970, Affaire 5.

<sup>132</sup> AM SD, 2 OPH 15, Séance du CA OPH du 25 juin 1979, Affaire 10. Il ne s'agit pas ici du conventionnement permettant aux locataires de bénéficier de l'APL créée par la loi Barre. Cette question n'est pas abordée avant les années 1980 (cf. *infra*, Chapitre 8).

permettant l'attribution d'HLM à des résidents de la commune figurant parmi les demandeurs de logement, ou à ceux favorisant l'implantation locale d'une nouvelle entreprise<sup>133</sup>.

Une autre difficulté structurelle importante déjà pointée par l'Inspection des Finances en 1966 provient de l'absence de couverture des dépenses liées aux services fournis aux locataires ou à l'entretien des cités par les charges perçues. Pour pouvoir afficher une politique de loyers bas, depuis la fin des années 1950, les responsables de l'office refusaient d'intégrer aux loyers ou aux charges dus par les locataires la prime fixe de chauffage payée par l'organisme à la SEM gestionnaire du réseau de chaleur municipal, au titre de l'amortissement des installations municipales de chauffage urbain<sup>134</sup>. Une solution était donc tributaire de décisions relatives à la politique municipale en ce domaine. Dès 1967, Robert Dumay avait soumis plusieurs pistes, dont la révision de la concession, l'amortissement des installations grâce à un refinancement par des prêts à long terme, ou encore une décision politique nationale permettant aux sociétés publiques de chauffage de bénéficier de tarifs préférentiels pour leur fourniture<sup>135</sup>. La question demeure cependant en suspens durant toute la décennie suivante. À la fin de l'année 1971 et en mai 1974, les dirigeants de l'office ont de nouveau demandé au Bureau municipal son règlement<sup>136</sup>. Mais, en 1977 encore, la Préfecture relève qu'1,6 millions de francs demeurent non récupérés auprès des locataires au titre du chauffage<sup>137</sup>. Une solution momentanée est trouvée en 1978 avec le versement d'une subvention communale compensant la prime fixe de chauffage, avant son incorporation dans les loyers ou les charges, prévue pour l'année suivante<sup>138</sup>. Mais, en 1979 encore, sur l'ensemble des dépenses potentiellement couvertes par les charges locatives seules 54 % sont récupérées auprès des locataires<sup>139</sup>.

Maurice Soucheyre projette désormais une refonte complète du système de perception des charges dans le cadre de la réorientation globale de la gestion de l'organisme. Mais ces décisions n'ont été prises qu'après plusieurs années de confrontation avec la tutelle préfectorale.

---

<sup>133</sup> Une nouvelle réévaluation des tarifs appliqués est votée en septembre 1979, comprenant toujours des niveaux plus élevés pour les entreprises extérieures à Saint-Denis [AM SD, 2 OPH 15, Séance du CA OPH du 24 septembre 1979, Affaire 3].

<sup>134</sup> Cf. Chapitre 2, 3.2.

<sup>135</sup> AM SD, 50 ACW 29, Rapport au Bureau Municipal par R. Dumay « Sur les observations de la Cour des comptes à l'Office d'HLM ».

<sup>136</sup> AM SD, 50 ACW 29, Rapport au Bureau Municipal par A. Audo et R. Dumay sur le projet de budget de l'Office HLM pour l'année 1972 ; AM SD, 85 ACW 4, Note aux membres du Bureau municipal, par R. Dumay et A. Audo, 13 mai 1974.

<sup>137</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 12 septembre 1977, Affaire 1 : Lettre du Préfet concernant le Budget 1977.

<sup>138</sup> AM SD, 2 OPH 13, Séance du CA OPH du 3 mai 1978, Affaire 2.

<sup>139</sup> AM SD, 2 OPH 16, Séance du CA OPH du 25 février 1980, Budget 1980.

### 2.1.2. L'absence de solutions politiques

Au-delà d'un diagnostic des difficultés financières rencontrées, l'adoption du budget de l'office donne lieu, de 1974 à 1979, à une véritable lutte avec la Préfecture de Seine-Saint-Denis. Celle-ci exige en effet le relèvement des loyers et des charges comme préalable nécessaire au rétablissement de la situation financière du bailleur municipal. Les élus dionysiens en charge du logement s'y refusent vivement et réclament à la place une solution politique, au moyen de mesures économiques de portée nationale ou d'un soutien financier tenant compte de la situation spécifique de l'office dionysien.

En janvier 1974, dans la logique de cette discussion des politiques nationales, outre les demandes déjà évoquées concernant le financement de la construction, le conseil d'administration de l'office sollicite le report du remboursement des emprunts venant à échéance<sup>140</sup>, comme une contrepartie nécessaire aux mesures de « blocage des loyers » et des charges décidées par le gouvernement<sup>141</sup>. Bien qu'apparemment conformes aux demandes des élus locaux pour des loyers HLM bas, les décisions gouvernementales mises en cause par les acteurs municipaux – qui correspondent probablement aux seuils maximaux d'augmentation des loyers décidés au début des années 1970 en modification de la loi de septembre 1948 sur les rapports de location<sup>142</sup> –, représentaient une nouvelle contrainte car elles n'étaient associées à aucun allègement substantiel des charges financières des offices HLM. Parallèlement, les mesures les plus diverses sont réclamées : la compensation des charges non perçues dans le cadre de la politique énergétique élaborée par le gouvernement<sup>143</sup>, le rééchelonnement des dettes contractées par l'office depuis 1966 au moyen d'un prêt à 1 % sur 45 ans, ou encore l'application d'une TVA à 7 %<sup>144</sup>. En 1976, une revalorisation et l'extension de l'allocation logement ancienne formule est encore demandée, mais à la suite du vote de la loi Barre l'opposition politique au nouveau dispositif de l'APL l'emporte<sup>145</sup>.

Les responsables de l'office n'envisagent pas le conventionnement prévu pour permettre aux locataires HLM de percevoir l'APL. D'une part, il est lié à des programmes de construction neuve ou de réhabilitation qui ne sont pas d'actualité ; d'autre part, le niveau de prestation

---

<sup>140</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 21 janvier 1974.

<sup>141</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 7 octobre 1974, Affaire 2 ; 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 20 décembre 1976, Affaire 2.

<sup>142</sup> Décret n°72-464 du 9 juin 1972 ; Décret n°73-559 et 73-560 du 29 juin 1973. On évoque en janvier 1974, les mesures de blocage portant jusqu'au 30 juin 1974 [AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 21 janvier 1974] ; et, en février 1978, les « mesures de blocage gouvernementales » causant à l'Office des pertes de loyer [AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 27 février 1978].

<sup>143</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 7 octobre 1974, Vœu en faveur d'une politique énergétique « orientée de façon à assurer l'indépendance de la France ».

<sup>144</sup> AM SD, 2 OPH 7, Séance du CA OPH du 21 décembre 1974, Affaire 5.

<sup>145</sup> AM SD, 2 OPH 10, Séance du CA OPH du 7 juillet 1976, Affaire 1. Cf. *supra*, 1.1.2.

assuré par l'APL ne leur apparaît pas suffisamment garanti<sup>146</sup>. Ils continuent ainsi à défendre des mesures non comprises dans le périmètre défini par la loi Barre<sup>147</sup>. Fin 1976, ils pensent pouvoir s'appuyer sur le principe d'une aide promise par le ministre de l'Équipement et son secrétaire d'État au Logement au président de l'Union HLM pour demander un moratoire partiel d'annuités en contrepartie d'un blocage total des loyers<sup>148</sup>. Le principe de subventions pour grosses réparations au titre du plan de relance de l'économie annoncé en 1975 est aussi avancé<sup>149</sup>. Un budget prévisionnel équilibré est alors voté en anticipant sur ces décisions relevant de la politique ministérielle. Le préfet lui oppose une fin de non-recevoir, 4,6 millions de francs de recettes étant jugées illégales, notamment le moratoire de 20 % que les gestionnaires de l'office avaient appliqué à l'amortissement des emprunts et la récupération de sommes correspondant au paiement de la TVA portée au budget<sup>150</sup>. Les marges de manœuvre laissées par la tutelle sont maigres et ne constituent pas une solution de fond au déséquilibre budgétaire de l'organisme. Il s'agit en effet essentiellement de jeux d'écritures comptables permettant d'inscrire en section d'exploitation des recettes auparavant considérées comme relevant des investissements<sup>151</sup>. Le premier axe défendu par les acteurs locaux, qui consiste à demander une intervention active de l'État par le biais de leviers financiers et réglementaires les plus divers, ne reçoit donc aucune satisfaction.

Le second axe défendu par les responsables de l'office est celui d'une subvention d'équilibre exceptionnelle qui serait accordée en vertu des tâches spécifiques remplies par l'organisme. Dans cette logique, dès janvier 1974, une dotation du FAS de 270 000 francs est sollicitée « pour compenser les pertes de loyers subies du fait de logements mis à la disposition du préfet pour les opérations de résorption » (bidonvilles et îlot Basilique), partant du principe qu'elles concernent au moins en partie des étrangers<sup>152</sup>. Les discussions avec la préfecture semblent un temps avancer sur la piste d'une subvention d'équilibre plus conséquente. Suite au rejet du budget voté pour l'année 1975, Robert Dumay indique ainsi, qu'après un entretien avec le secrétaire général de la préfecture, celui-ci

---

<sup>146</sup> Sur la mise en place de l'API par l'office dionysien, cf. Chapitre 7, 2.1.1. et Chapitre 8, 2.1.2.

<sup>147</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 27 février 1978, Affaire 2. On estime alors que la nouvelle aide au logement n'apportera une amélioration qu'aux locataires dont les ressources sont inférieures au SMIC.

<sup>148</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 20 décembre 1976, Affaire 2.

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 12 septembre 1977, Affaire 1.

<sup>151</sup> Par exemple les recettes apportées par les subventions municipales ou les pas-de-porte versés au titre des baux commerciaux [AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 24 janvier 1977, Affaire 2 ; 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 7 novembre 1977, Affaire 2]. La demande est toutefois maintenue dans le cadre du budget modificatif adopté en juin 1974 [AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 24 juin 1974, Affaire 3].

<sup>152</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 21 janvier 1974, Affaire 3. Trois administrateurs désignés par la Préfecture s'abstiennent car ils anticipent que cette demande de subvention sera refusée.

a bien compris les difficultés que nous rencontrons en raison des tâches exceptionnelles, de caractère national, que l'office a et doit remplir, notamment dans la résorption des bidonvilles et la rénovation de l'îlot Basilique. Il a convenu que notre Organisme devait recevoir une aide et il nous a demandé de lui produire un mémorandum<sup>153</sup>.

En 1976, la demande de subvention est élargie à un montant égal à l'excédent de dépense de l'office, soit 7,6 millions de francs<sup>154</sup>. Mais une délégation reçue en préfecture apprend que le principe d'une telle subvention d'équilibre n'est pas admis<sup>155</sup>. Des avances de trésorerie sont également sollicitées en décembre 1976<sup>156</sup>. Mais, de telles mesures supposaient l'existence d'une politique de soutien de l'État aux organismes en difficulté qui n'est pas d'actualité<sup>157</sup>. À partir des archives de l'office, il apparaît donc qu'aucune des démarches menées par les acteurs locaux ne trouve de débouché. Le dépôt répété du budget voté par le conseil d'administration en délégation à la préfecture, la diffusion des motions votées pour dénoncer le rôle du gouvernement dans les hausses de loyers et de charges, comme la mobilisation de la CNL, n'infléchissent pas l'attitude des autorités de tutelle<sup>158</sup>. Ces actions trouvent au moins un écho favorable parmi les locataires, si l'on en croit le plébiscite remporté par les cartes-pétitions en faveur d'une politique du logement social, signées par 7 000 locataires au printemps 1976<sup>159</sup>. Mais dans cette période précédant les élections municipales de 1977, les demandes d'audiences du député-maire au Ministère ne reçoivent toujours pas de réponses<sup>160</sup>.

Au début du second mandat municipal de Marcelin Berthelot, la situation paraît sans issue. Le maire renouvelle sans grand succès auprès du préfet Jean Amet, installé en mai 1979, diverses demandes d'aides (aides de la DDASS au titre des dettes anciennes de loyer ; prêts spécifiques ; subventions exceptionnelles ; reports d'annuité des emprunts ; aides au titre des « immigrés », etc.)<sup>161</sup>. L'inflation ne suffit pas à contenir le creusement du déficit cumulé par l'office, la dégradation matérielle du patrimoine s'aggrave, et les difficultés de trésorerie

---

<sup>153</sup> AM SD, 2 OPH 8, Séance du 19 juin 1975, Affaire 2.

<sup>154</sup> AM SD, 2 OPH 8, Séance du CA OPH du 16 février 1976, Affaire 2 ; 2 OPH 9, Séance du CA OPH du 3 mai 1976.

<sup>155</sup> AM SD, 2 OPH 10, Séance du CA OPH du 23 juin 1976, Compte-rendu de délégation en Préfecture.

<sup>156</sup> AM SD, Séance du CA OPH du 20 décembre 1976, Affaire 2.

<sup>157</sup> Les archives ministérielles du suivi des Offices HLM et celles de l'Union HLM devraient pouvoir éclairer davantage cette question assez mal connue. Un accord-cadre État-Union HLM prévoyant des mesures de soutien aux organismes en difficulté en cours de discussion est évoqué pour la première fois dans le conseil d'administration de l'Office dionysien fin 1981 [AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 14 décembre 1981, Communications du Président]. Auparavant, un dispositif d'alerte de l'Union HLM et une opération « cocon » du Ministère de l'Environnement sont évoqués sans plus de détails [AM SD, 2 OPH 17, Séance du CA OPH du 27 octobre 1980, Communications du Président].

<sup>158</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séances du CA OPH du 21 janvier 1974 et du 24 juin 1974 ; 2 OPH 7, Séances du CA OPH du 21 décembre 1974 et du 14 mai 1975 ; 2 OPH 10, Séance du CA OPH du 23 juin 1976.

<sup>159</sup> AM SD, 2 OPH 9, Séance du CA OPH du 3 mai 1976.

<sup>160</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séances du CA OPH du 20 décembre 1976, Affaire 3, et du 24 janvier 1977, Affaire 2 ; 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 21 mars 1977, Affaire 2.

<sup>161</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 7 mai 1979, Affaire 2.

atteignent un seuil critique<sup>162</sup>. Dans ces conditions, il se peut que les changements successifs d'avril 1977 et novembre 1978 à la tête du conseil d'administration de l'office aient aussi été opérés en anticipation d'une menace de perte de contrôle sur le bailleur municipal. La Préfecture a en effet déclenché une série d'inspections à son encontre<sup>163</sup>. Cela incite fortement Maurice Soucheyre à « dégager les grands axes d'une politique de redressement »<sup>164</sup>. On s'oriente donc, comme au début des années 1960, vers une adaptation pragmatique aux principes financiers rappelés par les autorités de tutelle<sup>165</sup>.

Le diagnostic sur l'état de l'office se veut plus réaliste que par le passé et retient pour la première fois comme causes de ses problèmes budgétaires, non seulement la « politique gouvernementale de liquidation du logement social », mais aussi les orientations antérieures de l'institution locale : « politique intensive de construction de l'office à partir des années 1970 », « prise en compte des problèmes sociaux » (logement des « immigrés », résorption des bidonvilles et de l'habitat insalubre), et une « politique voulue de loyers bas qui s'est traduite par une gestion en dessous du prix de revient réel »<sup>166</sup>. Cette attitude nouvelle n'est probablement pas étrangère aux retours favorables donnés par les contrôles financiers en cours<sup>167</sup>. En présentant le budget pour l'année 1980, Maurice Soucheyre se réjouit ainsi que « pour la première fois depuis de longues années, les instances préfectorales ont non seulement pris acte, mais approuvé le budget 1979 », estimant avoir « ainsi reçu quitus de [la nouvelle] gestion [décidée par le conseil d'administration], même si la situation financière de l'office reste peu satisfaisante »<sup>168</sup>.

La demande d'une subvention exceptionnelle de 8 à 10 millions de francs est en effet restée sans suite, celle d'un prêt de 8 millions sur 3 ans auprès du ministère de l'Environnement et du cadre de vie, comme les possibilités d'étalement de la dette, commencent seulement à être examinées<sup>169</sup>. Restent des solutions locales : la participation de la Ville au titre des relogements

---

<sup>162</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séances du CA OPH du 21 mars 1977, Affaire 2, et du 7 novembre 1977, Affaire 3. Plus de 14 millions de francs manquent pour l'exercice 1976, 20 millions de francs pour 1977 et l'on prévoit un reste à payer de 30 millions de francs à la fin 1978.

<sup>163</sup> Une enquête a été demandée au Trésorier Payeur Général et à la DDE de Seine-Saint-Denis [AM SD, 2 OPH 14, Séance du 7 mai 1979, Affaire 2]. Des contrôles de la Trésorerie Générale et de la Cour des comptes sont évoqués début 1980 [AM SD, 2 OPH 16, Séance du CA OPH du 25 février 1980], puis fin 1981, un rapport de l'Inspection générale du Ministère de l'Urbanisme et du Logement sur les comptes de l'exercice 1979 [AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 14 décembre 1981, Communications du Président].

<sup>164</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 7 mai 1979, Affaire 3.

<sup>165</sup> Cf. Chapitre 2.

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> *Ibid.* et 2 OPH 16, Séance du CA OPH du 25 février 1980 [le président du CA indique alors que les contrôles financiers effectués confirment la régularité de comptes].

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> AM SD, 2 OPH 15, Séance du CA OPH du 24 septembre 1979, Affaire 2.

en provenance de l'îlot Basilique et d'immeubles en péril, et la récupération de créances auprès de la SEM municipale *Le Logement dionysien*, dont l'office n'assure plus la gestion du patrimoine depuis 1978<sup>170</sup>. Un dénouement se dessine donc, mais essentiellement sur la base d'une promesse de réforme de la gestion de l'office.

## 2.2.Loyers et dettes : solutions en trompe-l'œil et lenteur des changements institutionnels

Comme au début des années 1960, cette séquence de confrontation avec la tutelle semble se terminer sur l'adhésion des responsables de l'office à une plus grande rigueur gestionnaire. L'évolution des pratiques est cependant moins tranchée que celle des discours.

### 2.2.1. Vers la fin d'une politique de loyers minorés ?

En 1970, le loyer annuel par m<sup>2</sup> de surface corrigée est de 24 francs en moyenne pour l'ensemble du parc de l'office municipal. Les moyennes de loyers, que nous avons pu calculer pour 1970 en les pondérant en fonction du poids des différentes cités, donnent un montant mensuel moyen de 152 francs pour un F2, de 183 francs pour un F3 et de 225 francs pour un F4<sup>171</sup>. Les données ci-dessous indiquent qu'il existait à ce moment des écarts importants entre les loyers minima et maxima demandés, liés aux dates de construction et aux normes appliquées d'une cité à l'autre.

**Tableau 6-1 : L'amplitude des loyers et charges par type de logement (1970)**

Type de logement	Loyer				Loyer et charges			
	Min. (Francs)	Part du salaire ouvrier moyen	Max. (Francs)	Part du salaire ouvrier moyen	Min. (Francs)	Part du salaire ouvrier moyen	Max. (Francs)	Part du salaire ouvrier moyen
<b>F1</b>	<b>140</b>	13 %	<b>158</b>	15 %	<b>183</b>	17 %	<b>205</b>	20 %
<b>F2</b>	<b>77</b>	7 %	<b>226</b>	22 %	<b>115</b>	11 %	<b>303</b>	29 %
<b>F3</b>	<b>130</b>	12 %	<b>268</b>	26 %	<b>195</b>	19 %	<b>363</b>	35 %
<b>F4</b>	<b>145</b>	14 %	<b>299</b>	29 %	<b>217</b>	21 %	<b>406</b>	39 %
<b>F5</b>	<b>237</b>	23 %	<b>328</b>	31 %	<b>275</b>	26 %	<b>382</b>	36 %

Source : AM SD, 2 OPH 3, Séance du CA OPH du 19 décembre 1970<sup>(172)</sup>.

En 1970 puis en 1972, le conseil d'administration de l'office HLM a décidé de son propre chef deux augmentations de loyers successives, modulées notamment en fonction de

<sup>170</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 15 janvier 1979, Affaires diverses, C).

<sup>171</sup> AM SD, 2 OPH 3, Séance du CA OPH du 19 décembre 1970. Nous avons dû écarter les logements de la cité Gabriel Péri, dont les loyers varient en fonction de la tranche de construction [Cf. Annexe n° 6-1, Évolution des loyers 1970-1990]

<sup>172</sup> Le salaire ouvrier moyen de référence retenu ici est celui établi par : T. Piketty, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle...*, op. cit., Annexe E.

l'ancienneté des cités<sup>173</sup>. Les différentes évolutions appliquées ensuite contribuent à resserrer les écarts autour de deux modèles tarifaires principaux : HLM ordinaires et logements à normes réduites – LOPOFA, PSR<sup>174</sup>. Les 151 ILN de la cité du Franc-Moisin, aux loyers nettement supérieurs, demeurent un cas particulier. Alors qu'en 1970, le poids moyen des loyers dans le budget des ménages est de 9,7 % en France (ce que l'on peut voir comme un seuil inférieur au regard des loyers existant en zone urbaine et en région parisienne plus particulièrement)<sup>175</sup>, le rapport indiqué ci-dessus (tableau 6-1) avec le salaire ouvrier moyen montre que les loyers appliqués par l'office HLM de Saint-Denis sont loin d'être indolores pour les locataires ne disposant pas de revenus plus conséquents, d'un second salaire ou de prestations familiales. La position défensive des administrateurs de l'office lorsqu'ils votent, en 1972, un budget comportant des hausses de loyer est donc compréhensible :

Après avoir constaté que le prix du loyer (32 Frs le mètre carré de surface corrigée dans les nouvelles cités) obligeait de nombreuses familles de travailleurs à consacrer au logement une part beaucoup trop importante de leurs ressources, le Conseil émet, à l'unanimité un vœu demandant un abaissement du prix des loyers et indiquant les moyens d'y parvenir<sup>176</sup>.

De même en 1974, Robert Dumay justifie son opposition à de nouvelles hausses de loyer en expliquant qu'un tiers seulement des locataires perçoivent l'allocation logement, et qu'entre 1960 et 1972 les loyers ont déjà augmenté de 200 à 300 %, contre 167 % pour le salaire minimum<sup>177</sup>. Le raisonnement est toutefois biaisé. D'une part, à la différence du salaire minimum, le salaire ouvrier moyen a bien augmenté de 261 % entre 1960 et 1972 en francs courants<sup>178</sup>. D'autre part, l'écu l'applique à une situation qui n'est plus comparable car le niveau de l'inflation a commencé à s'élever depuis 1973.

Malgré cette nouvelle donne économique, les hausses de loyers décidées apparaissent toujours dans les archives du conseil d'administration de l'office comme le résultat d'une lutte avec la tutelle. Cette opposition de principe n'empêche toutefois pas la décision de trois hausses de loyers successives de 10 % en juillet 1974, janvier 1975 et juillet 1975<sup>179</sup>. La première n'est adoptée qu'après le rejet du budget primitif de l'office par la Préfecture. La seconde anticipe des difficultés importantes et s'accompagne d'un refus affiché de prendre la responsabilité d'une nouvelle hausse au cours de l'année 1975. Toutefois, en mai 1975, on n'attend pas la

---

<sup>173</sup> AM SD, 2 OPH 1, Séance du CA OPH du 20 décembre 1969 ; AM SD, 2 OPH 3, Séance du CA OPH du 8 janvier 1972, Affaire 3.

<sup>174</sup> cf. Annexes n°6-1.

<sup>175</sup> T. Piketty, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle...*, op. cit., p. 91.

<sup>176</sup> AM SD, 2 OPH 3, Séance du CA OPH du 8 janvier 1972, Affaire 3.

<sup>177</sup> 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 21 janvier 1974, Affaire 3.

<sup>178</sup> T. Piketty, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle...*, op. cit., Annexe E.

<sup>179</sup> AM SD, 2 OPH 6, Séance du CA OPH du 24 juin 1974, Affaires 3 et 4 ; 2 OPH 7, Séances du CA OPH du 21 décembre 1974, Affaire 5, et du 14 mai 1975, Affaire 2 ; 2 OPH 8, Séance du CA OPH du 19 juin 1975, Affaire 2.

notification de l'avis préfectoral pour décider d'une troisième hausse en un an et demi. La tension sur la question des loyers atteint son sommet en 1976. Le conseil d'administration affirme au début de l'année l'impossibilité de nouvelles augmentations alors que dans la cité récente du Franc-Moisin un locataire sur quatre est déjà endetté<sup>180</sup>. Position réaffirmée en juillet, alors qu'un courrier du Préfet demande de relever les loyers jusqu'à extinction du déficit<sup>181</sup>. Il est possible que l'approche des élections municipales de mars 1977 motive ces refus. Une hausse de 6,75 % des loyers finit tout de même par être appliquée à partir de février 1977, accompagnée d'une « courte délibération [adressée] à tous les intéressés, regrettant la décision d'augmenter les loyers que nous avons été contraints de prendre en l'absence de réponse à nos demandes d'aide exceptionnelle<sup>182</sup> ».

Si ces augmentations de loyers restent difficiles à assumer politiquement, leur impact économique doit être relativisé. Du fait de la conjoncture inflationniste, en effet, tout report de hausse des loyers équivaut à un allègement relatif de leur poids dans les dépenses des ménages. Un tel contexte facilite, après 1977, le changement d'attitude des responsables de l'office municipal au sujet des loyers. En février 1978 en effet, alors que les hausses de 3 % au premier semestre, puis de 6 % au second ont été décidées, Eliane Mano concède à un administrateur, qu'en dehors des crédits accrus pour les réparations et l'entretien du patrimoine, l'aggravation des déficits s'explique aussi par une hausse des loyers moins rapide que l'indice général des prix<sup>183</sup>. Peu après, la hausse prévue en juillet est relevée de 6 à 10 %, comme celle appliquée aux charges<sup>184</sup>. La réintégration de représentants des locataires dans le conseil d'administration ne fait pas dévier la nouvelle direction de l'office. En janvier 1979, une augmentation de 10 % des loyers est décidée malgré leur opposition et leur demande d'indexation des loyers sur les dépenses salariales de l'organisme<sup>185</sup>. Maurice Soucheyre justifie désormais la mesure comme une politique de rattrapage progressif, en soulignant qu'outre des charges minorées, on constate un loyer moyen des HLM municipaux inférieur au loyer HLM moyen dans le reste du département<sup>186</sup>. Deux hausses de 10 % puis 5 % sont décidées pour les loyers à quelques mois d'intervalle, de même que des mesures de rattrapage sur les factures de l'eau chaude, relevées de 15 % tous les quatre mois<sup>187</sup>.

---

<sup>180</sup> AM SD, 2 OPH 8, Séance du CA OPH du 16 février 1976, Affaire 2.

<sup>181</sup> AM SD, 2 OPH 10, Séance du CA OPH du 7 juillet 1976, Affaire 1.

<sup>182</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 20 décembre 1976, Affaire 3, et du 24 janvier 1977, Affaire 2.

<sup>183</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 27 février 1978, Affaire 2.

<sup>184</sup> AM SD, 2 OPH 13, Séance du CA OPH du 3 mai 1978

<sup>185</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 15 janvier 1979, Affaire 4.

<sup>186</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPJ du 7 mai 1979, Affaire 3.

<sup>187</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 26 novembre 1979.

Malgré cette nouvelle attitude, la rupture est loin d'être brutale. En francs constants, le niveau moyen des loyers régresse même de 7 % entre 1970 et 1981<sup>188</sup>. Pour les cités les plus récentes dont on dénonçait les loyers élevés, l'inflation qui a eu lieu entre la signature de l'emprunt et la mise en location produit mécaniquement un réajustement à la baisse loin d'être compensé par les réévaluations décidées entre 1975 et 1980. La politique de loyer bas mise en cause par Maurice Soucheyre en 1979 n'est donc pas seulement un héritage ancien, mais provient aussi de l'absence de réévaluation appliquée aux nombreux logements construits depuis la fin des années 1960, puis du caractère mesuré des hausses de loyers décidées dans la seconde moitié des années 1970<sup>189</sup>. Dans le cas du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, la hausse la plus conséquente, observée en 1979, ne fait que rétablir le niveau de loyer de 1973-1974 en franc constant ; et, la poursuite de la conjoncture inflationniste tend de nouveau à en atténuer les effets les années suivantes. On assiste donc à un moment paradoxal où les loyers réels sont stables ou en baisse, alors qu'émerge un discours gestionnaire plaidant pour des hausses substantielles au nom du réalisme budgétaire. La situation économique des locataires empêchait en effet tout rattrapage rapide de la situation par le seul paramètre des loyers.

### **2.2.2. Le recouvrement des dettes : des tentatives peu fructueuses**

À partir de 1976, les responsables de l'office HLM cherchent à mettre en place un nouveau traitement administratif et social des impayés, qui serait à la fois plus efficace et plus attentif à la situation des locataires endettés. L'attitude de l'office oscille dès lors entre velléités de fermeté et constat de la gravité des difficultés rencontrées par la grande majorité des locataires endettés.

Pour coordonner l'action menée en lien avec les services sociaux et le service informatique de la Ville, et effectuer un suivi mensuel des situations d'endettement, une « commission sociale » réunissant trois administrateurs de l'office est créée<sup>190</sup>. À partir d'octobre 1976, elle fonctionne sous la présidence d'Eliane Mano qui, rappelons-le, était maire-adjointe en charge des questions sociales depuis 1965<sup>191</sup>. En janvier 1977, le conseil d'administration autorise par ailleurs le Receveur municipal à opérer des « saisies arrêts » sur les salaires des « débiteurs qui, malgré plusieurs avis ne se sont jamais manifestés pour (...) faire connaître leur situation et prendre des engagements »<sup>192</sup>. Un an plus tard, Eliane Mano constate cependant que « les travaux de la Commission Sociale démontrent qu'une faible

---

<sup>188</sup> Cf. Annexes n°6-1.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> AM SD, 2 OPH 10, Séances du CA OPH du 23 juin 1976, Affaire 4, et du 7 juillet 1976, Affaire 4.

<sup>191</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 20 septembre 1976, Affaire 4.

<sup>192</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 24 janvier 1977, Affaire 2.

proportion des locataires endettés peuvent faire l'effort qui serait nécessaire », soulignant la limite des mesures de fermeté<sup>193</sup>. À l'automne 1978, on note néanmoins une stabilisation de la situation et la diminution du niveau des nouvelles dettes contractées<sup>194</sup>. Sur l'ensemble de l'exercice comptable de l'année 1978, 4,5 millions de francs sont récupérés pour 4,3 millions de francs de nouvelles dettes<sup>195</sup>.

La politique de redressement budgétaire esquissée en mai 1979 par Maurice Soucheyre envisage à son tour plusieurs solutions pour « stopper l'hémorragie des loyers » : des poursuites à l'encontre des locataires solvables à la remise de dettes « pour les plus impécunieux »<sup>196</sup>. Mise à l'écart, mais encore administratrice, Eliane Mano critique rapidement l'abandon du suivi des dettes qui serait responsable d'une nouvelle augmentation des impayés<sup>197</sup>. Le traitement social de l'endettement ne paraît donc pas faire l'objet d'une action constante, tandis que la fermeté reste tempérée. D'une part, on décide la poursuite en justice systématique de tous les endettés à l'exclusion des « cas sociaux » listés par la commission sociale. D'autre part, la saisie des meubles et l'expulsion sont écartées car encore considérées comme des mesures vexatoires<sup>198</sup>.

Au-delà de ces réticences municipales au déploiement de mesures répressives, des difficultés administratives viennent compliquer l'action de l'office face à l'endettement. Maurice Soucheyre met notamment en cause la Recette municipale qui n'a pas donné suite à la liste de mauvais payeurs établie par la commission sociale à l'été 1979, car elle privilégie l'établissement des documents comptables pour lesquels elle connaît des retards. La discussion pour la préparation du budget 1980 fait apparaître par ailleurs que l'administratrice chargée de la commission sociale, n'est plus à même d'effectuer ce travail pour des raisons professionnelles, et que le premier adjoint au maire doit s'en occuper lui-même. Dans ces conditions, début 1980, la question des dettes demeure désignée comme un « point noir »<sup>199</sup>.

Une nouvelle stratégie est tentée à partir du printemps 1980. Pour le recouvrement des loyers courants, le Recette municipale est chargée des relances, puis la Trésorerie municipale engage elle-même les poursuites en l'absence de réponse 16 semaines après la troisième relance<sup>200</sup>. Pour le recouvrement des arriérés, hors « cas sociaux » identifiés, on décide que le Trésorier procédera à un « saupoudrage » dissuasif des poursuites à travers les cités, ciblant les

---

<sup>193</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 27 février 1978, Affaire 2.

<sup>194</sup> AM SD, 2 OPH 13, Séances du CA OPH du 13 septembre 1978, Affaire 3, et du 30 novembre 1978, Affaire 4-F

<sup>195</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 7 mai 1979, Affaire 3.

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OP du 25 juin 1979, Affaire 10-5.

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> AM SD, 2 OPH 16, Séance du CA OPH du 25 février 1980, Finances – Budget 1980.

<sup>200</sup> AM SD, 2 OPH 16, Séance du CA OPH du 5 mai 1980, Autres affaires.

cas les plus flagrants<sup>201</sup>. Il est également précisé qu'au-delà du repérage les services de l'office n'interviennent pas dans l'action sociale proprement dite<sup>202</sup>.

Alors que les réformes préconisées par l'Union HLM au même moment incitaient les organismes à développer l'accompagnement social des locataires, les fortes contraintes budgétaires rencontrées ont mis en échec les quelques tentatives initiées en ce sens. La dégradation générale de l'état matériel des cités était une autre contrainte structurelle qui incitait peu les locataires à payer leur loyer et, surtout, aggravait le déséquilibre budgétaire de l'office en empêchant la location d'une partie croissante de son parc de logements. **Le poids de la dégradation matérielle des cités**

La réhabilitation et l'entretien des cités faisaient partie des préoccupations des élus en charge de l'office depuis le milieu des années 1960, mais aucun résultat tangible n'avait été obtenu<sup>203</sup>. Après 1975, loin de parvenir à faire de la gestion matérielle du patrimoine un levier pour redresser la situation financière de l'office, ses gestionnaires ont été réduits à constater l'aggravation de la situation, en se défaussant sur les locataires d'une part des responsabilités de l'institution.

### **2.3.1. L'aggravation des dégradations**

L'office HLM municipal expérimente à partir de 1975 un nouveau dispositif confié au bureau d'étude ATURBA afin de « mieux répondre aux sollicitations de ses locataires »<sup>204</sup>. Une équipe de trois personnes est chargée d'établir les pré-constats de visite et les états des lieux des logements vacants, la répartition et le suivi des travaux, le traitement des réclamations des locataires concernant le petit entretien, ainsi que l'expertise et le contrôle des travaux en cas de sinistres. Cette organisation apparaît rapidement insatisfaisante. Dès septembre 1975, un rapport interne à l'office demandant la création d'un poste d'ingénieur principal indique :

Sans minimiser les résultats des interventions de l'ATURBA, nous pensons que nous pourrions obtenir de meilleurs résultats par nos propres services, à la condition qu'ils soient dirigés par un technicien supérieur dont la compétence et l'autorité ne pourraient être mises en cause<sup>205</sup>.

Début 1977, Eliane Mano confirme que la mission de coordination confiée au bureau d'études ATURBA n'a procuré que des « satisfactions limitées » eu égard aux honoraires élevés demandés<sup>206</sup>. Elle précise également que, malgré l'orientation décidée fin 1975, consistant à

---

<sup>201</sup> AM SD, 2 OPH 16, Séance du Conseil restreint de l'OPH du 24 mars 1980.

<sup>202</sup> AM SD, 2 OPH 16, Séance du CA OPH du 5 mai 1980, Autres affaires.

<sup>203</sup> Cf. Chap. 4, 3.2.

<sup>204</sup> AM SD, 2 OPH 7, *art. cit.*

<sup>205</sup> AM SD, 2 OPH 8, Séance du CA OPH du 24 septembre 1975.

<sup>206</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séances du CA OPH du 21 mars et du 26 avril 1977.

utiliser au maximum la « régie de l'office » pour la réfection intérieure des logements, des loges, des entrées et des escaliers d'immeubles, comme pour les travaux de plomberie ou d'électricité, l'entretien est resté « réduit au strict minimum depuis plusieurs années en raison de moyens financiers insuffisants<sup>207</sup> ». Déjà constatée l'année précédente, cette situation empêche la relocation d'un certain nombre de logements détériorés et contribue ainsi à creuser le déficit de l'office<sup>208</sup>. S'enclenche alors un cercle vicieux car les contraintes financières qui s'imposent à l'organisme municipal rendent impossible le recrutement d'un ingénieur titulaire principal et d'ouvriers en nombre suffisant pour renforcer le service entretien du bailleur. Au lieu de la vingtaine d'agents estimés nécessaires, l'effectif technique demeure limité à 12 personnes en 1979, soit un agent pour 633 logements<sup>209</sup>.

Alors que s'accumulent les dégradations ordinaires des parties communes et des logements, l'office dionysien fait désormais aussi face à des problèmes de bâti d'ordre structurels. En 1976, un bâtiment de 40 logements de la cité Pierre Sépard dut ainsi être évacué après une fuite de canalisations sous l'immeuble qui avait provoqué l'abaissement de la nappe phréatique et la dissolution des sols accueillant les fondations de l'édifice<sup>210</sup>. Pour conduire le contentieux engagé en vue d'obtenir l'indemnisation des pertes liées à ce sinistre financièrement lourd, les capacités administratives de l'office doivent être renforcées<sup>211</sup>. Pour aggraver encore la situation, les cités de la Saussaie et Marcel Cachin, construites à la fin des années 1960, sont touchées par des problèmes d'étanchéité des façades et terrasses provenant de malfaçons<sup>212</sup>. Les infiltrations d'eau demandent une remise en état provisoire et un ravalement d'urgence, des réductions de loyers pour les locataires perdant l'usage de certaines pièces, et pour finir l'impossibilité de louer pendant plusieurs années près de 40 logements supplémentaires<sup>213</sup>.

Parmi les grands axes de la « politique de redressement » présentée par Maurice Soucheyre en mai 1979, l'entretien et l'amélioration du parc figurent en bonne place<sup>214</sup>. Le financement de cette section budgétaire est accru : 6,5 millions de francs, dont la moitié repose sur de nouveaux emprunts, sont prévus pour le « gros entretien », tandis que 12 millions de francs sont alloués pour l'amélioration de la cité Henri Barbusse – la plus ancienne du parc –, et de la cité Danielle Casanova – aux normes réduites de la fin des années 1950. Revenant sur

---

<sup>207</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 21 mars 1977.

<sup>208</sup> AM SD, 2 OPH 8, Séance du CA OPH du 16 février 1976, Affaire 2.

<sup>209</sup> Cf. les chiffres équivalents pour la période antérieure, Chap. 4, 3.2.1.

<sup>210</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 7 novembre 1977, informations diverses ; 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 7 mai 1979, Affaire 6 B.

<sup>211</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 7 mai 1979, Affaire 3.

<sup>212</sup> AM SD, 2 OPH 15, Séance du CA OPH du 17 décembre 1979.

<sup>213</sup> En 1982, est donné le chiffre de 38 logements vacants lié à un contentieux en cours [AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 3 mai 1982].

<sup>214</sup> AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 7 mai 1979, Affaire 3.

la situation trouvée au début des années 1980, un rapport ultérieur rappelle toutefois que « le retard était quasi général et qu'il importait de pouvoir intervenir sur la quasi-totalité des groupes immobiliers en termes d'urgence afin d'assurer le clos et le couvert (ravalement, étanchéité des murs et des terrasses, parties communes)<sup>215</sup> ». La volonté de reprise en main affirmée en 1979 était donc encore loin de pouvoir compter sur des moyens suffisants pour solder plusieurs années de défaut d'entretien.

### **2.3.2. Responsabilisation des locataires, stigmatisation des familles immigrées**

Durant les quelques années qui séparent la prise de conscience d'une aggravation des problèmes d'entretien du patrimoine et la formulation de cette politique de redressement, l'impuissance de l'office a favorisé l'idée qu'une responsabilisation des locataires pourrait constituer un remède. À l'encontre des familles d'immigrants, cette tendance se décline sous la forme particulière d'une stigmatisation collective reconduisant les préjugés associés de longue date aux habitants de taudis et de bidonvilles.

En mai 1974, après avoir rappelé les difficultés budgétaires de l'office, afin de défendre son bilan devant le Bureau municipal qui lui demandait de justifier les défaillances du bailleur municipal en matière d'entretien, Robert Dumay ajoutait ainsi :

Nous sommes amenés à constater que l'importance des déprédations va en s'élevant depuis 1968. Par ailleurs le pourcentage important de familles immigrées n'est pas sans poser de sérieux problèmes pour certaines d'entre-elles, qui font l'objet d'une procédure d'expulsion, tel est le cas notamment au Franc-Moisin<sup>216</sup>.

Ces propos permettent de rappeler que la question des dégradations quotidiennes n'apparaît pas avec la crise économique des années 1970. Nous avons relevé des faits de nature comparable dès le début des années 1950<sup>217</sup>, et l'on a déjà indiqué que le « vandalisme » est constitué en problème de société par les élus locaux autour de 1968<sup>218</sup>. Cette grille de lecture, combinée aux plaintes récurrentes de locataires soulignées par le bureau municipal, conduisent l'office à réagir de façon plus répressive. De fait, la position défendue par le président de l'office montre que la principale solution envisagée est l'expulsion, une sanction lourde à laquelle on souhaite probablement donner un caractère exemplaire. Toutefois, avant que l'office ne puisse prononcer une expulsion à l'encontre d'un locataire, les gardiens doivent constater des dégradations et leur répétition après plusieurs verbalisations.

---

<sup>215</sup> AM SD, 2 OPH 44, *Bilan du plan de redressement et perspective de développement*, octobre 1992, 30 p.

<sup>216</sup> AM SD, 85 ACW 4, « Note aux membres du bureau municipal », R. Dumay et A. Audo, 13 mai 1974, p.5.

<sup>217</sup> Cf. Chap. 2.

<sup>218</sup> Cf. Chap. 4.

Or, l'étude des dossiers de locataires montre que des réticences demeurent pour sanctionner par une décision d'expulsion des incivilités le plus souvent commises par des enfants et adolescents. Parmi les dossiers de locataires de l'un des 260 logements du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, qui apparaît rapidement comme l'une des principales préoccupations de l'office, et pour lequel nous disposons d'un dépouillement exhaustif des dossiers<sup>219</sup>, les deux seuls cas de procédures menées à leur terme que nous ayons trouvés montrent que le simple vandalisme n'est pas suffisant pour motiver l'expulsion, ou tout simplement pas en cause.

**Encadré 6-1 : Les deux locataires expulsés du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin durant les années 1970**

Dans le premier cas, il s'agit d'une famille en crise<sup>220</sup>. L'occupation du logement par les deux conjoints en conflit et leurs six enfants est au centre d'un contentieux aggravé par une dette rapidement accumulée. Relogés en janvier 1972 depuis la cité Joliot Curie, après avoir habité une baraque de 18 m<sup>2</sup> au 85 boulevard de la Libération à Saint-Denis, ils sont l'objet d'une procédure d'expulsion dès octobre 1972, qui aboutit en septembre 1975, mais concerne uniquement le père titulaire du bail. Entre temps, en effet le juge a attribué à la mère la garde des enfants à cause de violences et de situations répétées d'ivresse. Suite à cela, celle-ci envoie une lettre pour signaler qu'elle a été mise dehors avec ses enfants par son « concubin depuis 20 ans ». Elle se trouve séparée de ces derniers, placés en foyer à Montfermeil et demande de bénéficier du logement. Une dernière dimension de l'affaire peut être reliée au fait que le père est un immigrant, bien que les deux conjoints soient de nationalité française. En 1974 et 1975, en effet, la mère adresse plusieurs courriers à l'office pour signaler que son ex-concubin est « reparti en Algérie », puis qu'il se serait remarié en Belgique. D'après le dernier courrier, il aurait fait du logement une « maison de passe ». La mère signale d'ailleurs qu'une pétition a été lancée par les voisins, qui « quand il me rencontre (*sic*) dans le rue me font des reproches croyant que c'est moi et mes garçons », alors qu'elle vit avec cinq d'entre eux dans un hôtel à Saint-Denis.

Dans le second cas, le dossier archivé est moins volumineux<sup>221</sup>. L'expulsion est elle aussi effectuée en septembre 1975. À la lecture du dossier, elle paraît surtout déclenchée par l'endettement du locataire. Il s'agit d'un ménage de deux immigrants algériens dont les 10 enfants sont nés en France métropolitaine depuis 1958, les quatre premiers dans le département du Nord, les suivants à partir de 1963 à Saint-Denis. Le seul salaire contribuant aux ressources de la famille est celui du père, monteur électricien dans une usine de Nanterre au début des années 1970. Cette famille nombreuse habitait auparavant un logement de deux pièces rue Brise Echaldas, dans le quartier de la gare de Saint-Denis, et a été désignée par la commission d'attribution de l'office pour être logée au Franc-Moisin.

Les principaux désordres qui apparaissent dans ces dossiers ne sont pas imputables aux nombreux enfants de ces deux ménages, mais à un locataire en rupture familiale accusé de diverses déviances<sup>222</sup>. La dette semble être dans les deux cas un critère nécessaire pour que l'office obtienne une expulsion effective, alors que quelques années plus tard la réticence l'emportera face au caractère massif des situations d'endettement<sup>223</sup>.

Par ailleurs, dans les cinq dossiers de familles dont les enfants sont précocement incriminés dans plusieurs affaires de dégradation des parties communes, nous n'avons trouvé aucune trace d'expulsions menées à leur terme. Un courrier du service contentieux au service gestion préconise bien, dès juin 1972, d'adresser congé à trois de ces familles, suite à une plainte déposée par l'office auprès du procureur de la République<sup>224</sup>. Mais l'une des familles donne congé par elle-même en

<sup>219</sup> Ces dossiers comprennent notamment des rapports de gardiens, des plaintes de locataires et des correspondances relatives à des nuisances ou des dégradations.

<sup>220</sup> AM SD, 8 OPH 40, Base FM 3, dossier n° 453.

<sup>221</sup> AM SD, 8 OPH 50, Base FM 3, dossier n° 717.

<sup>222</sup> En ce qui concerne le second ménage expulsé, on retrouve la trace d'incivilités dans un rapport du chef du service gardiennage de l'Office établi en mars 1973.

<sup>223</sup> cf. *supra* 2.2.2.

<sup>224</sup> *Art. cit.*, Base FM3, dossiers n°587 et 653.

1977, l'autre en 1983. Parmi les autres ménages s'étant déjà vus rappeler le règlement, l'un part de lui-même en 1978, et les deux autres demeurent dans l'immeuble jusqu'à sa destruction en 1995.

Malgré un contentieux parfois ancien, ouvert avant même que la construction du grand ensemble du Franc-Moisin ne soit achevée, les familles dont les enfants et adolescents sont mis en cause sont assez peu nombreuses, et les faits incriminés dans les documents conservés dans les dossiers de locataires restent relativement mineurs, bien que répétitifs. C'est probablement la raison pour laquelle ils n'aboutissent pas en général à des expulsions. On compte bien parmi ces locataires plusieurs familles d'immigrants, mais pas uniquement. Sans entrer dans le détail des profils sociaux de ces familles, sur lesquels nous reviendrons<sup>225</sup>, les faits renvoient moins à un problème spécifiquement *immigré* qu'à une « crise d'encadrement de la jeunesse ouvrière<sup>226</sup> », qui prend un tour assez général en France étant donné la difficulté grandissante d'intégrer le marché du travail. Pourtant, les acteurs municipaux appréhendent ces problèmes au prisme d'une problématisation du peuplement *immigré* qui s'impose d'autant plus naturellement dans le cas de la cité du Franc-Moisin, dont les premiers locataires ont cohabité au départ avec le bidonville en cours de résorption.

En l'absence des mesures d'expulsion annoncées, et faute de renforcement du dispositif de surveillance et de nettoyage de la part du bailleur, les seules sanctions prononcées sont donc financières. Cette tendance se trouve renforcée par la nouvelle gestion annoncée par Maurice Soucheyre. À partir de 1980, dans le cadre de la révision du mode de recouvrement des charges, on envisage ainsi de systématiser la responsabilisation financière des locataires. Une campagne d'information est ainsi lancée sur l'écart entre les charges acquittées par les locataires et celles payées par l'office, notamment au titre de l'entretien<sup>227</sup>. Le principe d'une péréquation entre locataires d'une même cité est posé, à la fois pour établir une correspondance plus étroite entre coût réels et charges prélevées, et pour obtenir un abaissement des dépenses d'entretien. Est aussi envisagée à terme, une péréquation « par bâtiment et même par cage d'escalier » afin que leurs habitants prennent conscience des coûts du « vandalisme »<sup>228</sup>. Sans soutien financier de l'État et sans solutions locales pour enrayer la dévalorisation sociale et matérielle rapide de plusieurs cités municipales, les gestionnaires de l'office se rabattent sur une mesure qui aboutirait à sanctionner financièrement des locataires subissant déjà un cadre de vie dégradé, ce qui paraît assez hypothétique.

Les réformes de gestion entamées dans la seconde moitié des années 1970 n'offrent donc pas de solutions immédiates aux problèmes financiers, institutionnels et politiques traversés par

---

<sup>225</sup> Cf. Chap. 7.

<sup>226</sup> A. Hajjat, *La marche pour l'égalité et contre le racisme*, op. cit., p. 33-38.

<sup>227</sup> AM SD, 2 OPH 16, Séance du CA OPH du 25 février 1980, Budget 1980.

<sup>228</sup> *Ibid.*

l'office HLM dionysien. L'homogénéisation vers le bas des loyers appliqués aux cités de différentes générations, opérée au début des années 1970, se voulait l'expression d'une politique sociale du logement. Probablement autant que la crise économique, c'est ce choix, conjugué aux premières échéances des emprunts contractés depuis la fin des années 1960, qui explique la hausse brutale des déficits entre 1974 et 1976. Laisser l'inflation éroder les loyers tout en continuant à contester leur niveau trop élevé confirmait, avec le maintien d'une politique ancienne de recouvrement partiel des charges et la retenue observée face aux impayés, le surcroît de protection sociale qu'entendait apporter la municipalité aux locataires de ses cités. La situation de crise financière de l'office interdisait cependant d'assumer publiquement cette politique après 1974. Le relèvement progressif des loyers programmé à la fin des années 1970 sous la contrainte d'une situation budgétaire très dégradée demeure, lui aussi, très modéré dans ses effets, du fait de la conjoncture inflationniste. Tout en modifiant le rapport de l'institution HLM municipal à ses locataires, dans le sens d'une sévérité légèrement accrue, les mesures prises dans ce domaine n'apportent donc pas de véritable solution aux déséquilibres budgétaires de l'office.

Impuissance et désarroi quant au mode de gestion qu'il convient d'adopter dominant donc à la fin des années 1970. Qu'il s'agisse de la surveillance et de l'entretien du patrimoine HLM municipal, du recouvrement des dettes ou de la politique de loyers, aucun des remèdes successivement suivis ou envisagés n'est maintenu dans la durée, et aucun ne donne de résultats encourageants. Au-delà de la crise économique et de choix antérieurs aux conséquences mal anticipées par les responsables de l'office, l'absence de politique gouvernementale permettant d'assurer le financement de missions autres que la construction est un facteur déterminant de cette situation. Devant la somme des inerties qui enserrant la gestion de l'office municipal, une des solutions à court terme les plus viables qui se présente consiste à obtenir une compensation financière en échange des logements attribués à des immigrants étrangers.

### **3. Les contradictions du « 0,1 % immigrés » : ouverture du parc HLM et reconduction du *problème immigré***

Comme nous l'avons indiqué en introduction de ce chapitre, en mai 1978, après diverses démarches infructueuses destinées à obtenir du Préfet un soutien financier, les représentants du conseil d'administration de l'office HLM dionysien font du « taux important d'immigrés dans les cités, qui, à leurs yeux, explique en partie certaines dégradations » un des principaux arguments justifiant les difficultés du bailleur municipal<sup>229</sup>. La justification par défaut avancée

---

<sup>229</sup> AM SD, 2 OPH 13, Compte-rendu de la séance du CA OPH du 3 mai 1978, Affaire 2.

en 1974 par Robert Dumay, pointant la responsabilité de quelques « familles immigrées » pour expliquer les problèmes de gestion de l'office, est devenue pour eux une dimension centrale de la crise traversée par l'institution HLM municipale. Outre les négociations financières auxquelles il participe, le recours à cet argument témoigne des sérieuses contradictions que rencontrent les gestionnaires de l'office à l'heure de la mise en œuvre d'une nouvelle politique visant à ouvrir davantage les HLM aux familles d'immigrants.

### 3.1. Du national à la Seine-Saint-Denis : les ambiguïtés de la nouvelle politique de logement des *immigrés*

À partir de 1975, le secrétaire d'État aux Travailleurs immigrés (SETI), Paul Dijoud, réaffirme l'objectif d'un accès accru des *immigrés* aux HLM, avec le « 0,1 % immigrés » comme instrument principal. Il s'agit d'amplifier l'action sociale menée en direction des *immigrés* présents en France, tout en appliquant un contrôle strict des flux migratoires à l'entrée du territoire national<sup>230</sup>. Vue de Seine-Saint-Denis, cette orientation volontariste semble prendre le contrepied de la politique d'endiguement du peuplement *immigré* formulée peu auparavant<sup>231</sup>. L'interprétation de cette politique doit toutefois être envisagée avec précaution, car elle comporte une forte dimension d'affichage qui correspond mal à la réalité des pratiques observées à l'échelle départementale.

#### 3.1.1. L'affichage tactique d'une politique nationale du logement des *immigrés*

Jeune énarque passé en politique, proche de la CFDT, Paul Dijoud s'attache avant tout à faire « exister politiquement », à la fois le thème de l'immigration et un secrétariat d'État aux marges de manœuvre limitées<sup>232</sup>. Il s'entoure d'un cabinet composé de hauts fonctionnaires issus de différents corps pour tenter de faire du SETI un « poste à prétention interministérielle<sup>233</sup> », en donnant à un ensemble disparate de mesures administratives, la forme d'un discours politique susceptible d'être médiatisé, et dans la logique du « premier giscardisme » de séduire l'électorat de gauche<sup>234</sup>. En juillet 1974, un arbitrage défavorable concernant les moyens alloués à une politique de logement des *immigrés* avait provoqué la démission d'André Postel-Vinay du SETI qui venait d'être créé<sup>235</sup>. Son successeur adopte une

---

<sup>230</sup> V. Viet, *La France immigrée*, op. cit., p. 357- 358.

<sup>231</sup> Cf. Chap. 5, 2.2.3.

<sup>232</sup> S. Laurens, *Une politisation feutrée*, op. cit., p. 227-229 232- 234.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>234</sup> Sylvain Laurens analyse notamment en détail le travail de rédaction du livre-programme destiné à promouvoir la « nouvelle politique de l'immigration » impulsée par le SETI [*Ibid.*, p. 234- 244].

<sup>235</sup> P. Weil, *La France et ses étrangers*, op. cit., p. 81- 87 ; V. Viet, *La France immigrée*, op. cit., p. 360- 363.

tactique différente. Au lieu d'une ligne budgétaire nouvelle créée au titre des financements HLM du ministère de l'Équipement, il accepte l'affectation d'un cinquième du 1 % patronal au logement des *immigrés*. La mesure est votée dans le cadre de la loi de finances du 21 décembre 1975. La Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI) chargée d'en coordonner l'usage est créée par arrêté le 11 mai 1976. Les sommes importantes levées par ce « 0,2 % immigrés » devenu dès la fin 1978 « 0,1 % immigrés »<sup>236</sup>, soit environ 500 millions de francs par an, sont gérées de manière coordonnée entre administration et organismes collecteurs patronaux suivant des modalités souples et décentralisées. Cette nouvelle politique doit permettre une clarification du rôle du FAS, de la Direction de la Population et des Migrations (DPM) et du GIP RHI en matière de logement des *immigrés*<sup>237</sup>. En cherchant à faciliter l'accès des étrangers aux HLM, elle prolonge en effet les différentes entreprises initiées dans le cadre du traitement des bidonvilles et de l'habitat insalubre, qui participaient depuis le milieu des années 1960 d'une volonté de réorienter la politique nationale de logement social en faveur des plus défavorisés.

La politique coordonnée par la CNLI à partir de 1976 apparaît donc ambitieuse et innovante en matière de financements et d'organisation. C'était une institution au fonctionnement assez différent d'une administration impulsant une politique de sa seule autorité. Elle donnait ou non son approbation aux demandes de subventions et de prêts passées auparavant par des instances départementales. Mais, dans ce cadre et dès lors que le logement des étrangers y est associé, elle laissait pour l'utilisation des fonds le fonctionnement du « 0,1 % immigrés » une assez large autonomie aux organismes gestionnaires de logements et aux collecteurs du 1 % patronal – rassemblés pour cette tâche dans une Association financière interrégionale des collecteurs interprofessionnels du 1 % logement (AFICIL). Le contraste entre ce mode de fonctionnement souple et la complexité de l'édifice institutionnel préexistant et des problématiques héritées (« ghettos », quotas de relogement, question des foyers), explique probablement une part des incohérences rencontrées sur le terrain. De plus, la CNLI n'eut que très peu de temps pour faire la preuve de sa légitimité, car après les élections municipales de 1977, le logement perd très vite la place que lui avait donné Paul Dijoud au sein de la politique d'immigration conduite par Lionel Stoléro, son successeur de 1977 à 1981.

---

<sup>236</sup> Circulaire interministérielle n°2-78 du 19 décembre 1978 relative à l'incidence de l'application de la Loi de Finances rectificative pour 1978 n°78-653 du 22 juin 1978 sur la politique du logement des immigrés.

<sup>237</sup> V. Viet, *La France immigrée*, *op. cit.*, p. 368- 372 ; M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 369- 371.

Le secrétaire général de la CNLI, Jean-Noël Chapulut, ingénieur des Ponts et Chaussées, est choisi pour sa proximité avec les milieux patronaux du bâtiment<sup>238</sup>. Il montre la même volonté de « mettre en mots<sup>239</sup> » le « problème de société » que représente l’immigration, en élargissant sa documentation à des travaux de sociologues et d’ethnologues<sup>240</sup>. Cherchant à s’appuyer sur l’élan initial donné à cette nouvelle action publique, Jean-Noël Chapulut se distingue à plusieurs reprises comme le défenseur d’une politique du logement des *immigrés* à visée antidiscriminatoire, reléguant la question des concentrations de populations étrangères au rang d’objectif dépassé. En octobre 1976, il réfute ainsi la notion de « seuil de tolérance » et considère « qu’il reste de la place » dans le parc HLM<sup>241</sup>. En décembre 1979 encore, il adresse une lettre véhémement au délégué général de l’Union HLM, dénonçant le caractère « illégal » et « discriminatoire » de l’action de nombreux bailleurs sociaux à l’encontre de travailleurs *immigrés* qui ont, selon lui, vocation à s’installer dans des communes ouvrières<sup>242</sup>. Les archives du secrétariat général de la CNLI montrent toutefois qu’en interne on prenait aussi en considération « la concentration de familles étrangères » comme une « source d’énorme difficultés », à « éviter à tout prix »<sup>243</sup>. Persistent donc les tensions observées avec les politiques de résorption de l’habitat insalubre, entre volonté de favoriser l’accès des plus défavorisés aux HLM et opposition de principe aux « ghettos ».

Des contradictions comparables se retrouvent dans le discours de l’Union HLM, qui tente au même moment d’affirmer sa vocation réformatrice en mettant en avant, après l’impulsion du *Livre Blanc des HLM*, une approche innovante des problèmes sociaux et urbains. Le recrutement de Robert Lion comme délégué général de l’Union HLM en 1974 s’inscrit dans cette perspective et dans une volonté de rapprochement avec les services de l’État<sup>244</sup>, mais l’ancien haut fonctionnaire de l’Équipement doit tout de même composer avec la base des organismes HLM et faire preuve à leur endroit d’une attitude protectrice. Il considère ainsi qu’il faut éviter de les inquiéter avec l’insertion dans le recensement de population d’une question permettant de comptabiliser les étrangers logés en HLM<sup>245</sup>. Alors que dans son rôle de directeur de la Construction il répétait que le logement des *immigrés* faisait partie de la « vocation

---

<sup>238</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *Des bidonvilles à la ville. Migrants des trente glorieuses et résorptions en région parisienne*. Habilitation à diriger des recherches. Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2008, p. 282.

<sup>239</sup> Les expressions sont de : S. Laurens, *Une politisation feutrée*, *op. cit.*, chap. 8.

<sup>240</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, *op. cit.*, p. 369.

<sup>241</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *Des bidonvilles à la ville*, *op. cit.*, p. 284 ; M. Cohen, *Des familles invisibles...*, *op. cit.*, p. 513 ; T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, p. 275- 276.

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> CAC, 19870056/6, CNLI, « Dossier HLM », Note relative à « la concentration des familles étrangères ».

<sup>244</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, chap. 7.

<sup>245</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *Des bidonvilles à la ville*, *op. cit.*, p. 279.

sociale » des HLM<sup>246</sup>, il envisage désormais le financement d'actions sociales par le FAS comme un préalable à l'intégration d'une part plus importante d'*immigrés* au parc de logement social<sup>247</sup>. Dans le même temps, la crainte du « ghetto » reste mobilisée pour en appeler à une réforme des politiques publiques, comme l'illustre cet extrait issu des premiers paragraphes de la motion votée par le Congrès HLM de juin 1976 :

Le Congrès souligne par ailleurs avec force la dégradation inquiétante de la situation sociale, et la création de foyers de tension, voire de ghettos sociaux ou ethniques, dans de nombreux groupes d'habitation réalisés il y a 15 ou 20 ans, sur des emplacements et selon des conceptions dont les organismes d'H.L.M. n'étaient pas toujours maîtres. Le Mouvement H.L.M. appelle l'attention des Pouvoirs Publics et de l'opinion sur ces évolutions très inquiétantes, qu'il ne peut lui seul enrayer<sup>248</sup>.

Ainsi, il n'est pas toujours facile de distinguer dans le discours de l'Union HLM de cette période les innovations authentiques, de l'usage tactique d'options élaborées depuis plusieurs années au sein des services du ministère de l'Équipement<sup>249</sup>.

On observe bien les contradictions auxquelles cela conduit dans le contenu de la revue mensuelle de l'Union HLM de novembre 1976, qui donne pour la première fois au logement des *immigrés* le rang d'enjeu essentiel pour le devenir du logement social, sous le titre « Pour l'insertion sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles : UN HABITAT DE QUALITE POUR TOUS »<sup>250</sup>. Cette soixantaine de pages décrivant les « multiples facettes du problème<sup>251</sup> », débute par un article de Paul Dijoud exhortant les HLM à endosser un nouveau rôle historique : « Le mouvement HLM a su résoudre la crise du logement pour les Français, il est armé pour cette nouvelle mission difficile mais passionnante<sup>252</sup> ». Toutefois, au-delà de l'appel à « une politique plus active<sup>253</sup> », le flou des objectifs demeure. Paul Dijoud pointe ainsi le risque de « la constitution de ghettos susceptibles d'engendrer rapidement de graves problèmes sociaux aux répercussions imprévisibles sur la seconde génération », tout en s'élevant contre les « considérations abstraites » renvoyant à « la notion assez vague de "seuil de tolérance" », et en affirmant qu'il existe « de très nombreux ensembles où le pourcentage de familles immigrées

---

<sup>246</sup> Cf. Chap. 5, 2.2.1.

<sup>247</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton, op. cit.*, p. 275.

<sup>248</sup> Motion générale du Congrès national des HLM de Nice, 9-12 juin 1976 [AM SD, 2 OPH 10, Séance du CA OPH du 23 juin 1976].

<sup>249</sup> Pour une analyse de ces enjeux tactiques : P. Zittoun, *La politique du logement, 1981-1995: transformations d'une politique publique controversée*. Paris : l'Harmattan, 2001, p. 137- 140.

<sup>250</sup> *H. Revue de l'habitat social*, n°13, novembre 1976.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>252</sup> *Ibid.*, p. 17. Le Congrès des HLM de 1976 ouvre pour la première fois sa tribune à d'autres membres du gouvernement que les ministres de l'Équipement ou les secrétaires d'État au Logement, en accueillant des interventions de Paul Dijoud et René Lenoir [T. Tellier, *Humaniser le béton, op. cit.*, p. 273].

<sup>253</sup> Paul Dijoud, « L'importance du logement dans l'effort d'insertion sociale des immigrés », *H. Revue de l'habitat social*, n°13, novembre 1976, p. 16-17.

est élevé » et où s'observe une cohabitation harmonieuse<sup>254</sup>. Un même assemblage hétéroclite s'observe dans l'ensemble de la publication, qui juxtapose imagerie misérabiliste et conceptions culturalistes<sup>255</sup>, présentation factuelle de dispositifs institutionnels, extraits d'analyses sociologiques critiques<sup>256</sup>, et récits d'expériences locales contradictoires<sup>257</sup>. Le statut à accorder au discours des acteurs publics est donc problématique. Ils mêlent aux éléments d'un programme d'action, des discours de légitimation sans réelle portée opérationnelle, délivrant aux organismes de logement social l'injonction contradictoire d'éviter les « ghettos » et de remplir leur fonction sociale en s'ouvrant davantage aux immigrants étrangers.

On observe dans le même temps un écart criant entre les mesures extrêmement détaillées élaborées en concertation entre l'État et l'Union HLM, et des pratiques qui demeurent très sommaires sur le terrain<sup>258</sup>. Les notes de la CNLI et les échanges entre secrétaires d'État au Logement et aux Travailleurs immigrés pointent par conséquent de façon récurrente le manque de transparence sur l'usage des sommes allouées, et la résistance des organismes HLM à fournir des informations sur le peuplement de leur patrimoine<sup>259</sup>. Les responsables de la CNLI et de l'Union HLM s'accordent à constater en 1979, un « problème de circulation de l'information<sup>260</sup> ». Mais, ils s'opposent sur le rôle à donner aux élus locaux. Tandis que Robert Lion, se montre assez réservé sur les avancées possibles sans leur engagement, Jean-Noël Chapulut considère que « poser le problème des immigrés à des responsables locaux, c'est refuser de traiter le problème »<sup>261</sup>. Lors de la même réunion, Robert Lion déclare : « On a aidé l'action du 0,2 %. Maintenant on risque l'effet boomerang ». Et, Pierre Saragoussi, collaborateur du délégué général de l'Union HLM, estime au terme des échanges qu'« il y a une limite actuellement atteinte ». Ainsi, malgré l'affichage, par les uns et les autres, d'une

---

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> L'illustration retenue en ouverture d'une seconde partie intitulée « Le droit à la différence », est le portrait d'un mineur « immigré » aux dents cassées. Face à la diversité des réflexions et des options présentées, l'Union HLM affirme qu'« un impératif se dégage pourtant : toute décision prise à l'encontre des travailleurs immigrés doit l'être en fonction d'un droit essentiel qui est le droit à la différence » [*Ibid.*, p. 43].

<sup>256</sup> On peut y lire plusieurs extraits de : T. Allal, J.-P. Buffard, M. Marié, *Situations migratoires : la fonction-miroir*. Paris : Éditions Galilée, 1976. [*H. Revue de l'habitat social*, n°13, novembre 1976, p. 28-30 et p. 46]. Les extraits choisis portent sur l'impensé de la différence, sur la solitude et l'isolement sexuel des immigrés, et sur le thème de l'intégration. Ils euphémisent largement la critique des institutions portées par l'ouvrage.

<sup>257</sup> Entre expérience de dépassement des *a priori*, dans une SA HLM le Home Atlantique – Saint-Herblain [*Ibid.*, p. 45], défense d'un système de cité de transit permettant une action socio-éducative [*Ibid.*, p. 49], et objectif de « stopper l'afflux d'étrangers » dans le cas de la municipalité d'Argenteuil [*Ibid.*, p. 60-63].

<sup>258</sup> CAC, 19870056/6, CNLI, « L'habitat des catégories ayant des problèmes spécifiques : programme de collaboration entre l'État et l'Union nationale des Fédération d'organismes d'HLM », mars 1977. Le document détaille 22 mesures.

<sup>259</sup> Voir, notamment : V. Viet, *La France immigrée, op. cit.*, p. 370-371M.-C. Blanc-Chaléard, *Des bidonvilles à la ville, op. cit.*, p. 284 ; M. Cohen, *Des familles invisibles..., op. cit.*, p. 504 et 525.

<sup>260</sup> CAC, 19870056/6, CNLI, Notes manuscrites, « Réunion avec les HLM », 22 mars 1979.

<sup>261</sup> *Ibid.*

volonté de réforme de l'intervention publique, les débats sur l'attitude des gestionnaires HLM et des élus locaux persistent dans les termes posés depuis les années 1960, et la logique du « seuil de tolérance » reste la position de repli privilégiée.

Les historiens qui ont étudié l'insertion du « 0,1 % immigrés » dans la politique d'immigration à l'échelle nationale ont pour partie repris à leur compte ces débats. Vincent Viet attribue les défaillances de la politique confiée à la CNLI à une conception libérale de l'action publique, laissant trop de marge de manœuvre aux acteurs locaux et patronaux<sup>262</sup>. Patrick Weil considère de son côté que les organismes HLM ont détourné le dispositif en choisissant de concentrer les *immigrés* dans leurs immeubles dégradés tout en utilisant les sommes apportées pour rénover d'autres segments de leur parc<sup>263</sup>. L'analyse de l'attitude des organismes HLM mérite toutefois un examen plus approfondi, dans la mesure où ils n'ont probablement pas agi de la même façon suivant leur localisation et leur nature juridique (Offices, SAHLM, ...)<sup>264</sup>. Surtout, il reste à démontrer qu'il existait vraiment une politique publique dotée d'une orientation définie.

### **3.1.2. La CDLI 93 : un guichet sans orientation politique**

L'étude des archives de la CDLI 93 conduit à décrire moins une politique publique qu'un guichet de financement<sup>265</sup>. Ce n'est qu'en apparence que la politique élaborée en 1975 tranche la question du rôle des HLM en matière de peuplement, en décidant que les bailleurs doivent continuer à s'ouvrir aux *immigrés*. En pratique, le logement des familles demeure longtemps secondaire en Seine-Saint-Denis et les acteurs en charge de CDLI 93 peinent à identifier les objectifs qu'ils doivent viser en matière d'immigration familiale.

Comme dans les autres départements, la CDLI 93 est censée préparer les dossiers de demande de financement présentés à la CNLI mais aussi définir les orientations de la politique locale. Le sous-préfet chargé de mission A. Bolloré, qui effectuait depuis le début des années 1970 le suivi des opérations de résorption de l'habitat insalubre, préside cette commission depuis sa première réunion, en juin 1975, jusqu'en décembre 1984<sup>266</sup>. Trois à cinq fois par an, se réunissent autour de lui un représentant de l'AFICIL, ainsi que celui de l'OCIL, organisme collecteur généraliste du 1 % patronal. Les autres participants réguliers représentent les différents services déconcentrés de l'État (Direction départementale de l'Équipement, Bureau des Affaires foncières de la Préfecture, Direction départementale de l'Action sanitaire et sociale, Direction départementale du Travail et de la Main-d'œuvre, Service de Liaison et de

---

<sup>262</sup> V. Viet, *La France immigrée*, op. cit., p. 370-372.

<sup>263</sup> P. Weil, *La France et ses étrangers*, op. cit., p. 255-256.

<sup>264</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles...*, op. cit., p. 367-368.

<sup>265</sup> Quelques graphiques résumant l'activité de la CDLI 93 sont présentés en Annexe n° 6-2, B).

<sup>266</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 1975-1986

Promotion des Migrants). Les véritables animateurs de ces réunions sont le sous-préfet, le délégué de l'AFICIL et le représentant de la DDE qui en assure le secrétariat. Très ponctuellement, la commission reçoit les représentants d'organismes sollicitant des financements. Dès sa formation, à la demande du sous-préfet, le choix avait été fait de recevoir les organismes uniquement s'ils étaient concernés par une affaire à l'ordre du jour, ce qui était notamment une manière de tenir à distance la Sonacotra<sup>267</sup>.

Nous n'avons pas affaire à un cénacle comparable à la « commission départementale pour l'organisation et la mise en œuvre de la politique du logement des immigrés » réunie en juin 1975 dans le département du Rhône<sup>268</sup>. Nous ne disposons pas des éléments permettant de dire s'il s'agit exactement de l'équivalent des CDLI mises en place au même moment, mais il est à signaler que dans le Rhône, les élus municipaux sont conviés, donnant une toute autre dimension à cette commission qui, de surcroît, doit élaborer une politique à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Il semble qu'en région parisienne, peut-être du fait de la division de l'agglomération entre plusieurs départements, il n'a pas été possible de donner cette dimension politique aux CDLI. De fait, les services locaux de l'État ont rencontré des difficultés pour faire de la CDLI 93 une instance autonome qui fixerait effectivement les priorités de la politique départementale du logement des *immigrés*. L'écrasante majorité des procès-verbaux de séance de la commission se limite à l'examen des dossiers déposés, et les discussions qui s'engagent portent pour l'essentiel sur des points de procédure, comme le type de projets finançables ou non dans le cadre de la réglementation, la place à accorder aux entreprises qui souhaiteraient placer leurs employés dans des logements, ou des désaccords avec la CNLI sur des dossiers particuliers<sup>269</sup>. Les débats de fond sur la politique à suivre, par exemple en matière de peuplement, sont donc très réduits.

Cela s'explique largement par le poids de la tâche de construction et de rénovation de foyers de travailleurs migrants qui s'impose à la CDLI 93. La Seine-Saint-Denis était en 1983 le département comptant le plus de foyers de travailleurs migrants avec 59 établissements (soit 15 000 lits), dont 27 seulement avaient été construits après 1971<sup>270</sup>. La répartition des dossiers

---

<sup>267</sup> AD 93, 2049 W 3-9 : Il est décidé de ne recevoir les organismes requérants qu'après la formulation d'un avis réservé ou défavorable au premier examen (Séance du 13 avril 1976) ; Suite à une demande du délégué de l'AFICIL indiquant que la participation des organismes existe dans toutes les CDLI de petite couronne, A. Bolloré se prononce pour conserver le refus initial opposé à la candidature de la SONACOTRA, qui souhaitait siéger de façon permanente (Séance du 11 janvier 1980). Autre illustration des rapports difficiles avec la SONACOTRA, la CDLI 93 a rejeté en bloc 30 de ses demandes, présentées sans aucun devis (Séance du 19 novembre 1976).

<sup>268</sup> F. Belmessous, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) ». In : F. Desage, C. Morel Journal, V. Sala Pala (dir.), *Le peuplement comme politiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 150-152.

<sup>269</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 93 (1975-1986).

<sup>270</sup> AD 93, 2049 W 1, D.D.E G.E.P 93, « *Les travailleurs migrants en Seine-Saint-Denis* », 6 mars 1984.

traités par la commission en fonction de leur objet montre, qu'entre 1975 et 1986, elle a eu à considérer 66 % de demandes de financement portant sur des foyers, auxquelles on peut adjoindre 7 % de dossiers concernant des cités de transit familiales<sup>271</sup>. Moins d'un quart des dossiers traités durant cette période portent donc sur des logements familiaux dits « définitifs ». Entre 1975 et 1982, la Sonacotra, qui détenait dans le département de nombreux foyers<sup>272</sup> et cités de transit, a reçu près de 100 millions de francs de subventions ; les autres constructeurs de foyers se répartissant environ 150 millions de francs, tandis que 88 millions étaient accordés à des organismes gestionnaires de logements HLM ou opérant des acquisitions-améliorations de logements anciens<sup>273</sup>. Dans le contexte de crise traversé par les foyers de travailleurs migrants (longue grève des loyers, dégradations rapides), les fonds ont donc été orientés vers les difficultés les plus urgentes<sup>274</sup>.

Face à cet impératif, la faiblesse de la construction neuve HLM et l'ambiguïté des instructions ministérielles empêche qu'une réorientation vers le logement des familles d'immigrants soit engagée. En septembre 1982, lorsqu'il présente un bilan de l'action accomplie par la CDLI 93, le sous-préfet A. Bolloré, précise que

jusqu'à présent la priorité était accordée à la remise en état des foyers. Le financement des foyers neufs représente des sommes très importantes et le "logement des familles rejoignantes" évoqué dans l'annexe technique à la circulaire n° 1/82 du 20 juillet 1982, semble peu réaliste puisqu'il nécessiterait la construction de 2 600 logements par an !! ... <sup>275</sup>.

Que le sous-préfet parte du principe qu'il faudrait accroître le parc de logement social pour pouvoir loger plus de familles d'immigrants étrangers signifie qu'il n'envisage pas de hausser leur proportion au sein des HLM. Or, l'outil principal de la nouvelle politique du logement des *immigrés* en direction des familles était la réservation de logements déjà construits, en contrepartie des fonds accordés. La circulaire interministérielle n° 2-78 du 19 décembre 1978, qui tire les conséquences du passage du « 0,2 % » au « 0,1 % immigrés », encourage l'établissement de conventions portant globalement sur le parc d'un bailleur HLM et non pas seulement sur des opérations neuves, sauf « construction de programmes spécifiques de dimension adaptées »<sup>276</sup>. Dès 1977 et 1978, quatre ont été conclues avec l'office départemental

---

<sup>271</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 93 (1975-1986) : cf. Annexe, n° 6-2

<sup>272</sup> 22 foyers sur les 59 dénombrés fin 1983 [AD 93, 2049 W 1, Dossiers de la CDLI 93, Documents généraux, « Note : Les foyers de travailleurs migrants en Seine-Saint-Denis. Leurs problèmes », 25 janvier 1984].

<sup>273</sup> AD 93, 2049 W 2, *Utilisation du 0,1 % depuis 1975, par organisme*.

<sup>274</sup> V. Viet, *La France immigrée, op. cit.*, pp. 349-351 ; Choukri Hmed, 2008, « Les grèves de loyers dans les foyers Sonacotra : premier mouvement immigré ? », in Philippe Artières, Michelle Zancarini-Fournel, 2008, 68, *Une histoire collective*, La Découverte, « Cahiers libres », Paris, p. 725-728.

<sup>275</sup> AD 93, 2049 W 2, Documents généraux. Le logement des familles n'est pas uniquement évoqué dans l'annexe technique, puisque la circulaire elle-même indique un renforcement de l'action envers les familles.

<sup>276</sup> Circulaire interministérielle n°2-78 du 19 décembre 1978 relative à l'incidence de l'application de la Loi de Finances rectificative pour 1978 n°78-653 du 22 juin 1978 sur la politique du logement des immigrés.

d'HLM et les offices municipaux de Saint-Denis, Aubervilliers et Montreuil<sup>277</sup>. Cependant, la signature de telles conventions ne devient pas systématique. D'après l'état des réservations de logement en faveur des familles étrangères établi par le SLPM de la Préfecture de Seine-Saint-Denis, ce sont 1 285 logements qui ont été réservés au titre du « 0,1 % immigrés » entre 1977 et 1982<sup>278</sup>. Si l'on s'appuie sur les données de l'Enquête Logement de l'INSEE de 1978, cela correspond à seulement 1 % des logements sociaux existant dans le département<sup>279</sup>.

La faiblesse des résultats s'explique par le flou des objectifs assignés aux réservations d'HLM financées par le « 0,1 % immigrés » ; flou entretenu par la rupture appliquée à la politique d'immigration dès 1977, qui favorise l'attentisme des organismes. Dès mars 1977, le sous-préfet A. Bolloré qualifiait ainsi d'« ambiguë » la position de la CNLI qui s'est prononcée en défaveur d'une convention de réservation envisagée avec la SA HLM *Le Foyer du Progrès et de l'Avenir*, tout en approuvant le programme départemental élaboré par la CDLI 93 dans lequel cette opération figurait<sup>280</sup>. Un indice de l'indétermination des objectifs est que la CDLI 93 s'en remet plus à l'avis de la CNLI sur ce type de dossier que pour ceux concernant des foyers ou des cités de transit<sup>281</sup>. Les 300 dossiers concernant des foyers de travailleurs migrants déposés entre 1975 et 1986 recueillent 94 % d'avis favorables (90 % pour les dossiers de cités de transit). Pour les 88 dossiers concernant des logements familiaux (réservations HLM et réhabilitations de logements anciens), un avis favorable n'est donné que dans 75 % des cas, et un avis réservé dans 18 %.

L'ambiguïté principale portait sur le caractère impératif ou non des réservations exigées des bailleurs HLM en contrepartie de la subvention versée. La question se pose de manière aiguë en 1980 car les demandes de subventions sans contreparties deviennent plus nombreuses et plus lourdes financièrement. C'est en particulier le cas de celle demandée afin de sauver le bilan financier de l'opération HVS de la Rose des Vents à Aulnay-sous-Bois, suite à la défection de la Caisse d'allocations familiales<sup>282</sup>. Cette seule opération mobilise plus de trois quarts des

---

<sup>277</sup> L'ODHLM s'engage à réserver 120 logements. Les deux derniers offices municipaux s'engagent respectivement pour 150 et 255 logements sur trois ans [AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 93, Séances du 21 octobre 1977, du 26 mai 1978 et du 6 octobre 1978].

<sup>278</sup> AD 93, 2049 W 2, *Réservations de logements 0,1 % 1977-1982*. Le bilan du SLPM 93 compte par ailleurs 739 logements HLM neufs et 250 logements dans des cités de transit neuves réservés sur les contingents réglementaires habituels de la Préfecture.

<sup>279</sup> AD 93, 2347W 47, IAURIF / DDE de la Seine-Saint-Denis, « Le logement en Seine-Saint-Denis, leurs caractéristiques et leur occupation. Exploitation de l'enquête nationale sur le logement de 1978 », décembre 1980. En 1978, le département comptait 133 491 logements. Pour évaluer ces résultats de manière plus rigoureuse encore, il faudrait pouvoir rapprocher ces chiffres du nombre de ménages étrangers relogés au titre du « 1% patronal » généraliste avant et après l'institution d'une fraction au bénéfice des étrangers.

<sup>280</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Séance du 18 mars 1977.

<sup>281</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 93 (1975-1986).

<sup>282</sup> A. Tanter, J.-C. Toubon, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.*, p. 79- 81.

sommes allouées par le CDLI 93 au financement de logements familiaux en 1980<sup>283</sup>. Il s'agit de couvrir le déficit créé par la décision de « rééquilibrer » la population de ce grand ensemble en bloquant pour 18 mois la location de 340 logements afin de les relouer ensuite à des « familles métropolitaines »<sup>284</sup>. L'inscription dans le dispositif HVS conduit la CDLI 93 à accepter le dossier à titre « tout à fait exceptionnel et dérogatoire », non sans s'interroger sur l'usage du « 0,1 % immigrés » pour financer à terme le logement de familles françaises. Lors de la même réunion, le financement de la réhabilitation d'immeubles de la SAHLM *France Habitation*, à Bobigny et Saint-Denis, est rejeté<sup>285</sup>. On juge insuffisant l'argument mettant en avant la proportion d'un peu plus d'un quart d'étrangers déjà logés – soit 59 familles – pour obtenir une subvention sans nouvelle attribution à des *immigrés*, car un tel précédent risquerait d'amener « les autres organismes d'HLM à demander la même chose, étant donné la proportion de familles étrangères dans la plupart des ensembles HLM<sup>286</sup> ».

Les dossiers de réunion de la CDLI 93 montrent qu'en l'absence de ligne fermement établie, le traitement au cas par cas domine. Il n'est pas évident qu'on ait abandonné la gestion des « équilibres de population » comme le pense Vincent Viet<sup>287</sup>. Mais, on ne s'est pas davantage engagé dans une politique visant franchement à hausser le nombre d'*immigrés* logés en HLM, car l'essentiel des moyens disponibles était mobilisé par la question des foyers. Ce défaut de cadrage d'une politique confrontée à des enjeux particulièrement lourds en Seine-Saint-Denis a contribué à faire du logement social des familles d'immigrants étrangers un problème de plus en plus insoluble aux yeux des acteurs locaux.

### 3.2. Enjeux et usages dionysiens du « 0,1 % immigrés »

L'office HLM dionysien est le premier organisme avec lequel la CDLI 93 conclut une convention pluriannuelle de réservation de logements en faveur de locataires étrangers. L'enjeu est d'abord financier, mais le déploiement local du dispositif est propre à soulever des interrogations sur la politique municipale vis-à-vis du peuplement *immigré* et à ranimer les débats internes qui avaient émergé durant la première moitié des années 1970<sup>288</sup>. Étant donné les limites du dispositif observées à l'échelle départementale, on peut toutefois se demander si le « 0,1 % immigrés » a eu un réel impact sur le politique d'attribution du bailleur municipal.

---

<sup>283</sup> Soit 35,5 millions de francs sur 45,7 millions, répartis entre une subvention et un prêt-relais [AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 93, Séance du 20 octobre 1980].

<sup>284</sup> L'argumentaire présenté à l'appui du dossier indique que plus de 70 % de la population du grand ensemble est « non métropolitaine », ajoutant probablement ainsi aux étrangers les habitants issus des DOM [*Ibid.*].

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 93, Séance du 22 juin 1981.

<sup>287</sup> V. Viet, *La France immigrée*, op. cit., p. 370-372.

<sup>288</sup> Cf. Chap. 5, 2.2.3.

### 3.2.1. La signature précoce d'une convention de réservation de logements en faveur de familles d'immigrants étrangers

Le « 0,2 % immigrés » est présenté dès juin 1976 aux représentants de l'office HLM dionysien par le sous-préfet Bolloré avec l'intention affichée d'établir la première convention de réservation du département<sup>289</sup>. Le sous-préfet justifie dès le départ l'octroi d'une subvention généreuse de 50 000 francs par logement supplémentaire réservé durant les trois années à venir, en rappelant « l'effort constant mené par l'office depuis plusieurs années en faveur du logement des familles immigrées<sup>290</sup> ». La municipalité dionysienne tire ici les bénéfices des bons rapports entretenus avec la préfecture dans le cadre des opérations de résorption de bidonville et de rénovation de l'îlot Basilique<sup>291</sup>.

La convention de réservation est adoptée par le conseil d'administration du bailleur en janvier 1977, après avoir été approuvée par la CNLI en septembre 1976<sup>292</sup>. En réunion restreinte, Robert Dumay, dont le mandat doit bientôt s'achever, se montre satisfait que le projet de convention envoyé par la préfecture reprenne l'essentiel des demandes de l'office<sup>293</sup>. Outre les conditions de désignation des bénéficiaires<sup>294</sup>, la préoccupation principale portait sur l'affectation budgétaire des sommes perçues<sup>295</sup>. Au moment d'accepter la signature de la convention, le conseil d'administration vote une délibération indiquant que la subvention « devra être affectée, intégralement, au paiement des travaux de réparation et d'entretien du patrimoine »<sup>296</sup>. Depuis 1976, affecter les sommes obtenues via le 1 % patronal à l'entretien matériel du parc HLM municipal était une de leur demande récurrente. Mais, même avec l'avis favorable du Préfet cette solution était refusée jusque-là par le ministère<sup>297</sup>. La convention conclue avec la CNLI et l'AFICIL permet une évolution notable sur ce point en portant dans son préambule que les recettes seront destinées à « la remise en état [du] patrimoine social<sup>298</sup> » de l'office. Les arguments échangés dans le cadre de cette négociation permettent ainsi de mieux comprendre l'importance accordée par les administrateurs de l'office à la responsabilité

---

<sup>289</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 93, Séance du 23 juin 1976. Voir aussi : AM SD, 2 OPH 10, Séance du CA OPH du 23 juin 1976 ; 2 OPH 11, Séances du CA OPH du 20 décembre 1976 et du 24 janvier 1977].

<sup>290</sup> *Ibid.* La subvention est finalement accordée par la CNLI sur la base de 30 000 F par logement [AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 93, Séance du 19 octobre 1976].

<sup>291</sup> Cf. Chap. 4, 2.2.

<sup>292</sup> AM SD, 2 OPH 10, CA OPH du 23 juin 1976, Affaires 3 et 4 ; AD 93, 2049 W 3, Réunions CDLI 93 du 23 juin 1976 et du 19 novembre 1976 ; AM SD, 2 OPH 11, CA OPH du 24 janvier 1977, Affaire 3 : « Convention avec l'État pour la réservation de logement à des familles de travailleurs immigrés ». Cf. Annexe n° 6-2, A).

<sup>293</sup> AM SD, 2 OPH 23, Chemise « Réunion de groupe 1977 », Compte-rendu de réunion du 19 janvier 1977.

<sup>294</sup> Cf. *infra*, 3.2.3.

<sup>295</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 20 décembre 1976.

<sup>296</sup> AM SD, 2 OPH 23, Compte-rendu de la réunion du groupe, 19 janvier 1977 ; 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 24 janvier 1977, Affaire 3.

<sup>297</sup> AM SD, 2 OPH 10, Séance du CA OPH du 23 juin 1976, Compte-rendu de délégation en Préfecture ; 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 20 septembre 1976, Affaire 2.

<sup>298</sup> Cf. Annexe n°6-2, A), Préambule.

supposée particulière des familles d'*immigrés* dans la dégradation des cités. D'une part, tous les acteurs inscrivent la nouvelle politique dans la continuité de la résorption des bidonvilles, ce qui contribue à maintenir vive l'association entre immigration et habitat dégradé. D'autre part, c'est très concrètement la première concession budgétaire qui ait été accordée par la tutelle pour abonder un poste « entretien » sous-doté depuis plusieurs années. Aussi, lorsqu'en 1978 les représentants de l'office renouvellent leur inquiétude quant aux dégradations associées selon eux au peuplement *immigré*, il s'agit de s'appuyer sur le précédent des financements déjà obtenus par l'office au titre du « 0,1 % immigrés » afin d'obtenir un soutien plus général de la préfecture.

Sans assurer à elles seules un retour à l'équilibre budgétaire, les sommes mobilisées par l'office dionysien au titre du « 0,1 % immigrés » sont loin d'être négligeables. La convention prévoit en effet le versement de 4,5 millions de francs sur trois ans, en contrepartie du logement de 150 « familles de travailleurs immigrés »<sup>299</sup>. De plus, son article 5 établit la possibilité de réévaluer à la hausse cette subvention si le nombre de 50 familles est dépassé au cours d'une des deux premières années<sup>300</sup>. Après 1979, l'office cherche à obtenir l'inscription de cette subvention complémentaire en faisant valoir 200 familles supplémentaires logées à la fin mars 1980 par rapport à l'engagement initial<sup>301</sup>. En mars 1981, le conseil d'administration de l'organisme déplore une « attitude dilatoire » de la Préfecture sur ce dossier et sollicite le versement d'une première tranche de 2 millions de francs, d'ores et déjà inscrite au budget 1981<sup>302</sup>. La CNLI finit par accorder une subvention de 5,25 millions de francs sur la base de 175 logements supplémentaires<sup>303</sup>. Au total, l'office HLM dionysien a ainsi obtenu le versement de 9,75 millions de francs en vertu de la convention signée en 1977<sup>304</sup>. Le déficit annuel du bailleur municipal évolue autour de 6 millions de francs en 1977 et 1978, soit environ 10 % de ses dépenses totales, avant d'être nettement réduit au cours des exercices 1979 et 1980<sup>305</sup>. Les plus d'1,6 million de francs par an apportés par le « 0,1 % immigrés », en moyenne sur six années, représentent donc un apport indispensable pour atténuer le déséquilibre

---

<sup>299</sup> AM SD, 2 OPH 11, Séance du CA OPH du 24 janvier 1977, Affaire 3.

<sup>300</sup> Cf. Annexe n°--2., A).

<sup>301</sup> AM SD, 2 OPH 19, Séance du CA OPH du 16 mars 1981, « Motion sur le Règlement de la convention de 1977 pour le relogement des familles étrangères ».

<sup>302</sup> *Ibid.*

<sup>303</sup> AM SD, 2 OPH 20, Séance du CA OPH du 21 septembre 1981, Communications du Président.

<sup>304</sup> Le versement de ces subventions s'achève en septembre 1982 [AM SD, 2 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 septembre 1982, Communication du Président].

<sup>305</sup> AM SD, 2 OPH 12, Séance du CA OPH du 7 novembre 1977, Affaires 2 et 3 [Le budget 1978 prévoit 61 millions de recettes pour 66 millions de dépenses] ; 2 OPH 16, Séance du CA OPH du 25 février 1980, Budget 1980 [On note alors que le déficit prévu en 1979 ne s'est pas réalisé, l'exercice comptable donnant même lieu à un léger bénéfice. Le déficit prévu pour 1980 demeure toutefois fixé à 1,9 millions de francs].

budgétaire de l'organisme, quoiqu'insuffisant pour régler le problème structurel de financement dont il pâtit. Comparable aux subventions promises par la Ville fin 1979<sup>306</sup>, le « 0,1 % immigrés » représente au total l'équivalent d'un tiers à la moitié du déficit cumulé que l'office dionysien comptabilise durant la période.

Ces subventions remplissent ainsi partiellement la fonction d'une politique nationale de soutien financier aux offices HLM en difficulté qui fait encore défaut.

### **3.2.2. Évolutions et contradictions du regard municipal sur le peuplement immigré à la fin des années 1970**

L'adhésion des élus en charge de l'office HLM au dispositif du « 0,1 % immigrés » signifie-t-elle qu'on assiste, à la fin des années 1970, à une évolution du regard municipal sur le peuplement *immigré* ? Les modalités d'application que nous venons de présenter témoignent plutôt de l'inertie des représentations associant dégradations matérielles et *immigrés* présumés inadaptés à l'usage normal des HLM. Néanmoins, le regard municipal est loin d'être univoque. Sur le fond d'une problématisation durable du peuplement *immigré*, les contradictions qui traversent l'action municipale autorisent des évolutions partielles.

Nous avons déjà pu relever à Saint-Denis l'expression de voix antiracistes ou mal à l'aise avec le traitement discriminant des demandes d'habitants étrangers, ainsi que certains scrupules politiques à s'afficher aux côtés du préfet dans une politique trop ouvertement hostile aux « travailleurs immigrés »<sup>307</sup>. Après 1975, cette logique de modération produit des effets concrets comme le montre l'évolution de la position municipale au sujet des demandes de regroupement familial. La décision avait été prise en 1973 de leur opposer systématiquement un avis réservé eu égard aux déséquilibres socio-démographiques attribués au peuplement *immigré*<sup>308</sup>. En décembre 1975, à l'issue d'un nouveau rapport devant le Bureau municipal, l'adjoint René Lorioz se prononce pour le maintien de cette position « tout en assouplissant [l']enquête » concernant le logement<sup>309</sup>. Mais, sans que le compte-rendu ne donne d'élément d'explication, le bureau municipal ne se rallie pas à son avis. Les élus décident finalement que « le droit commun doit être appliqué » :

---

<sup>306</sup> AM SD, Séance du CA OPH du 24 septembre 1979, Affaire 2 [La somme de 9 millions de francs est annoncée, au titre de la participation de l'Office aux relogements issus de l'îlot Basilique et d'immeubles en péril]. De même, en 1978, une subvention municipale d'1,5 millions de francs est versée en compensation de la prime fixe de chauffage [AM SD, 2 OPH 14, Séance du CA OPH du 3 mai 1978, Affaire 2] : cf. *supra*, 2.1.1.

<sup>307</sup> Cf. Chap. 5, 2.2.3.

<sup>308</sup> Cf. Chap. 5, 2.2.2.

<sup>309</sup> AM SD, 337 W 102, Extrait de compte-rendu du Bureau municipal du 15 décembre 1975 : « 16° : Demande d'introduction en France de familles de travailleurs immigrés ».

En conséquence, il ne faut pas que l'avis du Maire se réfère à un taux d'immigration locale, mais demander que l'accueil des immigrés et de leurs familles se fasse par une répartition équitable entre les communes de la région parisienne<sup>310</sup>.

Pour l'essentiel, les élus dionysiens décident de s'en remettre aux décisions préfectorales. Il est toutefois assez notable que la référence à un « taux d'immigration locale », rappelant probablement trop l'idée de « seuil de tolérance », soit explicitement écartée de l'argumentaire municipal.

Cette rectification suggère que la question a été posée sur le plan politique, tel qu'on peut l'approcher à la lecture de l'ouvrage *Français et immigrés* publié en 1975 par André Vieuguet, dont nous avons déjà signalé les attaches dionysiennes<sup>311</sup>. Dans le contexte de tensions internes au PCF progressivement avivées au cours des années 1970, le livre se veut consensuel et insiste beaucoup sur la continuité de l'action communiste. Au sein du bureau politique du parti, André Vieuguet se situe cependant parmi les plus attachés à l'union de la gauche, à la différence de Georges Marchais, secrétaire général du PCF depuis décembre 1972<sup>312</sup>. L'ouvrage a d'ailleurs été rédigé en collaboration avec le député de Montreuil, Louis Odru, qui a participé à la rédaction du Programme commun en tant que spécialiste de la politique extérieure, et qui a fondé par ailleurs, en 1972, l'Association française d'amitié et de solidarité avec les peuples d'Afrique<sup>313</sup>. Sans pouvoir faire davantage que ce rapprochement, on peut se demander si parallèlement à l'enjeu financier, la signature d'une convention favorisant l'accès des étrangers aux HLM municipaux juste avant les élections locales de 1977, ne réponds pas aussi à une logique politique visant à renforcer la cohésion d'une majorité municipale élargie au-delà du PCF. Cependant, vis-à-vis de l'extérieur, la prudence et la volonté de dépolitiser la question du peuplement *immigré* dominant.

Une autre logique, que l'on peut qualifier de pragmatique, intervient parallèlement aux nécessités budgétaires de l'office pour expliquer la facilité avec laquelle ses responsables acceptent la convention de réservation conclue au titre du « 0,1 % immigrés ». Un rapport du service municipal des études locales sur la politique de logement à Saint-Denis daté d'octobre

---

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> Pour une première présentation de l'auteur et de ses liens avec Saint-Denis, cf. Chap. 4, Introduction.

<sup>312</sup> Il n'existe pas encore de notice d'André Vieuguet dans le *Maitron*, mais on trouve des éléments permettant de le situer au sein du PCF dans d'autres notices. Au moment de la succession de Waldeck Rochet, André Vieuguet apparaît aux côtés de Georges Séguy, dans un rapport de Gaston Plissonnier, comme faisant preuve de peu d'enthousiasme vis-à-vis de Georges Marchais, notamment du fait de leur attachement à l'union de la gauche [Michel Dreyfus, « SÉGUY Georges », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article8617> (version mise en ligne le 30 juin 2008)].

<sup>313</sup> Spécialiste de l'Outre-mer, de l'anticolonialisme et de l'Afrique noire, Louis Odru préside durant une vingtaine d'années l'AFASPA. Il rejoint en 1988 le groupe des « Reconstructeurs » critiques envers la direction du PCF [Claude Willard, « ODRU Louis, Albert dit "Curie" », in *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne], <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article124265> (version mise en ligne le 10 septembre 2013)].

1977 témoigne d'une certaine évolution du regard des experts locaux<sup>314</sup>. Les données issues du recensement de la population de 1975 confirment que la population étrangère poursuit sa progression malgré une démographie communale en berne<sup>315</sup>. S'appuyant sur l'analyse d'un échantillon des nouvelles demandes de logement déposées entre avril 1975 et avril 1976, le rapport observe que « parmi les personnes mal-logées et défavorisées financièrement, on rencontre surtout des étrangers (ouvriers) en particulier des Nord-Africains et des Noirs (les Français étant représentés pour 45,98 %) »<sup>316</sup>. L'étude signale de surcroît qu'une part de la demande reste inexprimée, celle de « travailleurs qui n'ont pas de justification de ressources ou les moyens de payer la quittance ou de papiers même (cas des étrangers n'ayant pas de permis de travail ou de séjour) »<sup>317</sup>. Dans un raisonnement quelque peu tautologique, le document exprime une forme de résignation face au peuplement *immigré* de la commune :

Plus des ¾ des étrangers actifs sont des ouvriers ; par conséquent, la plupart d'entre eux logeront dans les grands ensembles (habitat collectif). Les résultats du recensement le confirment puisque nous trouvons que 93 % des étrangers habitent dans des logements collectifs contre 88,3 % pour les Français résidant à Saint-Denis<sup>318</sup>.

Le caractère ouvrier du peuplement *immigré* nettement souligné, il est désormais concevable de le décrire comme un aspect durable de la réalité locale. La circulation de tels raisonnements dans les services municipaux est en faveur d'un certain pragmatisme face aux évolutions de la société locale, susceptible de soutenir un renouvellement des positions municipales sur la citoyenneté urbaine des immigrants.

Encore faut-il en préciser les limites. Si une autre étude statistique locale conclut, fin 1980, que Saint-Denis restera « un pôle d'attraction privilégié pour les travailleurs immigrés », du fait de l'existence d'une « forte communauté étrangère », de la « réputation » industrielle de la commune et du voisinage de Paris, elle ajoute que la crise économique, en poussant ces immigrants à rechercher un emploi en dehors de la commune, « risque de perpétuer leur isolement et leur exploitation »<sup>319</sup>. La persistance d'une mauvaise conjoncture après 1975 est donc un nouveau motif d'inquiétude face au peuplement *immigré*. Car l'installation d'étrangers à Saint-Denis paraît de moins en moins liée au travail et de plus en plus exclusivement favorisée

---

<sup>314</sup> AM SD, 18 C 9, M. Jabert, *La politique du logement à Saint-Denis*, octobre 1977, 22 p.

<sup>315</sup> La tendance se prolonge après 1975. Les recensements de la population de 1975 et 1982 dénombrent à Saint-Denis une part croissante d'étrangers, de 25,4 % à 27,8 %. Mais ces proportions s'appliquent à une population communale dont la diminution se poursuit (de 96 132 à 90 829 habitants entre 1975 et 1982). En nombre absolu, les étrangers recensés passent d'environ 24 000 en 1975 à 25 238 en 1982.

<sup>316</sup> On note que la catégorie « Noirs » est prise comme équivalent de ressortissants de pays d'Afrique subsaharienne. Pour l'interprétation de ces chiffres : cf. Chap. 5, 3.1.3.

<sup>317</sup> AM SD, 18 C 9, M. Jabert, *La politique du logement à Saint-Denis*, octobre 1977, 22 p.

<sup>318</sup> *Ibid.*

<sup>319</sup> AM SD, 18 C 9, *Profil démographique et social des étrangers habitants Saint-Denis*, décembre 1970 [*sic*, probablement 1980], 34 p.

par l'existence d'un parc immobilier ancien dégradé. On retrouve ici les craintes déjà évoquées quant à la dévitalisation du centre-ville et à la situation de ségrégation qu'elle pourrait entraîner<sup>320</sup>. Se dessine ainsi, dans le regard municipal, une opposition appelée à se durcir par la suite entre un centre-ville où la volonté d'endiguement du peuplement *immigré* se maintient, et les « grands ensembles » situés dans les périphéries communales, où l'on admet une proportion accrue de ménages étrangers.

Malgré ces signes d'assouplissement, certaines logiques de l'action municipale expliquent le maintien partiel de positions restrictives. On peut ainsi identifier dans certains documents produits par les services médicaux-sociaux la persistance d'une comptabilité scrupuleuse des pratiques d'hospitalité municipale. Ces services constatent par exemple, à l'été 1976, que le nombre de demandes d'introduction et d'admission de familles étrangères comptabilisées en 1975 a été dépassé en un semestre seulement<sup>321</sup>. Cette hausse est jugée « très sensible », et « pose, *d'après cette note*, le problème d'un important apport de personnes étrangères à Saint-Denis, notamment en enfants », du fait des « incidences de cette situation au niveau scolaire, du logement, et éventuellement de l'aide sociale »<sup>322</sup>. À la fin des années 1970, cette vigilance maintenue n'aboutit toutefois pas au retour à une politique d'obstruction face aux demandes de regroupement familial. Au sujet des familles sollicitant une régularisation, le choix est ainsi fait de se prononcer en fonction du logement dont dispose le demandeur, comme pour les introductions de familles :

Ces enquêtes signaleront la présence de ces familles à la Préfecture ; cependant, c'est à la demande de ces familles que nous intervenons, il semble délicat de ne donner aucune suite à ces demandes tendant à régulariser la situation en France de ces familles<sup>323</sup>.

La discussion qui se déroule au sein du bureau municipal témoigne encore d'une prudence, visant d'abord à désamorcer d'éventuelles critiques politiques. On peut toutefois observer que le registre de l'accès aux droits tend à prendre le pas sur les réflexes inhospitaliers.

C'est lorsqu'un rapport de force s'instaure avec la tutelle préfectorale que les positions restrictives de la municipalité face au peuplement *immigré* s'expriment de nouveau. C'est notamment le cas lorsque resurgit la question des cités de transit, à la suite de l'incendie d'une

---

<sup>320</sup> cf. *supra*, 1.2.2.

<sup>321</sup> AM SD, 337 W 102, Note d'information au Bureau municipal des Services Médico-sociaux, « Introduction et admissions au séjour des familles de travailleurs immigrés » (remis à R. Lorioz aux environs du 15 août 1976). Le total des demandes était de 62 en 1975 (19 introductions, 43 admissions, soit des régularisations). Pour le premier semestre 1976, il s'élève à 73 (47 introductions et 26 admissions).

<sup>322</sup> *Ibid.* ; et, AM SD, 18 C 9, Rapport sanitaire et médico-social de la ville de Saint-Denis, 1979 et 1980. En 1978, sur 20 dossiers de séjour de familles algériennes traités, 18 reçoivent un avis favorable. En 1979, 11 avis sont défavorables sur 25 dossiers. Les résultats ne sont pas donnés pour les 17 dossiers nouveaux instruits en 1980.

<sup>323</sup> AM SD, 337 W 102, Compte-rendu du Bureau municipal du 17 avril 1979, « 3° - Regroupements familiaux des familles immigrées »

partie de la cité de transit Le Roy des Barres en avril 1978<sup>324</sup>. Alors que le système de transit était largement enrayé depuis 1974, et malgré l'application possible du « 0,1 % immigrés », la préfecture peine à trouver des solutions pour reloger les 200 personnes sinistrées. Répondant à la demande du préfet pour que la municipalité entame une procédure de péril et participe activement au relogement<sup>325</sup>, le conseil municipal décline sa responsabilité en se référant de nouveau au principe de dispersion des habitants de bidonvilles prévu par la convention signée en 1967 avec la Sonacotra :

Le Conseil Municipal de Saint-Denis tient à réaffirmer que la responsabilité de la ville ne saurait être engagée dans les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour résoudre le problème d'ensembles immobiliers spécifiques aux familles immigrées. La Ville ayant, pour sa part, respecté tous ses engagements, tant par la mise à disposition des terrains que par les constructions qui ont été réalisées sur son territoire et qui ont abouti à ce que près de 50 % de la population des bidonvilles soit relogée à Saint-Denis, contrairement à ce que prévoyait la convention d'origine<sup>326</sup>

Le rapport présenté en amont de cette prise de position par René Lorioz, maire-adjoint en charge de l'habitat et du logement social<sup>327</sup>, précise :

Nous n'ignorons pas, et c'est l'explication donnée par le préfet dans le retard apporté aux relogements, que les familles de cette cité éprouvent une certaine réticence à quitter Saint-Denis qu'elles connaissent et où elles vivent en communauté de même nationalité. Ceci dit, ces difficultés ne sont pas notre responsabilité et l'échec des cités de transit, notamment pour l'intégration des familles étrangères, non plus.

En conséquence, je vous propose de refuser tout compromis quel qu'il soit et de réaffirmer notre volonté de voir, dès 1980, le terrain libéré mis à la disposition de la Ville et aménager un espace sportif<sup>328</sup>.

Alors qu'au même moment des solidarités militantes se tissent avec les résidents de foyers en grève de loyer<sup>329</sup>, l'enracinement local d'une « communauté de même nationalité » est perçu comme un échec de l'intégration. Du point de vue municipal, la problématisation du peuplement *immigré* paraît ainsi proportionnelle à la volonté d'entretenir un rapport de force avec la préfecture.

N'étant plus tenus par l'impératif d'achèvement de la cité du Franc-Moisin qui pesait sur eux quelques années avant, les élus dionysiens se montrent de fait beaucoup moins coopératifs. Entre 1974 et 1977, très peu de résidents de la cité de transit Le Roy des Barres ont été relogés dans la commune<sup>330</sup>. En pratique, l'office HLM participe tout de même au relogement des

---

<sup>324</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, op. cit., p. 271- 273.

<sup>325</sup> AM SD, 344 W 25, *Rapport au Conseil Municipal de R. Lorioz*, 1<sup>er</sup> mars 1979.

<sup>326</sup> AM SD, 344 W 25, *Vœu du Conseil Municipal*, 1<sup>er</sup> mars 1979.

<sup>327</sup> René Lorioz n'est toutefois plus membre du conseil d'administration de l'Office municipal à ce moment.

<sup>328</sup> AM SD, 344 W 25, *Rapport au Conseil Municipal de R. Lorioz*, 1<sup>er</sup> mars 1979.

<sup>329</sup> J. Bellanger, *Combat de métallos*, op. cit., p. 147- 149.

<sup>330</sup> Jacques Barou en compte 10 entre 1973 et 1977 [Doc. Sonacotra, ORG J 900.00/92002968, J. Barou, *Les cités de transit de Saint-Denis*, octobre 1977]

sinistrés d'avril 1978<sup>331</sup>. Mais, pour environ 200 familles le transit se prolonge jusqu'au début des années 1980 dans les trois cités provisoires installées à Saint-Denis depuis 1968<sup>332</sup>. En juin 1982, la cité Le Roy des Barres est vidée de ses occupants, mais les deux autres cités de transit abritent encore plus d'une centaine de familles au total<sup>333</sup>. Comme pour les derniers îlots à détruire de la ZAC Basilique<sup>334</sup>, la municipalité s'est désengagée en ne débloquent des solutions qu'au coup par coup. C'est dans cette logique de rapport de force que l'argument des relogements déjà assumés par la Ville est tout de même mobilisé, en 1979, comme nous l'avons mentionné, lorsque le maire négocie que le contingent préfectoral prévu par l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 1968 ne soit pas appliqué dans la ZAC Basilique<sup>335</sup>.

Les contradictions du positionnement municipal s'expliquent donc par l'exercice conjoint d'un pragmatisme politique qui pousse dans le sens d'une reconnaissance des droits et d'une acceptation partielle du peuplement *immigré*, et de pratiques administratives perpétuant la logique d'une prise en charge négociée avec la préfecture. La volonté de modération affichée par le bureau municipal dionysien comporte une dimension de tactique politique destinée à assurer la cohésion entre municipalité et milieux militants et antiracistes locaux. Aussi, à l'approche de l'élection présidentielle de 1981, la position dionysienne se démarque assez nettement de celle de la direction du PCF et de ses soutiens locaux les plus zélés, qui cherchent à repolitiser une attitude de fermeté à l'égard du peuplement *immigré* ; attitude qui s'illustre dans l'affaire du « bulldozer » opposé par la municipalité de Vitry face à la construction d'un foyer de travailleurs migrants, ou dans la « guerre à la drogue » médiatisée en février 1981 à l'initiative de Robert Hue, qui effectue alors son premier mandat de maire de Montigny-lès-Cormeilles dans le Val-d'Oise, au risque de la stigmatisation d'une famille d'immigrants marocains<sup>336</sup>.

### **3.2.3. Effet d'aubaine : « 0,1 % immigrés » et attribution des logements de l'office**

Si le dispositif du « 0,1 % immigrés » apporte un soutien financier non négligeable à l'office, et s'il s'accorde assez bien avec la volonté des élus dionysiens d'afficher une position

---

<sup>331</sup> Une lettre du maire au Préfet, déjà citée, évoque le nombre de 40 logements mobilisés par la Ville en 1978-1979 [AM SD, 261 W 45, Lettre du Maire de Saint-Denis au Préfet de Seine-Saint-Denis, 8 juin 1979]

<sup>332</sup> C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud...*, *op. cit.*, p. 273- 275.

<sup>333</sup> Doc. Sonacotra, J. Barou, *Les cités de transit gérées par G.E.C.I.T. – Situation actuelle et perspective*, juin 1982, cité in : *Ibid.*, p. 274- 275.

<sup>334</sup> Cf. Chap. 7, sur le témoignage d'E. Robert.

<sup>335</sup> Cf. *supra*, document cité à la fin du 1.2.2.

<sup>336</sup> O. Milza, « La gauche, la crise et l'immigration ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 1985, n° 7, p. 136- 138 ; J.-C. Scagnetti, « Le PCF face à l'immigration », *op. cit.*, p. 128- 129. L'affaire de Montigny précède un meeting de G. Marchais dans la commune [P. Subra, « Les municipalités communistes face au défi de la désindustrialisation de la petite couronne parisienne », *op. cit.*, p. 176].

équilibrée face à la question *immigrée*, a-t-il pour autant rempli la fonction initiale qu'il devait jouer en faveur d'un accès accru des immigrants étrangers aux HLM ? Il semble au premier abord que ce soit le cas. La période 1977-1979 couverte par la convention conclue avec la CNLI et l'AFICIL correspond en effet à la nouvelle phase de progression des ménages d'étrangers dans le parc locatif de l'office dionysien que nous avons mesurée à partir de l'*Échantillon OPH* : entre fin 1976 et fin 1980, leur proportion estimée passe de 19 à 28 %, alors qu'elle stagnait depuis 1972<sup>337</sup>. Avec les défauts de construction que nous avons déjà relevés<sup>338</sup>, les statistiques produites par les services de l'office dénombrent 964 logements occupés par des locataires étrangers sur 7 106 en juin 1976, soit 13,5%<sup>339</sup>. En juillet 1982, ce taux atteint 18 % car on dénombre 393 locataires étrangers supplémentaires au sein d'un parc de 7 604 logements<sup>340</sup>. Il y aurait donc eu en moyenne 65 nouveaux attributaires étrangers par an entre 1976 et 1982. Nous avons vu que, dès 1980, l'office faisait état de 350 locataires étrangers logés depuis 1977 pour justifier une subvention complémentaire<sup>341</sup>. Le net fléchissement qui s'observe après 1980 pourrait confirmer l'effet incitatif de la convention de réservation signée pour la période 1977-1979. Mais, en réalité beaucoup d'éléments conduisent à voir, derrière la coïncidence entre application du dispositif et progression du peuplement *immigré*, l'effet d'aubaine saisi par les gestionnaires de l'office.

Les archives montrent que les 350 locataires étrangers logés entre 1977 et 1979 sont loin d'avoir tous été désignés suivant les modalités prévues par la convention passée avec la CNLI et l'AFICIL. Suivant son article 7, la Préfecture était en charge de proposer une liste de candidats, dans laquelle la commission d'attribution du bailleur avait à désigner les bénéficiaires<sup>342</sup>. En pratique, l'intervention de la Préfecture est assez lointaine. La procédure semble avoir, au moins au départ, consisté à relever parmi les attributaires déjà désignés par la commission de l'office ceux que l'on pourrait faire figurer sur une « liste émigrés » (*sic*), comme l'indiquent les annotations portées sur les listes établies par les commissions d'attribution de février et mars 1977<sup>343</sup>. Jusqu'en 1980, les dossiers de locataires des bénéficiaires comportent la mention « Attributaire Immigrés ». Mais, l'*Échantillon OPH* couvrant l'ensemble du parc de l'office nous a permis de compter seulement cinq dossiers

---

<sup>337</sup> Cf. Chap. 5, 3.2.1., en particulier le Graphique 5-2.

<sup>338</sup> Cf. Chap. 5, Encadré 5-8.

<sup>339</sup> AM SD, 12 OPH 2, « État des immigrés demeurant dans les cités de l'O.P.H.L.M. de la ville de Saint-Denis. Fait à Saint-Denis, le 26 mai 1976 » [Cf. Annexe n° 5-2-B, Tableau 1]. Nous ne retenons pas ici les cités de la SEM *Le Logement dionysien*, qui ne sont plus gérées par l'Office à partir de 1978.

<sup>340</sup> AM SD, 2 OPH 23, Conseil d'administration du 6 septembre 1982, Informations.

<sup>341</sup> Cf. *supra* 3.2.1.

<sup>342</sup> AM SD, 2 OPH 11, CA OPH du 24 janvier 1977, *art. cit.*, art. 7.

<sup>343</sup> AM SD, 12 OPH 2, Chemise « Commission d'attribution 1977 ».

identifiés de la sorte, tous entrés dans leurs logements en 1978 et 1979<sup>344</sup>. Parmi l'ensemble des dossiers du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, seuls 17 ont été désignés en suivant cette procédure entre 1978 et 1980. Pour une part importante, ces attributaires sont d'anciens résidents de la cité de transit Le Roy des Barres relogés à la suite de l'incendie de 1978<sup>345</sup>. Presque tous les autres proviennent de logements vétustes ou surpeuplés des environs de la ZAC Basilique<sup>346</sup> ou de la Plaine-Saint-Denis<sup>347</sup>. Enfin, signe de la grande souplesse du dispositif, parmi les « attributaires immigrés » du bâtiment 3 du Franc-Moisin, deux étaient déjà locataires de l'office et bénéficient donc d'un échange de logement. En définitive, les « attributaires immigrés » ne représentent que la moitié des ménages de deux conjoints étrangers nouvellement arrivés dans le bâtiment 3 en 1978-1979. Les autres ont obtenu un logement car ils résidaient dans le périmètre de la ZAC Basilique, au titre d'un relogement urgent ou par le biais du contingent communal. À cette date, la part des ménages d'étrangers atteint 41 % dans le bâtiment 3, et le taux de vacance se situe à son minimum historique<sup>348</sup>.

Au-delà du hiatus entre les « attributaires immigrés » bénéficiaires du « 0,1 % » et le nombre global des nouveaux locataires étrangers, et quel que soit le chiffre retenu, il faut relativiser l'importance de l'effort réalisé par le bailleur municipal. Entre 1977 et 1979, il disposait en effet d'un nombre important de logements vacants, bien plus que les 540 logements neufs des cités Duclos et Picasso. En 1974-1975, les commissions d'attribution en prévoient 200 logements par an. Mais leur nombre croît fortement en quelques années pour atteindre 720 logements, soit 8 % du parc de l'office, en 1977<sup>349</sup>. L'engagement d'attribuer 50 logements par an à des étrangers est à mesurer à l'aune de ces nombreux logements disponibles. Si l'on retient tout de même le nombre de 350 nouveaux locataires étrangers entre 1977 et 1979 revendiqué par l'office, soit d'une part, une moyenne de 117 attributaires par an, et d'autre part, la moyenne de 900 logements disponibles chaque année pour la même période, cela donne une proportion annuelle probablement située autour de 13 % d'attributions en faveur d'immigrants étrangers, qu'ils aient initialement été identifiés comme bénéficiaires du « 0,1 % immigrés » ou non<sup>350</sup>.

---

<sup>344</sup> *Échantillon OPH* [AM SD, 6 OPH 41, 8 OPH 36, 8 OPH 50, 8 OPH 51, 8 OPH 92].

<sup>345</sup> Il s'agit de 2 « Attributaires Immigrés » sur les 5 de l'*Échantillon OPH* et de 5 sur 17 de notre *Base FM b3*.

<sup>346</sup> Il s'agit de 2 cas sur les 5 « Attributaires immigrés » de.

<sup>347</sup> Il s'agit de 7 cas sur 17 « Attributaires immigrés » de notre *Base FM b3*.

<sup>348</sup> Cf. Annexe n° 7-2 et 7-4.

<sup>349</sup> En mai 1976, on projetait 70 nouveaux logements vacants tous les deux mois, soit un rythme annuel de 420 logements, dès novembre 1976, on réévalue cette prévision à 60 logements libérés par mois [AM SD, 12 OPH 2, « Compte-rendu de la commission d'attribution du 13 mai 1976 » et « Estimation des disponibilités / prévisions des relogements pour l'année 1977 - 29 novembre 1976 »].

<sup>350</sup> Le nombre de 117 correspond à celui de 350 attributaires étrangers revendiqué par l'Office en 1980 pour la période 1977-1979. La moyenne annuelle de 900 logements à attribuer ajoute aux 540 logements neufs de la période, 720 logements vacants par an car le rythme de vacances atteint en 1977 se maintient durant les années suivantes. En septembre 1978, on retient le nombre moyen de 30 logements vacants par mois, soit 360 par an

Ce chiffre est à rapprocher de la proportion des étrangers parmi les demandeurs de logement à Saint-Denis, qui se situait depuis plusieurs années déjà autour d'un tiers. Même si l'écart se réduit progressivement entre la proportion d'étrangers dans la population communale et celle logée par l'office (cf. *infra*, Tableau 6-2), le dispositif du « 0,1 % immigrés » est donc très loin de mettre un terme à la sursélection des candidats étrangers et de ménager pour eux un accès privilégié aux HLM municipaux.

**Tableau 6-2 : Populations française et étrangère à Saint-Denis et dans le parc de l'office HLM municipal, en 1982**

Le recensement de la population de 1982 dénombre 27,8 % d'étrangers dans l'ensemble de la population communale. En juillet 1982, l'office estime la proportion d'« occupants étrangers » (c'est-à-dire les locataires étrangers et leurs familles) à 27 % de la population logée dans les cités municipales. Néanmoins, le peuplement du parc HLM municipal est encore loin de refléter fidèlement la place des étrangers dans la population dionysienne. Comme le montre le tableau ci-dessous, en juillet 1982, un tiers des Français résidant à Saint-Denis sont logés dans les HLM municipaux, mais ce n'est le cas que pour 23 % des étrangers.

	Saint-Denis	Parc locatif de l'office municipal	
	n =	n =	% de la population communale
<b>Population totale</b>	90 829	27 855	31 %
<b>Population française</b>	65 579	21 933	33 %
<b>Population étrangère</b>	25 250	5 922	23 %

Sources : RGP 1982 ; AM SD, 2 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 septembre 1982, Informations.

Au mieux, il a empêché une aggravation des pratiques discriminatoires, ce qui a permis la poursuite de la progression des étrangers parmi les locataires. Mais, le plus probable est que des modalités d'attribution discriminantes aient été maintenues envers les candidats étrangers les moins solvables et accompagnés de familles nombreuses<sup>351</sup>. Le maintien de ces pratiques sélectives n'est pas surprenant dans le contexte de déséquilibre budgétaire que nous avons décrit. Il explique l'absence d'évolution significative du profil sociologique des locataires que nous avons observée au chapitre précédent, malgré la progression du nombre d'étrangers et d'immigrants entre 1976 et 1982<sup>352</sup>. Celle-ci n'est pas le résultat de l'application du « 0,1 % immigrés », mais s'avère plutôt liée aux départs plus fréquents des locataires français<sup>353</sup>.

L'effet d'aubaine était très probablement anticipé par les responsables de l'office, comme on peut le comprendre en observant de plus près l'élaboration de la convention de réservation de logements. Outre les conditions d'affectation des sommes perçues, les discussions initiales

[AM SD, 2 OPH 13, CA OPH du 13 septembre 1978, Affaire 4]. Cependant, au milieu des années 1980, on estime que le nombre de 50 à 60 départs par mois est stable depuis plusieurs années [cf. Chap. 7, 2.2.2.].

<sup>351</sup> Cf. Chap. 5, 3.1.3.

<sup>352</sup> Cf. Chap. 5, 3.2.3.

<sup>353</sup> Sur le départ plus fréquent des locataires français, cf. Chap. 5, 3.2.2.

ont surtout porté sur la mise en œuvre des réservations de logements. Tandis que le représentant de l'AFICIL demandait qu'on tienne compte des demandes des employeurs<sup>354</sup>, l'office municipal insistait pour que les candidats soient choisis parmi les « mal-logés » résidant à Saint-Denis<sup>355</sup>. Le bailleur l'a emporté sur ce point, comme le montre l'article premier de la convention :

L'office Public d'HLM de Saint-Denis s'engage à augmenter le nombre de travailleurs immigrés et de leurs familles, logés dans son patrimoine immobilier. Ces familles seront choisies parmi celles qui sont logées à Saint-Denis dans des habitations vétustes, insalubres ou en état de surpeuplement critique<sup>356</sup>.

Les différentes versions du texte laissent penser que cette concession a été accordée en échange d'une affirmation du droit de suite préfectoral. D'abord absent du texte, ce droit pour les services préfectoraux de proposer de nouveaux candidats *immigrés* en remplacement des premiers attributaires qui quitteraient les logements réservés, est passé ensuite à 15, puis à 20 ans dans la version du texte approuvée par le conseil d'administration de l'office.

Ce n'était toutefois qu'un engagement limité, car les capacités de contrôle de la Préfecture étaient notoirement faibles. Lors de la réunion de la CDLI 93 de novembre 1976, la directrice de l'Administration générale de la Préfecture est certes intervenue pour préciser que, contrairement à ce qui avait été avancé en réunion préparatoire, ses services étaient bien en capacité d'effectuer les contrôles nécessaires à l'application du droit de suite préfectoral<sup>357</sup>. Mais on peut en douter. La convention prévoyait que l'office dionysien fournisse chaque année au Préfet « un état du taux d'occupation de son patrimoine par des familles étrangères, en précisant la nationalité<sup>358</sup> ». Nous n'en avons trouvé aucune trace en dehors de l'« état des immigrés demeurant dans les cités » transmis aux membres de la commission d'attribution de juin 1976, qui a très probablement été constitué initialement pour être versé au dossier de demande de subvention<sup>359</sup>. Il ne serait pas étonnant que l'office n'ait pas honoré l'engagement qu'il avait pris sur ce point, car c'est la stratégie que ses dirigeants adoptent au même moment pour repousser l'application de l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 1968. Fin 1977, ils décident très

---

<sup>354</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 1975-1986, Séance du 23 juin 1976. La possibilité de confier à des organismes collecteurs du 1 % patronal la capacité de convenir de réservations directement avec les organismes HLM est l'objet d'une discussion plus générale dans laquelle les services préfectoraux se montrent méfiants. Ils soulignent le risque que se négocient des conditions plus avantageuses, ruinant les efforts de la CDLI 93 pour élaborer des contrats pluriannuels [AD 93, 2049 W 3, Réunion de la CDLI 93, Séance du 19 novembre 1976 : Courrier du 22 octobre 1976 du Préfet de la Seine-Saint-Denis au Secrétariat Général de la CNLI ; et, Courrier du 12 novembre 1976 du Secrétaire général de la CNLI au Préfet de la Seine-Saint-Denis].

<sup>355</sup> AM SD, 2 OPH 11, Compte-rendu du CA OPH du 20 décembre 1976.

<sup>356</sup> AM SD, 2 OPH 11, CA OPH du 24 janvier 1977, *art. cit.*, Article premier [cf. Annexe n°6-2., A)]

<sup>357</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Réunions de la CDLI 1975-1986, séance du 19 novembre 1976.

<sup>358</sup> AM SD, 2 OPH 11, CA OPH du 24 janvier 1977, *art. cit.*, art. 6.

<sup>359</sup> AM SD, 12 OPH 2, Commission d'attributions du 01.06.76 (cf. Chap. 5, 3.2.1).

explicitement de ne pas répondre à la demande de verser au contingent préfectoral 86 logements, soit plus de 15 % des logements neufs mis en location en 1977 et 1978<sup>360</sup>. Aucune relance de la Préfecture n'a laissé de trace dans les archives de l'office. Avec la place prise par les attributions de logements vacants, mal contrôlées par la Préfecture, mais aussi avec la succession rapide de plusieurs préfets<sup>361</sup>, le rapport de force est nettement en faveur de l'office. Quelques années plus tard, c'est en arguant des « difficultés rencontrées par l'AFICIL pour effectuer des contrôles au sein de l'OPHLM de Saint-Denis<sup>362</sup> » que la CDLI 93 émet un avis réservé à l'encontre d'une demande de subvention de la SEM municipale *Le Logement dionysien*. Mais on ne sera pas surpris que les sommes demandées aient tout de même fini par être accordées<sup>363</sup>.

La mise en œuvre du « 0,1 % immigrés » à Saint-Denis témoigne donc de la perpétuation de conceptions et de rapports de force déjà à l'œuvre par le passé dans les négociations menées entre Préfecture et bailleur municipal, à l'occasion des opérations de résorption de l'habitat insalubre ou pour le calibrage des contingents d'attribution HLM<sup>364</sup>. À aucun moment l'innovation n'est poussée jusqu'à imposer aux organismes une clause garantissant que les logements réservés correspondent bien des attributions supplémentaires par rapport à celles qui auraient été effectuées en temps normal. Observer les modalités pratiques de la mise en œuvre du « 0,1 % immigrés » conduit ainsi à relativiser la question des contreparties qui se pose à la CDLI 93 à partir de 1980<sup>365</sup>. Car lorsque de telles contreparties ont été prévues elles n'ont fait qu'habiller l'aubaine que représentaient ces subventions, rares dans un contexte de transition entre l'arrêt de la construction de masse et le développement de financements dédiés à la réhabilitation des HLM. Après avoir été présenté comme le versant social d'une nouvelle politique de l'immigration, le « 0,1 % immigrés » a donc surtout servi à atténuer la rupture qu'était censé incarner la politique de logement libérale voulue par le gouvernement Barre. Au lieu d'un modèle de financement assurant la fluidité du marché locatif, à l'image de la fonction assignée à l'APL, nous observons en effet des formes très habituelles de régulation politico-administrative locale. Cela permet de comprendre pourquoi le « 0,1 % immigrés » a contribué à perpétuer une problématisation héritée du peuplement *immigré*. Un peu à l'image d'une commune qui tirerait des ressources fiscales d'établissements polluants installés sur son territoire, il a permis une valorisation secondaire du logement de familles d'immigrants

---

<sup>360</sup> AM SD, 2 OPH 12, Compte-rendu du CA OPH du 7 novembre 1977, Affaire 5 – 12.

<sup>361</sup> Quatre préfets différents se succèdent en Seine-Saint-Denis durant la seconde moitié des années 1970. Cela tranche nettement avec le long mandat du préfet Bolotte [E. Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3*, op. cit., p. 187].

<sup>362</sup> AD 93, 2049 W 4, Réunions de la CDLI 93, Séance du 16 juin 1983.

<sup>363</sup> Cf. Chap. 7.

<sup>364</sup> Cf. Chap. 5, 2.1.2. et 2.2.1.

<sup>365</sup> Cf. *supra* 3.1.2. et Chap. 7.

dévalorisées socialement. La liaison étroite établie entre les fonds perçus et le financement de l'entretien matériel des cités municipales n'a fait que consolider un regard institutionnel stigmatisant. On ne sait pas si en l'absence de tels financements, la discrimination n'aurait pas été plus forte encore.

### ***Révisions de la politique municipale de logement et reformulation du problème immigré***

Alors qu'à bien des égards la crise financière de l'office HLM était prévisible, et alors que les élus dionysiens avaient envisagé les problèmes de réhabilitation des cités depuis le milieu des années 1960<sup>366</sup>, c'est une impression générale de désarroi qui domine l'action municipale en matière de logement à la fin des années 1970. Cette situation n'est pas seulement l'effet d'une conjoncture difficile. Certes, la forte contrainte budgétaire qui s'impose à l'office après 1975 laisse dans l'immédiat peu d'autres solutions qu'une réduction des dépenses d'entretien de son patrimoine, ce qui enclenche un cercle vicieux de dégradations et de difficultés de gestion. Mais les ruptures observées apparaissent plus profondes qu'un problème conjoncturel mal négocié. Les discussions qui ont lieu sur le public ciblé par la politique urbaine municipale et les flottements dans la conduite de l'office peuvent, de façon plus générale, être considérés comme les symptômes d'un épuisement du modèle politico-administratif de la municipalité sociale apportant progrès et protection à ses ayants droit.

Sur le principe, l'architecture de la réforme des politiques de logement de 1977 représente une remise en cause des fondements sur lesquels les acteurs municipaux dionysiens s'étaient appuyés pour articuler construction HLM, appartenance locale et droit d'accès à un logement sain. Une notion comme celle de « rente de situation » maniée par les promoteurs d'une réforme de l'aide à la pierre, et plus largement le raisonnement sur un marché du logement quelque peu abstrait et à l'échelle nationale qui sous-tend la « loi Barre », allaient fondamentalement à l'encontre d'un modèle qui faisait de l'attache territoriale et civique des locataires HLM une raison d'être des politiques municipales. En principe, il s'agissait de fluidifier la mobilité entre HLM et marché du logement privé, pour favoriser d'un côté l'investissement immobilier, et permettre de l'autre aux locataires du parc privé dégradé d'accéder aux HLM, de façon supposée transitoire dans un modèle où le marché représente l'aiguillon de la promotion sociale. Ainsi, alors que le principe du droit au logement ne cessera d'être affirmé durant les décennies suivantes comme objectif des pouvoirs publics, les politiques de logement telles qu'elles fonctionnent à partir de 1977 tendent à détacher ce droit de l'inscription territoriale qu'avait

---

<sup>366</sup> Cf. Chap. 4, 3.2.

permis la politique d'aide à la pierre depuis les années 1950, du moins dans un cas de figure comme celui de Saint-Denis, où la municipalité avait pu s'en saisir comme levier d'une politique sociale d'ensemble. Autrement dit, alors que le modèle municipal dionysien associait étroitement droit au logement et droit à la ville saine et moderne, le principe initial de l'aide personnalisée au logement est d'assurer le droit au logement en le rendant autonome des politiques de construction.

Comme nous l'avons indiqué, et comme nous l'avons vu dans le cas spécifique du « 0,1 % immigrés », ces nouveaux principes de financement n'ont toutefois pas révolutionné du jour au lendemain les pratiques de l'office municipal. L'inertie semble même dominer si l'on observe sa politique budgétaire et sa gestion locative. Certes les graves difficultés financières de rencontres conduisent à stopper l'élaboration de nouveaux projets de construction, mais en pratique de nouveaux logements sont mis en location jusqu'en 1978, tandis que la SEM *Le Logement dionysien* s'apprête à prendre le relais de l'office HLM dans la ZAC Basilique. La situation de crise est le principal sujet qui mobilise les administrateurs de l'office, mais les concessions au réalisme budgétaire et aux demandes de la tutelle préfectorale demeurent partielles, comme nous l'avons montré en ce qui concerne l'évolution des loyers et des charges. Tout en introduisant de nouvelles logiques annonçant les politiques contractuelles des années 1980-1990, le « 0,1 % immigrés » tel qu'il est appliqué à Saint-Denis recompose le *problème* du peuplement *immigré* autour de la dégradation des cités. Certains stéréotypes associés aux populations immigrées, comme ceux qui justifiaient un stage « éducatif » en cité de transit pour les familles les moins « évoluées » tendent ainsi à être reconduits dans le contexte urbain plus ordinaire. Le fait que cette nouvelle politique soit coordonnée à l'échelle départementale, par le sous-préfet qui supervisait déjà la résorption de l'habitat insalubre et le relogement des immigrants depuis le début des années 1970, contribue à cette inertie des représentations.

Pourtant au même moment, on constate bien des évolutions rapides, à la fois des discours et de l'organisation municipale au sujet de la politique de logement, de l'urbanisme et du peuplement local. L'arrêt de la politique de construction de l'office HLM est ici central. Comme nous l'avons signalé, ce choix stratégique se combine à une rupture historique avec le discours municipal qui plaçait la construction neuve au premier rang de ses priorités depuis les années d'après-guerre. Désormais, dans la perspective d'une municipalité œuvrant de façon plus diversifiée pour le droit au logement, la réhabilitation du parc de logement ancien est présentée comme le premier terrain d'intervention. La lutte contre l'habitat insalubre doit se poursuivre, mais sans pouvoir s'appuyer sur une action de grande ampleur. On n'envisage plus en effet, ni un chantier de destruction comparable à celui en cours dans les environs de la Basilique, ni une action d'ampleur visant à modifier les structures du parc de logement local, mission qui avait

été confiée à l'office HLM à la Libération. Cette réorientation coïncide avec la mise en place du service municipal du logement, offrant aux élus et à l'administration locale un instrument d'intervention sur les attributions de logements et le peuplement local, plus indirect, mais étendu à d'autres organismes que l'office municipal via les capacités de réservation municipales. Cette modalité d'intervention apparaît plus adaptée au mode de construction retenu dans la ZAC Basilique, espace stratégique pour le devenir du centre de Saint-Denis, où plusieurs maîtres d'ouvrages interviennent.

Si ses traductions concrètes sont encore très partielles, l'adoption d'une posture de réalisme gestionnaire avec l'arrivée de Maurice Soucheyre à la présidence de l'office HLM, fin 1978, apparaît comme une autre évolution importante. Après plusieurs années de résistance aux injonctions des tutelles préfectorale et ministérielle, le recours à ce nouveau style gestionnaire privilégiant l'efficacité budgétaire et envisageant de nouvelles formes de responsabilisation financière des locataires, annonce l'appropriation municipale du nouveau management public qui sera en vogue dans les années 1980 et 1990. Limitée dans l'immédiat aux principes, l'abandon de la politique municipale de loyers minorés est aussi une évolution importante pour les années à venir. Dans la conjoncture économique déprimée qui accélère un mouvement de désindustrialisation du territoire dionysien déjà ancien, ces nouvelles perspectives de gestion seront lourdes de conséquence sur les relations entre le bailleur municipal et ses locataires, nombreux à voir leurs difficultés s'aggraver.

En près de cinq années, les élus dionysiens n'avaient obtenu aucune des mesures de sauvetage budgétaire qu'ils réclamaient. Au même titre que les différents choix de gestion antérieurs qui finissent par peser sur la situation financière de l'office, la politique nationale et ses angles morts représente une contrainte structurelle dont il convient de tenir compte. Sur ce point, notre étude appelle des travaux complémentaires sur la façon qu'a eu le ministère en charge du logement d'envisager la situation des organismes HLM en difficulté budgétaire. Néanmoins, on peut d'ores et déjà souligner le caractère très partiel des mesures opérationnelles à la fin des années 1970. D'une part, le dispositif HVS n'était pas pensé pour remédier à des problèmes généraux des institutions HLM, mais à certaines de leurs manifestations dans des territoires circonscrits, qui correspondent plutôt en région parisienne à des grands ensembles sur lesquels les élus municipaux avaient peu de prises, comme à la Courneuve ou à Stains. D'autre part, le compromis obtenu par l'Union HLM pour une mise en œuvre progressive des mesures de la loi Barre, ne semble s'être accompagné d'aucune disposition substantielle permettant aux organismes d'affronter les difficultés immédiates. Or, dans le cas d'un bailleur social ne construisant plus de logements neufs, le seul moyen de relever les loyers à la hausse en s'appuyant sur le versement de l'APL nouvellement créée, était le conventionnement du parc

HLM existant. La condition étant de réhabiliter les immeubles en question, il était prévisible que la sortie de difficultés comme celles rencontrées à Saint-Denis prendrait du temps : celui de la réhabilitation complète d'un patrimoine.

Cela permet de comprendre pourquoi les élus dionysiens persistent à réclamer une subvention exceptionnelle pour initier le redressement de l'office municipal. Mais cette situation met aussi en relief le rôle important joué par le « 0,1 % immigrés ». Faute de mesures permettant de rééquilibrer le budget de l'office dionysien, qu'elles soient locales, via un relèvement réel des loyers et des charges, ou nationales, via un dispositif d'accompagnement des organismes en difficulté, attester de problèmes spécifiques rencontrés avec le public *immigré* s'est trouvé fortement encouragé. Le « 0,1 % immigrés » contribue aussi à accréditer l'idée suivant laquelle une politique favorable à l'accès des immigrants étrangers aux HLM est risquée, alors même qu'en pratique, comme nous l'avons montré, ce dispositif n'a pas été un facteur décisif de la progression du peuplement *immigré* dans les cités municipales.

Parallèlement, alors que le public privilégié de l'office HLM était jusqu'à présent composé de ménages d'ouvriers qualifiés représentant le groupe central et valorisé de la société locale, la programmation de la ZAC Basilique valorise désormais la fixation de « cadres moyens » au centre-ville de Saint-Denis. Les enjeux de diversification sociale et économique orientent désormais un urbanisme municipal dissocié de l'action de l'office HLM, comptable de son côté des difficultés sociales grandissantes de ménages ouvriers et populaires formant encore la majorité de la population dionysienne. Dès la seconde moitié des années 1970, l'idée d'une municipalité sociale et ouvrière, articulant citoyenneté urbaine et politique de construction ouverte au plus grand nombre tend ainsi à se vider de sa substance. Pour être plus précis, les acteurs municipaux ne renoncent pas à une politique sociale de logement, et continuent à l'afficher comme un aspect fort de leur identité politique, mais le public ciblé est désormais segmenté, au risque de renforcer les logiques ségrégatives qui paraissent déjà à l'œuvre à l'échelle municipale.

La question de savoir dans quelle mesure la politique municipale accompagne ou précipite la formation de ségrégations internes au territoire communal est un enjeu des prochains chapitres. On peut d'ores et déjà dire que, dès la fin des années 1970, l'office municipal n'a pas beaucoup plus à proposer qu'une citoyenneté urbaine tronquée : limitée à un parc de logements dont la dynamique de croissance est rompue, rabattue sur le civisme attendu de locataires qui pâtissent de l'incapacité de l'office à préserver l'état matériel de son patrimoine, et doublée dans le cas des familles d'immigrants étrangers d'une forme de suspicion collective quant à leur responsabilité dans la dévalorisation du parc HLM municipal. Le court moment durant lequel le « 0,1 % immigrés » a fonctionné comme une incitation au logement

des étrangers en HLM a contribué à faire admettre leur présence dans les cités municipales comme une réalité amenée à durer, mais cette réalité est d'emblée considérée comme problématique.



## Chapitre 7

# **L'impératif gestionnaire des années 1980 : du redressement financier au « rééquilibrage ethnique »**

---

La politique de redressement annoncée en mai 1979, peu après l'arrivée de Maurice Soucheyre à la tête du conseil d'administration de l'office HLM dionysien, a acté le fait qu'il n'existait pas de levier unique susceptible de remédier aux graves difficultés économiques du bailleur municipal. Une idée s'est toutefois rapidement imposée, suivant laquelle l'équilibre des comptes pourrait être atteint en mettant en œuvre une série cohérente de réformes de gestion assurant à long terme l'« équilibre social » des cités municipales. L'affichage d'un programme cohérent autour de cet objectif clé est motivé par les échecs jusque-là rencontrés dans la recherche de soutiens financiers. Ainsi, par la force des choses, puis de façon plus assumée, cette politique s'inscrit dans la dynamique réformatrice enclenchée dans le secteur du logement social par l'Union HLM et par la réforme des politiques de logement de 1977. À l'heure où le « nouveau management public » s'impose comme horizon de la modernisation de l'État<sup>1</sup>, les réformes engagées apparaissent aussi comme un impératif pour restaurer la légitimité administrative de l'office HLM dionysien.

En résumé, il s'agit de garantir un meilleur recouvrement des loyers et des charges, revalorisés dans le même temps afin d'équilibrer les dépenses de l'office. Cela passe par la réhabilitation du patrimoine, l'amélioration du service rendu et du suivi social des locataires en difficulté, et *in fine* par un contrôle plus étroit des attributions de logements aux « populations à risques » susceptibles d'aggraver les difficultés de gestion<sup>2</sup>. En septembre 1982, au moment de s'engager dans la réhabilitation d'une part substantielle du parc HLM municipal, les responsables de l'office affichent ainsi comme ambition « l'accès des familles modestes à un logement décent, tout en améliorant l'équilibre sociologique » des cités<sup>3</sup>. Les éléments de cet « équilibre social » sont initialement peu définis. Toutefois, Maurice Soucheyre évoque le même jour une politique de « rééquilibrage de la population » amorcée depuis novembre 1980, en présentant aux administrateurs quelques tableaux statistiques sur la « composition sociale

---

<sup>1</sup> Sur l'expression « nouveau management public » et ses rapports avec la critique de l'État-providence : F.-X. Merrien, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique ». *Lien social et Politiques*. 1999, n° 41.

<sup>2</sup> P. Simon, « Le logement social en France et la gestion des "populations à risques" ». *Hommes et Migrations*, 2003, n° 1246.

<sup>3</sup> AM SD, 2 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 septembre 1982, « Contrat global de réhabilitation sur 2 812 logements du Parc social locatif de Saint-Denis ».

des cités »<sup>4</sup>. Ces documents, loin de décrire l'ensemble des caractéristiques sociales des locataires, portent uniquement sur la proportion des étrangers dans chaque cité.

Cette tendance à focaliser l'attention sur la question *immigrée* n'a rien de surprenant en ce début des années 1980. Les préoccupations à ce sujet sont vives à Saint-Denis depuis plus d'une décennie. Malgré les ressources apportées par le « 0,1 % immigrés », l'ouverture accrue aux étrangers est perçue par le bailleur municipal comme un risque en matière de gestion, l'incitant à un suivi encore plus étroit des attributions de logement. On a vu ainsi qu'à la fin des années 1970, les acteurs du secteur HLM en revenaient souvent à l'idée d'un « seuil » à ne pas dépasser. À l'échelle nationale, les réhabilitations de grands ensembles lancées dans le cadre du dispositif Habitat et Vie Sociale (HVS) depuis 1977 dans plusieurs communes voisines de Saint-Denis ou dans la banlieue lyonnaise se focalisent sur la même problématique *immigrée*<sup>5</sup>. L'intensité croissante des rébellions mobilisant une partie de la jeunesse des grands ensembles au fil des années 1970<sup>6</sup>, la curiosité des médias pour tout ce qui illustre l'entrée en crise de la société française, et les réflexions menées au titre de différentes politiques sectorielles (école, police), concourent à reformuler la question *immigrée* comme une question urbaine autour des risques associés à une marginalisation de la jeunesse « issue de l'immigration » (post)coloniale. Autour de la marche pour l'égalité et contre le racisme de l'automne 1983, la crise de la banlieue est donc en passe de devenir un thème politique d'importance<sup>7</sup>.

Toutefois, l'inflation des discours n'est pas nécessairement suivie d'effets pratiques en matière de logement. Constatant les carences de la procédure HVS pour faire face à des problèmes de cohabitation inter-ethnique appréhendés comme des enjeux inédits pour la société française<sup>8</sup>, le gouvernement de Pierre Mauroy a certes annoncé à l'automne 1981 le lancement d'une politique de « développement social des quartiers » (DSQ) qui entend replacer les enjeux sociaux au centre et doit confier un rôle clé aux élus locaux. Mais, les sites retenus sont peu nombreux, et Saint-Denis n'est concernée qu'à la marge par ces dispositifs de la politique de la ville naissante. Ainsi, fin 1983, lors d'une réunion sur la politique de logement des *immigrés*, le préfet de région n'est pas en mesure de présenter d'orientations claires pour le logement social des *immigrés*, car l'attention des pouvoirs publics est encore largement retenue par les foyers de travailleurs à réhabiliter et les cités de transit vieillissantes à résorber<sup>9</sup>. En ce qui concerne les HLM, le préfet s'en tient au vague souhait d'une « cohabitation » des « familles

---

<sup>4</sup> AM SD, 2 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 septembre 1982, Informations.

<sup>5</sup> A. Tanter, J.-C. Toubon, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.* T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, chap. 8, III.

<sup>6</sup> M. Zancarini-Fournel, « Généalogie des rébellions urbaines en temps de crise (1971-1981) », *op. cit.*

<sup>7</sup> A. Hajjat, *La marche pour l'égalité et contre le racisme*, *op. cit.*

<sup>8</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, chap. 8, III et Chap. 9.

<sup>9</sup> AD 93, 2049 W 1, Compte-rendu de la réunion du 13 décembre 1983 au sujet du logement des immigrés.

françaises » et des « familles étrangères », parmi lesquelles sont placés les « mariages de jeunes de la seconde génération ». Mêlée au thème de la ségrégation, déjà ancien chez les acteurs de la politique urbaine, l'enjeu de la cohabitation apparaît comme la préoccupation première au début de cette nouvelle décennie. Il semble parfaitement calibré pour les bailleurs HLM. Car, tout en prenant la tournure d'une nouvelle « question de société » de portée générale, il renvoie directement aux problèmes de gestion locative et de régulation des voisinages auxquels ils ont affaire. Au sein de l'office dionysien, cet enjeu de la cohabitation est posé à travers le problème de l'« équilibre social » des cités, ou en pointant le risque du « ghetto » avec les implicites ethno-raciaux qu'il comporte<sup>10</sup>.

L'objet de ce chapitre est d'éclairer ce qui se joue de manière concrète dans la gestion de l'office municipal, afin de comprendre si la question *immigrée* y est véritablement centrale en ce début des années 1980. Notre hypothèse est qu'elle gagne progressivement en importance et se cristallise comme un enjeu permanent de la gestion HLM en raison des difficultés rencontrées pour obtenir des résultats sur le front du redressement budgétaire. Analyse des dossiers de locataires à l'appui, nous commencerons par faire le point sur les réalités qui sont pointées par la notion d'« équilibre social », en étudiant les formes de ségrégation et de cohabitation au sein du parc HLM municipal (1). L'étude des archives administratives de l'office permettra ensuite de décrire les réformes engagées pour atteindre l'équilibre budgétaire (2). Nous montrerons enfin comment les difficultés rencontrées contribuent à un raidissement des pratiques du bailleur municipal vis-à-vis des mal-logés étrangers (3).

## **1. Ségrégations modérées, cohabitations mal négociées : l'éclairage des dossiers de locataires**

Faire de l'« équilibre social » des cités un objectif central de la politique de redressement de l'office dionysien tend à accréditer l'idée suivant laquelle les évolutions récentes de leur peuplement, notamment l'accroissement des locataires étrangers, sont en cause dans les difficultés de gestion rencontrées. On l'a vu, l'argument du peuplement *immigré* est couramment manié pour expliquer des dégradations matérielles et des situations conflictuelles qui induisent des coûts supplémentaires pour l'office et qui favoriseraient la vacance des logements en entraînant des réactions de rejet. Entre replis sociaux ou « communautaires » et paupérisation, le risque de la ségrégation est ainsi associé par les gestionnaires de l'office de

---

<sup>10</sup> Notons toutefois, qu'en employant le terme « ghetto », les acteurs locaux désignent aussi bien la concentration excessive d'*immigrés* que le regroupement de locataires pauvres dans les cités aux loyers les plus faibles. Des notes manuscrites en marge d'un tableau sur l'évolution des loyers prévue entre 1987 et 1989, désignent ainsi le triptyque d'une politique de « lutte contre les ghettos » (loyers, travaux et attribution), qui ne cible qu'en partie les *immigrés* [AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 28 avril 1987, Affaire 1].

façon assez paradoxale à des problèmes de cohabitation. Ceux-ci supposent en effet que des groupes sociaux et ethniques différenciés partagent les mêmes espaces de résidence. Pour l'ensemble du parc HLM municipal, nous ne disposons pas de sources qui donneraient des résultats statistiquement concluants sur l'évolution du peuplement durant les années 1980, car notre échantillon des dossiers de locataires (*Échantillon OPH*) atteint certaines limites pour cette période (cf. *infra*, encadré 7-2). D'autres lectures de ces dossiers sont néanmoins possibles, et sur le plan des analyses quantitatives, il nous semble utile et pertinent de fonder le raisonnement sur une description de la répartition des populations logées au sein du parc HLM municipal dessinée au fil des années 1970. Pour les responsables de l'office, en effet, les déséquilibres sociaux sont déjà là dès le début des années 1980.

### 1.1. Points de méthode

Jusqu'à présent nous avons décrit de façon globale le peuplement des cités municipales pour étudier leur degré de fermeture aux immigrants étrangers et l'évolution des caractéristiques sociales des ménages logés. Il s'agit maintenant d'affiner la description, en tentant d'apprécier l'évolution des divisions socio-spatiales au sein du parc HLM municipal des années 1970 au début des années 1980. Pour tirer parti des dossiers de locataires, et clarifier l'objet comme les limites des analyses qui suivent, quelques mises au point sont nécessaires. Si nous mobilisons des questionnements, des notions et des méthodes quantitatives issus de travaux en nombre croissant sur la ségrégation urbaine<sup>11</sup>, nos sources comportent des difficultés spécifiques.

En en tenant compte, nous ne découpons pas l'espace en unités spatiales comparables en termes de population, comme le font par exemple les analyses fondées sur les données de recensement. De même, les unités entre lesquelles nous comparons la distribution des ménages ne sont pas des quartiers car nos sources ne documentent pas l'espace communal de Saint-Denis dans son intégralité, mais seulement les logements détenus par l'office HLM municipal. De plus, notre échantillon aléatoire des dossiers de locataires archivés documente des logements dispersés. Il était hors de notre portée de constituer un échantillon stratifié qui aurait permis de comparer les cités entre elles quelles que soient leur taille, ou d'opérer sur ce mode des regroupements en fonction de proximités spatiales. Dès lors, bien que pertinente à de nombreux égards dans la pratique, l'échelle de la cité n'est pas adaptée pour les analyses quantitatives effectuées à partir de l'*Échantillon OPH*.

C'est la raison pour laquelle nous avons élaboré une typologie qui opère au sein du patrimoine de l'office des regroupements fondés avant tout sur les générations de logements,

---

<sup>11</sup> M. Oberti, E. Préteceille, *La ségrégation urbaine*. Paris : La Découverte, 2016, chap. 1.

facteur déterminant de la stratification interne du parc HLM municipal, que ce soit en termes de formes urbaines et architecturales ou de niveaux de loyers. Les types définis, dispersés dans l'espace dionysien, ne représentent pas des ensembles de dimensions égales. Nous estimons néanmoins que ces segments du parc HLM municipal sont des unités pertinentes pour chercher à décrire les « déséquilibres » pointés au début des années 1980 par les responsables de l'office dionysien. Les pratiques d'attribution et les mobilités internes au parc HLM municipal s'organisent en effet largement en fonction de ces générations de logements inégalement valorisées et marquées par des histoires de peuplement différentes.

**Figure 7-4 : Typologie des logements de l'office HLM de Saint-Denis<sup>12</sup>**

 Logements HLM aux loyers moyens et supérieurs de petites cités des années 1950-1960 ( <b>type A1</b> , n = 65)	 Logements HLM aux loyers contrastés d'immeubles hauts (« tours ») des années 1960-1970 ( <b>type C</b> , n = 101)
 Logements HLM standards d'immeubles bas et de cités moyennes des années 1950-1960 ( <b>type A2</b> , n = 101)	 Logements HLM aux loyers moyens et supérieurs de grandes cités du tournant des années 1960-1970 ( <b>type D1</b> , n = 85)
 Logements à normes réduites d'immeubles bas de la seconde moitié des années 1950 ( <b>type B</b> , n = 60)	 Logements à normes réduites de grandes cités du tournant des années 1960-1970 ( <b>type D2</b> , n = 34)

Les segments définis permettent notamment de questionner l'idée suivant laquelle l'application du « 0,1 % immigrés » aurait eu des effets pervers liés à la volonté des organismes HLM de concentrer les immigrants dans les immeubles les plus dévalorisés de leurs patrimoines. On se demandera donc si la part accrue d'immigrants étrangers dans le parc HLM municipal s'est traduite par une diffusion ou plutôt par des regroupements ; et, si ces éventuelles concentrations d'*immigrés* recourent des déterminations socio-économiques, ou s'il y a un effet propre de discrimination ethno-raciale. Quelques méthodes simples de mesure des ségrégations permettent une observation synthétique de ces phénomènes.

**Encadré 7-1 : Mesure des ségrégations : notions et méthodes employées<sup>13</sup>**

L'intensité de la ségrégation est mesurée classiquement par des indices exprimant la part des membres d'un groupe qui devrait déménager pour obtenir une distribution identique à celle d'un autre groupe (indice de dissimilarité) ou à la distribution moyenne de tous les autres groupes (indice de ségrégation).

Elle peut aussi être appréhendée à travers la proportion de l'ensemble des individus qui devraient déménager au sein d'une population entière pour parvenir à une distribution théorique exempte de ségrégation (indice de dissimilarité multiple).

L'ampleur de la ségrégation, ou l'« exposition » d'un groupe à la ségrégation selon la terminologie fixée par les premiers usages états-uniens de ces méthodes, peut-être approchée par le biais des indices d'isolement et d'interaction. Le premier mesure la probabilité qu'un membre d'un groupe partage la même unité spatiale avec un membre de son propre groupe. Le second

<sup>12</sup> La figure 7-1 indique à côté de chaque type l'effectif auquel il correspond dans l'*Échantillon OPH*. Une extrapolation à l'ensemble du parc est proposée et cartographiée en Annexe cartographique n° 6, Carte 3, Générations de logements : morphologies et segmentation sociale du parc HLM municipal. Sur la méthode de construction de cette typologie : cf. Annexe n° I-3-C, Les logements de l'*Échantillon OPH*. Caractéristiques générales et différenciations internes du parc HLM municipal.

<sup>13</sup> P. Apparicio, « Les indices de ségrégation résidentielle : un outil intégré dans un système d'information géographique ». *Cybergeo : European Journal of Geography*. 16 juin 2000 ; J.-L. Pan Ké Shon, G. Verdugo, « Ségrégation et incorporation des immigrés en France. Ampleur et intensité entre 1968 et 2007 ». *Revue française de sociologie*. 2014, vol. 2, n° 55 ; M. Oberti, E. Prêteceille, *La ségrégation urbaine, op. cit.*, chap. 1.

exprime la probabilité qu'un membre d'un groupe X partage la même unité spatiale avec un membre du groupe Y.

Étant donné que nous travaillons à partir d'un échantillon, nous avons également cherché à évaluer la pertinence des ségrégations estimées, à partir de tests de significativité (Chi 2) appliqués à de simples tableaux croisés. Présentés en annexes, ils permettent de repérer où se situent les concentrations de populations significatives<sup>14</sup>.

Pour approfondir ces questionnements, nous resserrerons dans un second temps la focale sur le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, barre de 260 logements à normes réduites correspondant au segment D2 de notre typologie, dont la gestion est très rapidement devenue un sujet de préoccupation. Nous disposons pour l'étudier d'une base de données exhaustive sur les locataires qui l'ont habité (*Base FM b3*), ce qui autorise à prolonger l'étude dans les années 1980<sup>15</sup>. La possibilité de reconstituer les voisinages permet d'approcher la question des ségrégations internes à une cité et à un immeuble, tandis que les données qualitatives saisies de façon plus systématique pour ces dossiers de locataires éclairent les enjeux de cohabitation.

Pour la première approche d'ensemble du parc de l'office fondée sur l'*Échantillon OPH*, les difficultés d'interprétation sont plus importantes. Il faut en effet conserver à l'esprit que nous raisonnons à partir d'un échantillon quelque peu fragmentaire, non exempt de distorsions par rapport à la réalité du peuplement des cités municipales.

**Encadré 7-2 : Apports et limites de l'*Échantillon OPH*  
pour l'étude des ségrégations au sein du parc HLM municipal**

L'*Échantillon OPH* donne la possibilité d'observer la répartition spatiale des locataires en fonction, non seulement des lieux de naissance et des nationalités, mais aussi de la composition du ménage ou des catégories socio-professionnelles ; cela dans un cadre chronologique plus souple que les données de recensement puisqu'il rassemble une série continue de locataires qu'il est possible d'interroger au moment que l'on souhaite. Pour les analyses qui suivent, nous avons retenu des coupes chronologiques tous les cinq ans en partant d'une situation de départ en 1970 et en 1975, soit avant et après la phase d'intense construction du début de la décennie ; puis en 1980, au terme de l'application de la convention relative au « 0,1 % immigrés ». Pour la période postérieure, l'interprétation de ces données pose un certain nombre de difficultés, qui incitent à n'en faire qu'un usage ponctuel.

La première limite de ces analyses provient des effectifs de l'échantillon, assez faibles dès lors qu'on opère les coupes chronologiques nécessaires à l'étude des cohabitations et des ségrégations. Les effectifs observés sur une année oscillent entre 250 et 300 ménages pour la seconde moitié des années 1970, mais tombent sous les 200 au début des années 1970, comme après 1980<sup>16</sup>. Cela n'est pas négligeable. Il est donc possible de repérer des tendances et d'affirmer certaines hypothèses. Mais les effectifs limités ne permettent pas toujours de conclure à des différences statistiquement significatives dès lors que l'on observe des sous-groupes de taille restreinte, comme cela reste le cas pour les immigrants et étrangers dès lors que l'on veut observer de distinctions parmi eux.

Pour la période des années 1980 et 1990, les faibles effectifs se combinent à d'importantes dissymétries entre la population observée par l'*Échantillon OPH* et la population réelle de l'ensemble des locataires de l'office. En effet, nous observons de moins en moins de logements. Car les dossiers de locataires encore présents ou encore utiles pour l'office au moment de l'archivage, n'ont pas été versés aux archives municipales. Nous l'avons déjà mentionné, cela explique probablement l'absence complète de certains logements de notre échantillon<sup>17</sup>. Mais, à partir des années 1980, les logements manquants sont en nombre croissant car les dossiers de leurs

<sup>14</sup> Cf. Annexe n° 7-1.

<sup>15</sup> Cf. Annexe n° I-3-B.

<sup>16</sup> *Ibid.*.

<sup>17</sup> *Ibid.*

derniers locataires ne sont pas archivés. Ainsi, à partir de l'année 1980, le nombre de nouveaux locataires entrant dans l'*Échantillon OPH* devient très inférieur à celui des locataires sortants<sup>18</sup>. On peut estimer que les dossiers des locataires arrivés après 1975 et restés dans leurs logements au-delà de 1990-1995 sont pour la plupart manquants. À partir de 1980, la population que nous observons se compose donc d'un sous-ensemble de locataires ayant quitté leur logement avant la seconde moitié des années 1990, qu'ils les aient occupés depuis longtemps ou depuis peu. Les difficultés d'interprétation que cela pose nous ont amené à limiter l'essentiel des résultats présentés aux années 1970.

Ce constat de distorsions ne vaut toutefois pas pour les cités Casanova, Sémard 1 (segment B de notre typologie des logements) et pour le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (segment D2), qui ont été détruits durant la seconde moitié des années 1990, ce qui explique une conservation de leurs dossiers proche de l'exhaustivité. Cette singularité n'est pas anodine, car ce sont tous des immeubles à normes et loyers réduits. Ils logent structurellement des locataires plus pauvres. Il convient donc de contrôler dans quelle mesure la surreprésentation de ces secteurs dans l'*Échantillon OPH* influe sur l'appréciation des ségrégations<sup>19</sup>.

## 1.2. Généalogie et limites des ségrégations internes au parc de l'office

En dépit de ces limites, nos sources en série continue et assez fiable jusqu'au début des années 1980, permettent d'observer dans la durée l'évolution des divisions socio-spatiales. Après avoir décrit la dimension socio-démographique des ségrégations, nous chercherons à mesurer leur éventuelle composante ethno-raciale.

### 1.2.1. Une ségrégation socio-démographique atténuée

Avant l'intense séquence de construction conduite jusqu'en 1974 qui modifie substantiellement la composition du parc HLM municipal, les questions de ségrégation ne sont pas une priorité des gestionnaires de l'office dionysien. Pourtant, la stratification socio-démographique des cités municipales s'avère plus nette au début des années 1970 qu'une décennie plus tard.

Les indices de dissimilarité et de ségrégation sur critères socio-économiques et démographiques calculés à partir de l'*Échantillon OPH* présentent des niveaux modérés (pour les plus forts indices constatés, moins de 30 % des locataires devraient déménager pour obtenir une situation non ségrégative) ; et, leur évolution décrit plutôt une tendance à la réduction de l'intensité des ségrégations (cf. *infra*, graphiques 7-1 à 7-3). La dissimilarité la plus nette s'observe entre les ménages à dominante ouvrière, sans activité salariée féminine, et les plus jeunes ménages de deux actifs de la « classe moyenne » locale (respectivement les types 1 et 2 de la typologie socio-démographique des locataires, élaborée pour cette période et déjà présentée au chapitre 5<sup>20</sup>). Mais cet indicateur diminue après 1975. Alors qu'en 1970, les

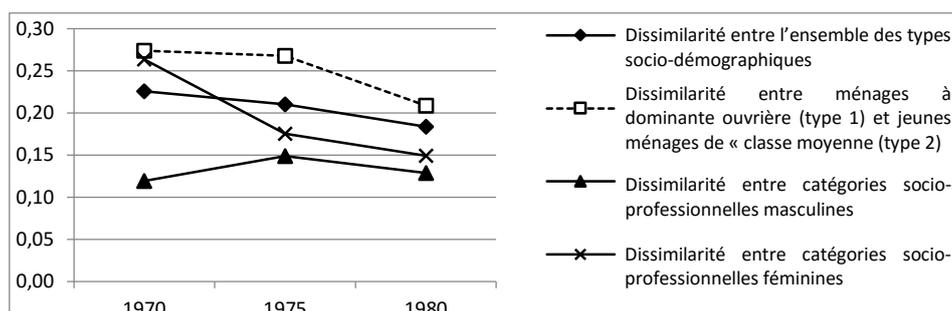
<sup>18</sup> Cf. Annexe n° I-3-E, Les flux d'entrée et de sortie de locataires d'après l'*Échantillon OPH*.

<sup>19</sup> Pour une présentation graphique des écarts qui se creusent entre ces segments à normes réduites et le reste du parc HLM municipal dans l'*Échantillon OPH* : Cf. Annexe n° I-3-D, Distorsions entre l'*Échantillon OPH* et le parc HLM municipal réel, en fonction des segments du parc.

<sup>20</sup> Cf. Chap. 5, Encadré n°5-9, et Annexe n° 5-3, Typologie socio-démographique des ménages logés par l'Office HLM de Saint-Denis (1969-1980).

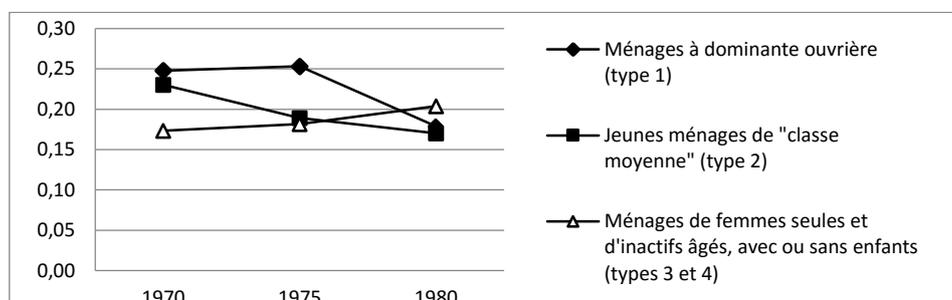
inégalités de distribution des ménages se fondaient beaucoup sur la présence ou l'absence de femmes actives, le graphique 7-3 montre ensuite un net recul du niveau de ségrégation des ménages de femmes employées ou salariées de professions intermédiaires et supérieures, comme de celui des ménages de femmes inactives. Cela renvoie probablement à une certaine banalisation de l'emploi féminin et à l'absence de séparation spatiale nette entre les ménages de femmes employées et salariées intermédiaires ou supérieures par rapport au groupe majoritaire des ménages d'ouvriers. Plus faible, l'indice de dissimilarité suivant la CSP masculine ne connaît pas de variation décisive (graphique 7-1).

**Graphique 7-1 : Indices de dissimilarité entre ménages locataires de l'office, en fonction de variables socio-économiques et démographiques**



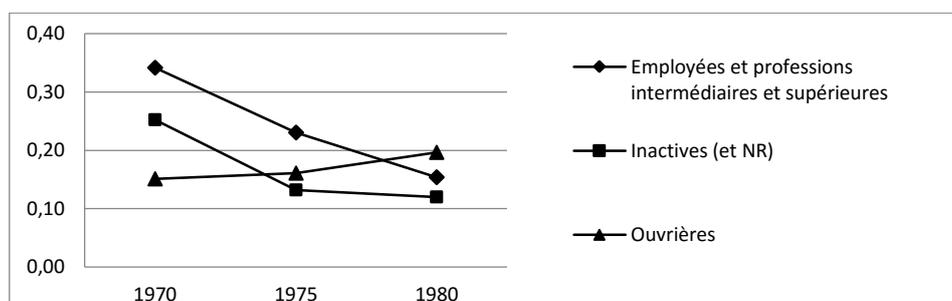
Source : Échantillon OPH, Coupes des locataires présents en 1970, 1975 et 1980. Légende : les traits pleins représentent des indices de dissimilarité multiple, les pointillés des indices de dissimilarité entre deux groupes. Les CSP correspondent aux professions déclarées en début de location. Sur la typologie socio-démographique des ménages, cf. Annexe n° 5-3.

**Graphique 7-2 : Indices de ségrégation des ménages par types socio-démographiques**



Source : Échantillon OPH, Coupes des locataires présents en 1970, 1975 et 1980. Sur la typologie socio-démographique des ménages, cf. Annexe n° 5-3.

**Graphique 7-3 : Indices de ségrégation par catégories socio-professionnelles féminines**

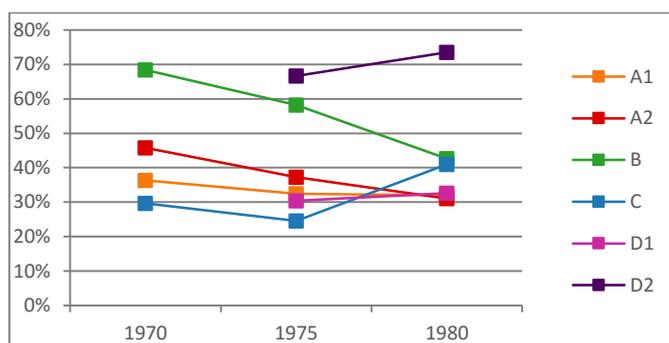


Source : Échantillon OPH, Coupes des locataires présents en 1970, 1975 et 1980. Les CSP correspondent aux professions déclarées en début de location.

Comment cette atténuation des ségrégations socio-démographiques se traduit-elle selon les différents segments du parc ? Les ménages de deux actifs de la « classe moyenne » locale voient leur indice de ségrégation régresser régulièrement de 1970 à 1980 (graphique 7-2), période au cours de laquelle leur part dans notre échantillon recule de 37 à 30 % des locataires. Cela signifie que leur retrait affecte un peu plus les segments du parc où ces ménages étaient les plus nombreux au début des années 1970<sup>21</sup>. Entre 1970 et 1975, la part des ménages du type 1 a aussi reculé de 48 à 39 % de l'ensemble de l'Échantillon OPH, mais leur indice de ségrégation est alors resté stable (graphique 7-2). Après 1975, l'intensité de la ségrégation de ces ménages à dominante ouvrière comptant un seul actif diminue à son tour, alors que leur proportion parmi les locataires s'est légèrement relevée (42 % en 1980). Il n'y a donc pas de mouvement général de concentration de ces ménages à l'échelle des grandes mailles que nous avons définies pour approcher les divisions du parc HLM municipal.

Il est néanmoins utile de préciser notre description de la distribution de ces ménages qui forment le groupe le plus important parmi les locataires.

**Graphique 7-4 : Évolution de la part des ménages à dominante ouvrière, sans actif féminin (type 1), par segment du parc HLM municipal**



Source : Échantillon OPH, Coupes des locataires présents en 1970, 1975 et 1980. Sur la typologie socio-démographique des ménages, cf. Annexe n° 5-3.

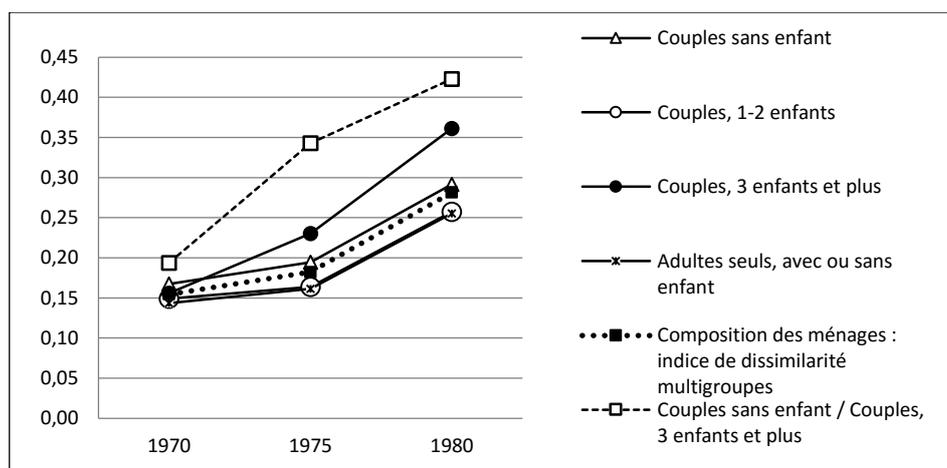
Entre 1975 et 1980, comme le montre le graphique 7-4, on assiste bien à un rééquilibrage, avec une stabilisation ou une diminution des ménages du type 1 dans la plupart du parc et une progression très nette dans le segment C, où ces ménages à dominante ouvrière étaient sous-représentés jusqu'en 1975. Le seul segment qui connaisse une concentration aggravée de ce type de ménage est celui des logements à normes réduites du début des années 1970. Il s'agit d'une estimation assez lâche car les effectifs inclus dans l'Échantillon OPH sont très réduits. Cette évolution singulière tranche avec l'apparente atténuation du caractère ouvrier du

<sup>21</sup> Cf. Annexe n° 7-1 : Les tableaux 10 à 12 montrent que le seul segment du parc où ces ménages de deux actifs (type 2) ne reculent pas est celui des cités à normes réduites de la fin des années 1950. Parcourir les dossiers de ces locataires du segment B présents en 1980, montre qu'il s'agit de ménages plutôt âgés (près de 50 ans en moyenne à cette date) d'employé(e)s modestes, notamment de la Poste, et pour certains de petits commerçants ou d'ouvriers qualifiés.

peuplement des cités à normes réduites de la fin des années 1950 (segment B). Dans leur cas, la régression des ménages de type 1, renvoie bien au recul des hommes ouvriers parmi les ménages logés (de 58 % en 1970 à 40 % en 1980), mais c'est surtout en faveur de ménages de retraités ou sans actif masculin (de 15 à 38 %), et non de ménages d'employés ou de salariés intermédiaires et supérieurs<sup>22</sup>. C'est une caractéristique qui distingue désormais les cités à normes réduites anciennes des plus récentes. En 1980, en effet les ménages de femmes seules ne représentent qu'environ 10 % des locataires des logements à normes réduites plus récents (segment D2), tels ceux du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin.

La singularité du peuplement des immeubles à norme réduite récents est donc à la fois socio-économique (avec 65 % d'ouvriers) et démographique<sup>23</sup>. Cela se confirme à travers un autre indicateur qui, à l'inverse des résultats précédents, montre une inégalité de distribution croissante, encore accentuée après 1975 : le critère de la composition des ménages, incluant le nombre d'enfants en début de location (graphique 7-5). La ségrégation apparaît particulièrement marquée pour les ménages de trois enfants et plus, pour lesquels on trouve les seuls indices de dissimilarité supérieurs à 30 %.

**Graphique 7-5 : Indices de ségrégation et de dissimilarité selon la composition des ménages**



Source : Échantillon OPH, Coupes des locataires présents en 1970, 1975 et 1980. La composition des ménages est celle déclarée au début de la location. Légende : les traits plein représentent des indices de ségrégation, les pointillés des indices de dissimilarité.

En contradiction avec l'idée d'une atténuation des ségrégations cette information est intéressante à commenter pour les nuances qu'elle permet d'apporter au tableau général. Précisons tout d'abord que les familles de trois enfants et plus ne représentent qu'une proportion réduite des locataires (environ 15 % de l'Échantillon OPH en 1975 et 1980) ; raison pour laquelle cette variable influe peu sur la distribution par types de ménages, bien qu'elle participe à leur définition. C'est par ailleurs une variable sensible aux distorsions qui affectent la qualité

<sup>22</sup> Cf. Annexe n° 7-1, Tableaux 17 à 19. Le tableau 20 montre que la tendance se confirme ensuite, avec une proportion estimée de 51 % de ménages sans actif masculin.

<sup>23</sup> Cf. Annexe n° 7-1, Tableau 19.

de nos données en fonction des segments du parc HLM municipal (cf. *supra*, Encadré 7-2). À la différence des segments à normes réduites (B et D2) pour lesquels notre échantillon représente une population complète, dans les segments d'HLM plus standards (C et D1) il semble qu'une part importante des familles nombreuses attributaires au cours des années 1970 soit resté suffisamment longtemps dans leur logement pour faire partie des dossiers de locataires non archivés, donc non inclus dans l'*Échantillon OPH*. D'après les tableaux croisés présentés en annexe n° 7-1 (tableaux 13 à 15), la part des familles nombreuses pourrait être sous-évaluée dans les segments plus standards des années 1960-1970, ce qui renforcerait artificiellement la ségrégation mesurée. Si l'interprétation des écarts peut être nuancée, il reste néanmoins assez net que la présence de familles nombreuses est importante dans les cités à normes réduites, en particulier dans les plus récentes : en 1980, nous estimons que près de 40 % de leurs locataires sont des couples avec trois enfants et plus.

Ces données soulignent le jeu des temporalités du peuplement, et de son renouvellement au fil du cycle de vie des locataires, qui se répercute de façon complexe sur les différents segments du parc HLM, comme le montrent les distinctions qui se creusent entre les générations successives de logements à normes réduites. Une analyse plus fine de ces différenciations devrait d'ailleurs mieux tenir compte de l'effet du vieillissement des locataires restant en place ; dimension qui reste hors champ des observations présentées ici, car notre typologie des ménages ne considère que l'âge des conjoints à l'entrée dans le logement. Sur un autre plan, la montée du chômage durant ces années est susceptible de toucher davantage les cités les plus marquées par le peuplement ouvrier. Or, les dossiers de locataires ne permettent pas la mise à jour systématique de l'activité déclarée en début de location, qui serait nécessaire pour évaluer l'inégale répartition des chômeurs. Ces variables mal mesurées ne jouent cependant pas toutes dans le sens d'une accentuation des ségrégations. La sous-estimation des familles nombreuses, plus souvent ouvrières, dans les cités les plus standards des années 1960 et 1970, irait plutôt dans le sens d'une atténuation des contrastes internes au parc HLM municipal. Les carences de notre information sur les situations de chômage pourraient jouer en sens inverse.

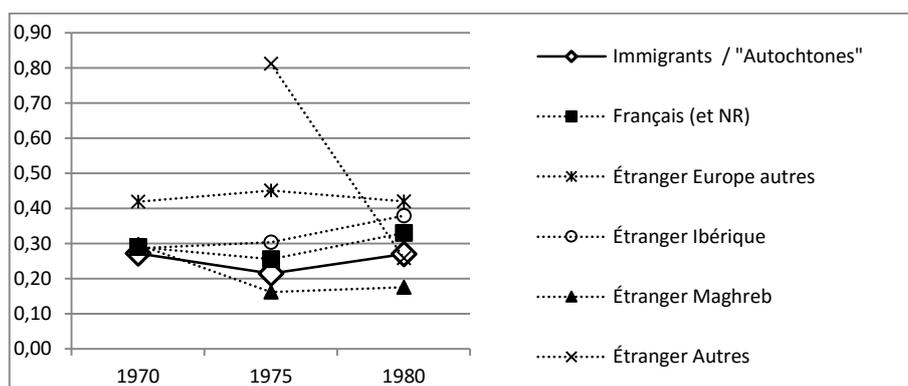
Au total, l'idée d'une atténuation ou, pour le moins, d'une absence d'aggravation des ségrégations socio-démographiques au sein du parc HLM municipal ne semble pas devoir être remise en cause. Cette évolution s'opère, d'une part, par la diffusion dans l'ensemble du parc des ménages à dominante ouvrière sans activité féminine salariée (type 1) et des ménages de retraités ou de femmes seules (types 3 et 4) ; et, d'autre part, par la dilution des concentrations de ménages de deux actifs « moyens » (type 2) qui s'étaient formées durant les années 1960 dans les segments A1 et C. Au lieu d'une aggravation des contrastes sociaux entre les cités municipales, on assisterait donc plutôt à une homogénéisation. Mais, étant donné le recul des

ménages de « classe moyenne » durant la seconde moitié des années 1970, les gestionnaires de l'office perçoivent dans ce mouvement le risque d'une uniformisation sociale par le bas, phénomène qu'ils identifient à la ségrégation, et auquel ils associent des risques d'appauvrissement des rapports sociaux et de conflits, violents ou larvés<sup>24</sup>. En dehors du cas particulier des immeubles à normes réduites récents, comme le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin sur lequel nous reviendrons, cette homogénéisation par le bas reste pourtant assez mesurée, car il n'y a pas de grande transformation de la composition socio-professionnelle de la population logée. On a vu sur ce point que l'idée d'une prolétarianisation du parc HLM municipal devait être nuancé, jusqu'à la fin des années 1970 pour le moins<sup>25</sup>. La perception des ségrégations renforcées entre segments du parc a néanmoins ses raisons. Il semble qu'elle soit particulièrement sensible aux contrastes entre modèles familiaux et aux décalages générationnels entre locataires des segments plus ou moins anciens du parc municipal. Or, il s'agit de facteurs plutôt corrélés au peuplement *immigré*.

### 1.2.2. Immigrants et étrangers : des ségrégations modérées mais persistantes

Étant donné le constat d'une atténuation des ségrégations liées aux facteurs socio-économiques que nous venons de faire, il est peu probable que l'on assiste à une forte intensification de la ségrégation en fonction de la nationalité ou de critères ethno-raciaux. Vérifions-le néanmoins.

**Graphique 7-6 : Indices de dissimilarité et de ségrégation des immigrants et étrangers**



Source : Échantillon OPH, Coupes en 1970, 1975 et 1980. Légende : Trait plein = indice de dissimilarité ; pointillés : indice de ségrégation. Immigrants = au moins un conjoint né hors de France métropolitaine ; « Autochtones » = deux conjoints nés en France métropolitaine. Pour les indices de ségrégation, la nationalité retenue est celle du premier signataire du bail.

Le graphique 7-6 montre que l'indice de dissimilarité entre ménages d'immigrants et d'« autochtones », c'est-à-dire entre ceux comptant au moins un conjoint né hors de France métropolitaine et ceux dont les deux conjoints sont nés en France métropolitaine, a amorcé entre

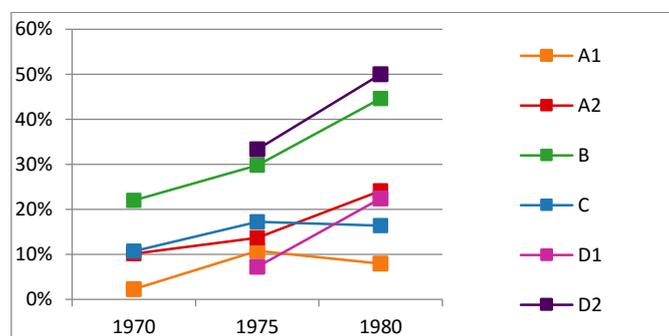
<sup>24</sup> Cf. Chap. 6, 1.2.2.

<sup>25</sup> Cf. Chapitre 5, 3.2.3.

1970 et 1975 un recul conforme à ce que nous avons observé jusqu'ici pour la ségrégation socio-démographique. Mais on constate qu'il a retrouvé ensuite son niveau initial. Celui-ci reste somme toute peu élevé, puisqu'en 1980, comme en 1970, il faudrait que seulement un quart environ des locataires déménagent pour réduire, en la matière, toute inégalité de distribution entre les différents segments du parc HLM municipal que nous avons définis.

Le fait que la ségrégation se soit maintenue entre immigrants et « autochtones » alors qu'elle est en recul entre ménages d'ouvriers et d'employés comme pour la plupart des critères socio-démographiques, doit toutefois être considéré avec attention. Cela signifie que le parc HLM municipal a bien connu un renforcement spécifique de la ségrégation ethno-nationale durant la seconde moitié des années 1970. Pour l'expliquer il convient d'envisager plusieurs hypothèses à partir de données plus détaillées sur l'évolution des ségrégations par nationalités et par segment du parc HLM municipal. Divers facteurs difficiles à démêler sont en effet susceptibles d'expliquer l'existence de contrastes sociaux et ethniques sensibles au quotidien, malgré des ségrégations globalement modérées : génération et morphologie des cités, structure par taille de logements, niveau des loyers, tonalité ouvrière et familiale plus ou moins marquée, recherche de l'entre-soi, politique d'attribution, etc.

**Graphique 7-7 : Évolution de la part des ménages d'étrangers par segment du parc HLM municipal**



Source : Échantillon OPH, Coupes chronologiques en 1970, 1975 et 1980. Ménages dont un des conjoints au moins est étranger à l'entrée dans le logement. Cf. Annexe n°7-1, pour les tableaux croisés correspondant à ces données (Tableaux 5 à 7), et *supra*, Figure 7-1 pour le rappel des segments du parc HLM municipal.

Observons tout d'abord, l'évolution de la part des locataires étrangers au sein de chaque segment du parc HLM municipal. Le graphique 7-7, comme les tableaux 1 à 3 et 5 à 7 présentés en annexe n° 7-1, montrent une progression des ménages d'immigrants et d'étrangers dans tous les segments du parc de l'office dionysien entre 1970 et 1975. Ensuite, la poursuite de cette évolution a lieu partout sauf dans les segments A1 et C, c'est-à-dire dans les petites cités à loyers moyens et supérieurs des années 1950 et 1960, et dans celles à l'architecture de tours des années 1960 et 1970, pour la plupart valorisées par leur localisation plus proche du centre-ville et par leur public initialement moins ouvrier. On a observé, après 1975, une certaine

ouvriérisation du peuplement de ces « tours » des années 1960-1970 (segment C) mais il s'agit bien moins qu'ailleurs d'ouvriers étrangers (tableau 7-1)<sup>26</sup>.

**Tableau 7-1 : Ménages d'ouvriers français, ménages d'ouvriers étrangers parmi les nouveaux locataires logés entre 1975 et 1980 dans les différents segments du parc HLM de l'office dionysien \*\*\***

	A	B	C	D1	D2	Total	
<b>Ménages sans conjoint étranger (et NR)</b>	62%	25%	79%	62%	20%	56%	
<b>Ménages avec au moins un conjoint étranger</b>	38%	75%	21%	38%	80%	44%	
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
<b>n =</b>	16	16	33	26	15	106	

	A	B	C	D1	D2	Total	n =
<b>Ménages sans conjoint étranger (et NR)</b>	17%	7%	44%	27%	5%	100%	59
<b>Ménages avec au moins un conjoint étranger</b>	13%	25%	15%	21%	26%	100%	47
<b>Total</b>	15%	15%	31%	25%	14%	100%	106

Source : Échantillon OPH, Ménages dont le conjoint masculin est ouvrier parmi les nouveaux locataires de la période 1975-1980.

Les segments à normes réduites de la fin des années 1950 (segment B) ou du début des années 1970 (segment D2) représentent la situation opposée. Ils sont les seuls à accueillir des proportions d'immigrants et d'étrangers supérieures à la moyenne et font partie de ceux qui connaissent entre 1975 et 1980 la progression la plus nette du peuplement *immigré* (cf. *supra*, graphique 7-7). Rappelons néanmoins qu'ils ne représentent qu'une part restreinte du patrimoine de l'office (10,5 % au début des années 1980). Dans le commun du parc HLM municipal – notamment les segments A2 et D1 qui en représentent 40 % (la cité Fabien, celles des Cosmonautes, de la Saussaie et de la Courtille, ainsi que la plus grande partie de la cité du Franc-Moisin) –, en 1980, les ménages d'étrangers représentent un peu moins d'un quart des locataires. Ainsi, c'est dans ce secteurs plus ordinaires du parc HLM municipal que la progression du peuplement *immigré* observée après 1975 est la plus notable. Il semble ainsi qu'une opposition s'esquisse alors entre des cités proches du centre et valorisées, où cette évolution n'a pas eu lieu, et des cités de la périphérie municipale, récentes ou ancienne comme celle du Colonel Fabien, dans lesquelles a effectivement eu lieu l'essentiel de la progression des ménages d'étrangers en valeur absolue. Dans la plupart des cas, toutefois, on n'observe pas de concentrations extrêmes. On ne trouve jamais plus de 50 % de locataires étrangers à l'échelle d'immeubles ou de petites cités, et le chiffre de 25 % s'il est important en comparaison du

<sup>26</sup> On gardera néanmoins à l'esprit que l'Échantillon OPH laisse dans l'ombre certaines distinctions internes au parc de l'office. Cela vaut en particulier pour le segment C de notre typologie des logements, qui représente l'ensemble le plus important (30 % du parc HLM en 1980), et qui comporte en son sein des niveaux de loyer contrastés (notamment avec les logements de type PSR de la cité Allende, en nombre trop réduit pour constituer un segment distinct du parc dans notre typologie, dont les effets de classement socio-spatial ne sont pas négligeable. Ainsi, dans les années 1990, la cité Allende fera partie des quartiers les plus pauvres de Saint-Denis [M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, « Affiliations et désaffiliations en banlieue », *op. cit.*].

« seuil » de 15 % qui faisait référence dans les années 1960-1970, reste encore en deçà de la proportion d'étrangers parmi les demandeurs de logements municipaux.

Le tableau se complexifie un peu si l'on observe la distribution des locataires de différentes nationalités étrangères. Le graphique 7-6 (cf. *supra*) montre de fait une différenciation des indices de ségrégation suivant les groupes de nationalités, notamment les étrangers de nationalités ibériques et maghrébines, deux groupes qui représentent chacun 11 % de notre échantillon en 1980. Portugais et Espagnols s'avèrent davantage ségrégués, et cela de façon de plus en plus nette au fil du temps. À l'inverse, la faible intensité de la ségrégation des locataires maghrébins, le plus souvent Algériens, signifie que leur progression dans le parc HLM municipal s'est accompagnée d'une diffusion dans l'espace. Cela correspond assez bien à la diversité sociale plus grande que nous avons déjà observée pour ces locataires par rapport aux autres immigrants étrangers<sup>27</sup>. Cette distribution géographique fait également penser au caractère diffus, déjà signalé, de l'installation algérienne dans l'espace dionysien<sup>28</sup>. Comparativement, l'implantation initiale des immigrants espagnols et portugais était plus concentrée, dans la « Petite Espagne » de la Plaine-Saint-Denis ou dans les bidonvilles des années 1960<sup>29</sup>. Cela pourrait expliquer qu'ils aient cherché à s'installer dans des quartiers proches de leur lieu d'installation initial. C'est une hypothèse avancée par Natacha Lillo pour expliquer le souvenir d'un de ses témoins, d'un regroupement des Espagnols du « vieux » Franc-Moisin et du bidonville du Cornillon dans le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin<sup>30</sup>.

Natacha Lillo envisage aussi la possibilité que l'office ait délibérément regroupé ces locataires par affinités communautaires. Mais, cela ne semble pas une attitude généralisée. Nos données conduisent plutôt à penser que le bailleur municipal exerce une vigilance plus ou moins forte à l'encontre de tels regroupements en fonction des origines. Le tableau 7-2 (cf. *infra*) montre ainsi que la proportion des immigrants extra-européens dans les différents segments du parc municipal est presque toujours inférieure ou égale à celle des immigrants européens, malgré des effectifs assez comparables. On peut donc penser que la vigilance exercée face à d'éventuels regroupements d'immigrants (post)coloniaux, se fait moins sensible envers les immigrants européens, sans pour autant que l'office cherche délibérément à favoriser leur regroupement. Dans le tableau 7-2, les écarts les plus nets entre ces deux groupes de nationalités s'observent pour les segments à loyers réduits (B et D2). On peut donc penser qu'avant toute intervention volontaire de l'office, la situation socio-économique et les modèles familiaux de

---

<sup>27</sup> Cf. Chap. 5, Tableaux 5-19 et 5-20.

<sup>28</sup> Cf. Chap. 5, 1.1.

<sup>29</sup> Sans infirmer l'hypothèse, la cartographie des logements antérieurs des locataires de l'*Échantillon OPH* pour la période 1969-1980, présentée en Annexe cartographique n° 6, n'est pas parfaitement concluante.

<sup>30</sup> N. Lillo, *Espagnols en « banlieue rouge ». Histoire comparée des trois principales vagues migratoires à Saint-Denis et dans sa région au XXe siècle*. Thèse de doctorat. Institut d'études politiques (Paris), 2001, p. 614-615.

ces locataires ibériques, se combinent à leur appartenance nationale ou ethnique et à l'histoire de leur implantation urbaine, pour expliquer la persistance de telles ségrégations.

**Tableau 7-2 : Nationalités par segment du parc HLM municipal en 1980 (\*\*\*)**

	A1	A2	B	C	D1	D2	Total	
Français (et NR)	92%	80%	55%	84%	80%	53%	72%	
Étrangers extra-européens	4%	10%	16%	8%	14%	21%	13%	
Étrangers européens	4%	10%	29%	8%	6%	26%	15%	
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
<b>n =</b>	25	29	56	61	49	34	254	

	A1	A2	B	C	D1	D2	Total	n =
Français (et NR)	12%	12%	17%	28%	21%	10%	100%	185
Étrangers extra-européens	3%	9%	28%	16%	22%	22%	100%	32
Étrangers européens	3%	8%	43%	14%	8%	24%	100%	37
<b>Total</b>	10%	11%	22%	23%	19%	13%	100%	254

Source : Échantillon OPH, Ménages présents en 1980. La nationalité est celle du premier signataire du bail. Du fait d'effectifs d'étrangers souvent très réduits, les % et la significativité globale des attractions figurant sur le tableau sont à prendre avec précaution.

La surreprésentation des immigrants européens est tout particulièrement marquée dans les cités à normes réduites de la fin des années 1950 (segment B) : la cité Danielle Casanova, très proche du Franc-Moisin, mais aussi la cité Pierre Sémard, très éloignée au nord de la commune. Dans ce second cas de figure, l'attachement au premier quartier d'installation à Saint-Denis paraît secondaire, mais l'attachement aux solidarités de voisinage tissées dans la cité HLM peut être tout aussi fort. Singulièrement dans les cités aux loyers les plus réduits, la socialisation à l'échelle du quartier apparaît comme un palliatif à la précarité des conditions de vie, et peut favoriser des regroupements un peu plus marqués dès lors qu'ils sont tolérés par le bailleur. C'est ce qu'illustre un courrier d'octobre 1983, retrouvé dans le dossier d'un locataire portugais de la cité Pierre Sémard, rédigé dans des circonstances particulièrement dramatiques par le fils aîné de locataires immigrés portugais.

**Encadré 7-3 : Un témoignage de l'attachement au quartier**

« Monsieur le Directeur, Nous vous avons avisé du décès accidentel de nos parents Monsieur et Madame L. F. avec lesquels nous vivions mon jeune frère et moi-même à l'adresse sus indiquée. Vous avez accepté le principe de nous maintenir dans les lieux à conditions que mon jeune frère consente à faire établir ce contrat de location à mon nom. Vous trouverez sous ce pli la lettre donnant ce consentement. Mon jeune frère F. présent dans le véhicule au moment de l'accident de mes parents a été très atteint physiquement lui-même mais il a été également très choqué. Il est actuellement en traitement et nous appréhendons avec ses médecins de le voir réintégrer le même logement dans lequel il retrouverait le souvenir de la présence de nos parents. Pour éviter d'autres perturbations, nous souhaiterions changer d'appartement et peut-être même d'immeuble sans toutefois quitter la cité dans laquelle nous sommes logés afin de conserver nos voisins, amis et famille qui pourrait (*sic*) l'aider à recouvrer la santé. Nous savons le côté humanitaire dont sont pleines toutes les actions de l'office et nous mettons beaucoup d'espoir à voir cette demande acceptée sitôt qu'il se présentera un logement identique, un logement à proximité du notre. Vous en remerciant, par avance je vous prie de croire, Monsieur le Directeur de l'office H.L.M., à l'expression de ma parfaite considération<sup>31</sup> ».

<sup>31</sup> AM SD, 11 OPH 8, Échantillon OPH, dossier n° 944, Cité Sémard 1 Courrier dactylographié à Monsieur Réquigny (élu, administrateur de l'Office), le 19 octobre 1983. L'Office accède à cette demande peu après.

D'après l'*Échantillon OPH*, l'autre caractéristique qui distingue la distribution respective des immigrants européens et extra-européens parmi les segments du parc HLM municipal, est surtout leur présence inégale dans les logements à loyers moyens et supérieurs des grandes cités du tournant des années 1960-1970 (segment D1, cf. *supra* tableau 7-2). Dans ces cités, la progression du peuplement étranger après 1975 tient surtout à l'immigration extra-européenne. Les immigrants européens y sont sous-représentés alors qu'un cinquième des immigrants extra-européens de notre échantillon y loge. Parmi les sept ménages d'immigrants du Maghreb de notre échantillon habitant ces HLM des cités du Franc-Moisin et de la Saussaie (segment D1) en 1980, on trouve des conjoints dont la moyenne d'âge au début de la location varie entre 27 et 44 ans. Dans quatre cas, les femmes occupent des emplois d'ouvrières ou d'employées dans l'administration et le secteur de la santé. Parmi les hommes, on trouve des situations variables : de l'employé de commerce au commerçant jusqu'au chômeur, en passant par l'ouvrier, qualifié ou non. La configuration n'est pas très éloignée pour les trois ménages d'immigrants européens que notre échantillon compte dans le segment D1 à la même date, quoique plus simple, avec des hommes ouvriers et dans deux cas des femmes employées. Leurs niveaux de revenu paraissent néanmoins inférieurs, et surtout, ils sont beaucoup plus jeunes (entre 20 et 28 ans), et aucun de ces trois ménages n'a d'enfant. Il semble ainsi que l'aspiration à un HLM parmi ces ménages d'immigrants aux franges des mondes ouvrier et employé ne concerne pas les mêmes classes d'âges suivant les origines nationales. Nos données ne permettent pas d'aller beaucoup plus loin dans la démonstration, mais la combinaison de facteurs socio-démographiques et des temporalités différentes de l'insertion de chaque migration dans l'espace urbain apparaît bien comme un facteur essentiel des ségrégations ethno-raciales qui ont progressé de nouveau dans la seconde moitié des années 1970.

La typologie des générations de logements que nous avons établie à partir de l'*Échantillon OPH* ne donne probablement à voir que les ségrégations les plus saillantes. Sur le fond d'une progression générale et diffuse des ménages d'immigrants étrangers, elle permet toutefois de se figurer le creusement de contrastes ethno-raciaux à différentes échelles. À celle de la cité, de l'immeuble ou de la cage d'escalier des distinctions fines s'opèrent entre générations de locataires issus d'un large milieu populaire aux strates hiérarchisées, au sein desquelles les différents groupes d'immigrants se situent différemment. À l'échelle communale, l'opposition centre-périphérie que l'on peut identifier dans le paysage par les formes urbaines de la construction de masse de la fin des années 1960 et du début des années 1970, paraît se renforcer aussi au regard du peuplement *immigré*, même si sa progression ne concerne pas uniquement les cités plus récentes. Cela ne paraît pas être le résultat d'une politique préalable et systématique de l'office pour rejeter les immigrants étrangers en périphérie, mais plutôt l'effet

d'une demande plus forte pour les cités mieux valorisées et proches du centre, qui les rend plus difficile d'accès à des immigrants étrangers davantage sélectionnés que les autres locataires<sup>32</sup>. Les déséquilibres du peuplement *immigré* qui inquiètent les responsables de l'office dionysien au début des années 1980 seraient donc le résultat combiné des évolutions de la population locale produites par les migrations et d'une hiérarchisation implicite des cités tolérée par le bailleur municipal. À ce titre, l'histoire propre des quartiers joue aussi un rôle sur leur dynamique socio-résidentielle, comme nous le verrons dans le cas du Franc-Moisin.

### 1.3.L'office dionysien face à l'enjeu de la cohabitation

En l'absence d'aggravation majeure des ségrégations sociale et ethno- raciale à l'échelle des principaux segments du parc HLM municipal, il convient de mieux cerner ce que les gestionnaires de l'office désignent lorsqu'ils évoquent des « déséquilibres sociaux ». En ces termes, ils envisagent surtout la composition interne des cités et l'enjeu de la cohabitation entre groupes sociaux et ethniques, davantage que des situations de marginalisation avancée. Au début des années 1980, la thématique de la cohabitation fait d'ailleurs aussi l'objet de nombreux travaux de sociologie urbaine déclinant plus ou moins fidèlement l'hypothèse de Madeleine Lemaire et Jean-Claude Chamboredon sur les effets de distance sociale produits par la proximité spatiale au sein des grands ensembles<sup>33</sup>.

Pour dépasser les limites de l'*Échantillon OPH* face à cette question, nous étudions désormais de façon plus précise le cas du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, à partir d'une base de données exhaustive des dossiers de locataires qui permet de reconstituer les voisinages. Malgré ses singularités, l'histoire sociale de cet immeuble donne à voir certains traits que l'on retrouve atténués dans d'autres parties du parc HLM municipal, et dont il faut tenir compte pour comprendre en quoi la cohabitation entre locataires de l'office apparaît comme un enjeu sensible au début des années 1980.

---

<sup>32</sup> Dès 1972, un feuillet est adjoint par l'Office au questionnaire rempli par les attributaires afin de connaître les cités qui auraient leur préférence. Il précise « que, compte tenu du peu de congés enregistrés dans le quartier du centre, et cités H. Barbusse, M. Cachin, R. Rolland, il est à craindre que satisfaction ne puisse être donnée pour ces secteurs » [AM SD, 7 OPH 11, *Échantillon OPH*, Cité des Cosmonautes, Dossier n° 249]. Début 1980, un autre document retrouvé dans un dossier de locataire liste 16 demandes d'échanges en instance, déposées par des locataires de plusieurs cités « souhaitant être relogés sur l'îlot Basilique » [AM SD, 8 OPH 58, *Échantillon OPH*, Cité du Franc-Moisin, Dossier n° 526].

<sup>33</sup> M. Lemaire, J.-C. Chamboredon, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *op. cit.* Et, par exemple : *Cohabiter: groupes sociaux et modes de vie dans une cité H.L.M.*, Paris : Plan construction, 1982A. Fourest, *La cohabitation pluriethnique dans les quartiers populaires : état des recherches*. Paris : T.E.N., 1988.

### 1.3.1. Cohabitations et conflits accentués aux périphéries municipales : l'exemple du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin

Alors qu'en 1980, l'*Échantillon OPH* permet d'estimer autour de 28 % la part des étrangers parmi les locataires de l'office, nous en dénombrons 48 % dans le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin<sup>34</sup>. Cette barre de 260 logements à loyers réduits, de type PSR, correspond au segment D2 décrit dans les pages précédentes, c'est-à-dire à la partie du parc de l'office municipal qui présente le peuplement *immigré*, et plus généralement ouvrier (68 % des hommes en 1980), le plus marqué. L'immeuble se caractérise aussi par une population enfantine et adolescente importante, due à une surreprésentation des logements de 4 et 5 pièces<sup>35</sup>, et par de forts contrastes internes créés par la juxtaposition d'une minorité de plus petits logements.

**Tableau 7-3 : Cité du Franc-Moisin, bâtiment 3 : taille des logements par cage d'escalier**

	Esc 1	Esc 2	Esc 3	Esc 4	Esc 5	Esc 6	Esc 7	Esc 8	Esc 9	Esc 10	Total	%
<b>F2</b>					1		13				14	5%
<b>F3</b>								13	13	13	39	15%
<b>F4</b>	25	26	25	25	25	26	13		1		166	65%
<b>F5</b>								13	12	13	38	15%

Reconstituer l'histoire sociale de cet immeuble permet en premier lieu de mieux saisir les relations entre peuplement *immigré*, cohabitation de groupes socialement distants et conflits d'usages entre locataires, très tôt déclarés à la suite de dégradations des espaces communs. Comme nous l'avons déjà vu, la sensibilité des élus et des premiers habitants à ces questions tient en partie à la proximité infamante du bidonville du Franc-Moisin, dont les dernières baraques ne sont détruites que deux ans après le début de la mise en location du bâtiment 3 de la cité<sup>36</sup>. Mais il est possible d'affiner l'analyse en tenant compte du profil des locataires parties prenantes de ces conflits de voisinage, qu'ils soient plaignants ou mis en cause.

**Encadré 7-4 : Cité du Franc-Moisin, bâtiment 3 : le profil des ménages mis en cause dans les premières affaires de dégradations des années 1970**

Dès janvier 1972, trois mois après la mise en location du bâtiment, un rapport de gardien établit une liste de noms des « délinquants en ce qui concerne les ascenseurs des escaliers 6 à 10 »<sup>37</sup>. Un courrier suit, mettant les locataires en demeure de respecter le règlement sur le jeu des enfants dans les escaliers, ascenseurs et parties communes, et les menaçant de poursuites. Il est présent dans le dossier d'une famille d'immigrants algériens de 8 enfants, tous nés à Saint-Denis entre 1960 et 1970, qui occupaient déjà auparavant un HLM de 3 pièces de la cité Pierre Séward 2 et qui ont bénéficié d'un relogement dans un 5 pièces au Franc-Moisin. Avec de nombreux enfants et un seul salaire d'ouvrier polisseur chez Christofle, cette famille est assez caractéristique des ménages mis en cause dans ces affaires de vandalisme<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Cf. Chap. 5, Graphique 5-2 et Annexe n° 7-2, Tableau 3.

<sup>35</sup> À la fin des années 1970, les F5 représentent 5 % du parc de l'office, les F4, 26 % [cf. Annexe n°1-2, b].

<sup>36</sup> Cf. Chap. 6, 2.3.2.

<sup>37</sup> AM SD, 8 OPH 45, Base FM 3, Dossier n°575.

<sup>38</sup> *Ibid.* En mai 1973, un autre rapport de gardien relève qu'un fils de la famille a cassé une vitre d'un bâtiment en construction dans la cité.

Le rapport de police présent dans un autre dossier précise : « la gardienne Mme Chevalier nous a déclaré que depuis que la cité est habitée de nombreux jeunes viennent y causer du scandale et que déjà presque la totalité des bouchons de cuivre qui ferment les bouches d'incendie ont disparu » ; et indique que l'interpellation d'un groupe de jeunes a permis d'identifier le fils d'un autre locataire du bâtiment 3, en compagnie de résidents de la cité de transit et du bidonville en cours de résorption. Sans être issue du bidonville, la famille dont le dossier contient ce rapport de police vivait dans une baraque de 3 pièces à proximité de Stains avant d'être relogée<sup>39</sup>. Au total, quatre ménages locataires aux profils assez proches reçoivent en février 1972 un rappel au règlement. Toutes ces familles comptent 5 enfants, voire 6 pour l'une d'entre-elles et logent dans deux des cages d'escalier qui regroupent les F5 du bâtiment.

Les conjoints du dernier ménage mentionné sont Algérien et Français. Le seul salaire dont ils disposent est celui du père, ouvrier non qualifié du bâtiment. Deux étages plus haut, les deux conjoints sont Français nés en France métropolitaine<sup>40</sup>. Le ménage, qui dispose du seul salaire du père, ouvrier qualifié du bâtiment, a été relogé suite à l'expulsion du logement qu'il louait à Aulnay-sous-Bois. Un étage au-dessus, une autre famille a reçu le même rappel à l'ordre<sup>41</sup>. Il s'agit d'un ménage comptant deux conjoints immigrants espagnols probablement arrivés en France à la fin des années 1950 d'après les lieux de naissance des enfants. Avant leur arrivée au Franc-Moisin, ils logeaient rue Pinel aux environs de la Porte de Paris, vers le centre de Saint-Denis. Le père est peintre en bâtiment et le fils aîné magasinier en 1971 ; signe d'intégration professionnelle qui lui apporte une remarque indulgente dans l'un des documents archivés. Le dernier de ces quatre ménages loge dans la cage d'escalier voisine<sup>42</sup>. Ils ont probablement été désignés par la commission d'attribution de l'office en raison de leur situation de mal logement. Le locataire déclare en effet dans sa demande être propriétaire d'un logement d'une pièce à Saint-Denis, à proximité du square Degeyter, où devait loger une fratrie recomposée de cinq garçons de mères différentes. Les deux conjoints sont de nationalité portugaise ; le père (OS à Drancy) et le fils aîné étant nés au Sénégal d'après une indication marginale.

En mai-juin 1972, des enfants de deux de ces familles sont de nouveaux incriminés par la plainte de 10 habitants pour dégradations et tapages nocturnes. Les pétitionnaires s'indignent (« Aussi à cause de quelques familles indésirables, qui ne respectent rien, la Cité des Franc Moisin (*sic*), devient une Cité vraiment désolante d'aspect - on ne pourrait croire que c'est une cité qui a été ouverte qu'au mois de novembre 1971 ») et demandent des sanctions très sévères contre trois familles dont les noms sont cités. Parmi elles, une n'a pas encore été mentionnée<sup>43</sup>. Les deux conjoints sont des immigrants algériens ayant bénéficié de la réservation communale. Les six enfants de pères différents sont tous nés à Saint-Denis depuis 1957. Le conjoint, seul actif en 1971, est ouvrier qualifié à la Courneuve. Les trois demandes de logement formulées entre 1965 et 1971 indiquent qu'ils ont d'abord habité en hôtel meublé à Aubervilliers pour le père, rue du Landy à la Plaine Saint-Denis pour la mère ; puis dans une baraque en bois attenant à un local SNCF ; enfin, dans un logement insalubre de 12 m<sup>2</sup>, rue des Renouillères, quartier Pleyel, toujours à Saint-Denis.

Les différents ménages évoqués ci-dessus partagent plusieurs caractéristiques : un nombre important d'enfants, un salaire unique, l'expérience antérieure du mal-logement et l'absence d'attaches préalables avec le quartier. Il s'agit en majorité de ménages d'immigrants, mais pas exclusivement. Une affaire de dégradation de compteurs électriques soulevée début 1976, indique en effet que les enfants mis en cause n'appartiennent pas tous à ce profil social<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> AM SD, 8 OPH 48, Base FM 3, Dossier n°653.

<sup>40</sup> AM SD, 8 OPH 48, Base FM 3, Dossier n°662.

<sup>41</sup> AM SD, 8 OPH 49, Base FM 3, Dossier n°668.

<sup>42</sup> AM SD, 8 OPH 52, Base FM 3, Dossier n°776.

<sup>43</sup> AM SD, 8 OPH 46, Base FM 3, Dossier n°587.

<sup>44</sup> AM SD, 8 OPH 40, Base FM3, dossier n°451. Les deux ménages inquiétés sont logés à l'escalier 6. Ce sont des familles formées de deux conjoints français avec 2 et 3 enfants, dont les fils aînés mis en cause ont seulement 7 ans. Une facture est adressée à un ménage dont les conjoints, nés à Saint-Denis et Saint-Ouen, sont plombier et sténo-dactylo. D'après un rapport, le père de la seconde famille, représentant de commerce âgé de 28 ans, a menacé de « casser la gueule » du gardien ayant incriminé son fils [AM SD, 8 OPH 39, Base FM3, dossier n° 423].

C'est probablement parce que les adolescents plus âgés sont désormais assez aguerris et familiers de la cité pour échapper à la vigilance des gardiens que des enfants plus jeunes sont alors mis en cause. Après 1978, il faut attendre la fin des années 1980 pour voir réapparaître dans les dossiers des plaintes et des rapports de gardiens concernant les dégradations de la cité. Comme il y a peu de raison de penser qu'elles aient cessé brusquement, il est possible que la vigilance des gardiens ait fini par s'éteindre, ou que les plaignants partis ou résignés, l'office ait renoncé à poursuivre les locataires mis en cause faute d'obtenir des sanctions tangibles<sup>45</sup>.

Les plaintes conservées dans les dossiers n'en sont pas moins parlantes sur le profil des locataires mécontents. Il n'est pas surprenant de constater qu'elles proviennent de familles des couches moyennes locales, même dans cet immeuble à loyers réduits, car un cinquième à un quart des locataires appartiennent aux franges moyennes et supérieures des classes populaires<sup>46</sup>. Par exemple, en mars 1973, des locataires habitant l'immeuble depuis novembre 1971, ont adressé à l'office une plainte concernant la propreté de la cage d'escalier 8 où ils résidaient dans un trois pièces. Il s'agit d'un couple d'employés de bureau avec deux enfants<sup>47</sup>. Un courrier du président de l'office leur annonce qu'une recherche est lancée sur les raisons du manque de nettoyage du vide-ordure, et que des instructions sont données au gardien afin de « surprendre les délinquants à l'égard desquels seront prises les sanctions qui s'imposent ». Le fait que l'office s'avère incapable de prévenir, sanctionner, nettoyer ou réparer rapidement les dégâts, aggrave probablement l'exaspération de ces locataires. Ils partent dès 1974 pour un logement locatif privé à proximité du marché de Saint-Denis. La situation de blocage financier dans laquelle se trouve l'office durant la seconde moitié des années 1970 aboutit à un statu quo sur le plan de la gestion des espaces communs et du voisinage. Ainsi, en février 1978, une pétition de locataires de la cage d'escalier 3 concerne de nouveau trois des familles incriminées en 1972, dont les enfants sont dénoncés parmi d'autres pour avoir dégradé la batterie de boîte aux lettres<sup>48</sup>. L'office semble alors se borner à remercier les plaignants pour leur collaboration et à facturer les réparations aux locataires en cause.

Il n'est pas anodin de constater que les pétitionnaires résident dans une cage d'escalier composée uniquement de F4 dans laquelle on trouve, en 1978, la proportion la plus importante de femmes employées et salariées intermédiaires ou supérieures (38 % pour une moyenne de 25 % dans l'ensemble du bâtiment), et une assez forte proportion d'hommes de professions intermédiaires et supérieures (17 % pour une moyenne de 9 %). La cage d'escalier 8 citée dans

---

<sup>45</sup> Sur ce point, cf. Chap. 6, 2.3.2.

<sup>46</sup> Cf. Annexe n° 7-4, A) 3) et 4)

<sup>47</sup> AM SD, 8 OPH 46, Base FM3, dossier n° 608.

<sup>48</sup> AM SD, 8 OPH 45, Base FM 3, Dossier n° 575 ; 8 OPH 48, Base FM 3, Dossiers n° 653 et n° 662.

l'exemple précédent présente un profil très différent. Elle fait partie des trois, rassemblées à une extrémité de l'immeuble, qui juxtaposent F3 et F5. Dès les premiers temps, cette partie du bâtiment se caractérise logiquement par les plus fortes proportions de familles de quatre enfants et plus (entre 44 et 52 % pour des moyennes de 26 et 31 % en 1972 et 1980<sup>49</sup>), caractéristique fortement associée aux ménages d'étrangers<sup>50</sup>. Le profil socio-professionnel de l'escalier 8 est relativement conforme à la moyenne, avec parmi les hommes trois quarts d'ouvriers<sup>51</sup>, mais se distingue par la plus forte proportion d'étrangers (52 % pour une moyenne de 41 % en 1980), et notamment par la principale concentration de locataires algériens dans l'immeuble, observée depuis sa mise en location (23 % en 1972, 32 % en 1980<sup>52</sup>).

Si de telles concentrations se laissent observer dans le détail de la composition sociale et démographique des différentes cages d'escalier, une des caractéristiques principales du bâtiment 3 n'en reste pas moins le maintien dans la durée des situations de cohabitation difficile. L'évolution du taux de vacance par cage d'escalier montre bien quelques difficultés à louer certains logements, parfois depuis leur construction, en particulier dans les dernières cages d'escalier mises en location (esc. 5 et 6 notamment)<sup>53</sup>. On observe aussi dans plusieurs d'entre elles une difficulté à relouer durant les premières années, aboutissant, en 1975-1977, à des taux de vacance de plus de 30 %, voire plus de 40 %, alors que pour l'ensemble de l'immeuble la moyenne s'établit autour de 15 %, car certaines cages d'escaliers sont pleines (esc. 3 et 10) ou ne connaissent pas de problème de relocation (esc. 2 et 8)<sup>54</sup>. Dans l'ensemble, la seconde moitié des années 1970 a même permis un remplissage du bâtiment qui ne sera plus jamais atteint ensuite. Durant ces années, on n'observe pas non plus de modification substantielle de la composition socio-démographique de l'immeuble : entre 1972 et 1980, les ménages d'au moins 2 enfants passent de 76 à 71 %<sup>55</sup>, les hommes employés ou de professions intermédiaires et supérieures de 14 à 18 %<sup>56</sup>, les femmes de même catégorie socio-professionnelle de 27 à 23 %<sup>57</sup>. La typologie socio-démographique des ménages locataires du bâtiment 3 que nous avons élaborée permet de consolider cette description et de l'affiner, car elle s'appuie sur une catégorisation par CSP plus détaillée.

---

<sup>49</sup> Cf. Annexe n° 7-4, A), 1).

<sup>50</sup> Cf. Annexe n° 7-2, Tableaux 2 à 3 : 63 % des ménages comptant au moins 4 enfants ont au moins un conjoint étranger en 1972, 73 % en 1980, 80 % en 1985.

<sup>51</sup> Cf. Annexe n° 7-4, A), 3).

<sup>52</sup> Cf. Annexe n° 7-4, A), 5).

<sup>53</sup> Cf. Annexe n° 7-2, Graphique 2 et 3, A-B-C.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Avec une progression relative des ménages de 4 enfants et plus, et un recul relatif de ceux de 2-3 enfants [cf. Annexe n° 7-4, A), 2).

<sup>56</sup> Cf. Annexe n° 7-4, A), 3).

<sup>57</sup> Cf. Annexe n° 7-4, A), 4).

### **Encadré 7-5 : Typologie socio-démographique des ménages du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1971-1995)**

Nous avons élaboré cette typologie sur le même mode que celles déjà présentées à partir de l'*Échantillon OPH* (cf. Encadré 5-9), en procédant successivement à une analyse des correspondances multiples (ACM), puis à une classification automatique (CHCP) à partir de ces résultats. Nous avons inclus dans l'analyse l'ensemble des ménages locataires du bâtiment de 1971 à 1995, à l'exception des ménages pour lesquels les archives ne donnent pas la composition (54 ménages sur 670)<sup>58</sup>. Notre typologie repose donc sur un effectif de 616 ménages. Les variables actives de l'ACM sont la composition du ménage en début de location (adulte seul, avec ou sans enfant ; couple ; couple avec 1-2 enfants ; couples avec 3 enfants et plus), la moyenne d'âge des conjoints à l'entrée dans le logement et les CSP détaillées masculines et féminines, de sorte à saisir les configurations qui s'opèrent au sein des ménages. La typologie obtenue est décrite de façon plus détaillée en annexe<sup>59</sup>.

En résumé, les principales caractéristiques de chaque type de ménage du bâtiment 3 sont les suivantes :

- Type 1 : Familles nombreuses, femmes au foyer, conjoints de 32 ans et + en début de location, ouvriers non qualifiés et ouvriers qualifiés d'industrie (n = 239)

- Type 2 : Ménages assez jeunes (26-31 ans en début de location) ; hommes ouvriers (manutention, chauffeurs, etc.) et employés des services (public ou privé) ; femmes ouvrières et employées des services (public ou privé) (n = 141)

- Type 3 : Jeunes ménages de professions intermédiaires et supérieures et d'employé(e)s administratifs et commerciaux et d'ouvriers qualifiés (n = 145)

- Type 4 : Un seul actif (femmes en majorité), avec ou sans enfant, employées pour près de la moitié (n = 91).

On retrouve certains des traits de la typologie réalisée à partir de l'*Échantillon OPH*, avec toutefois un groupe de « classe moyenne » plus resserré, autour de professions intermédiaires et supérieures, d'employés administratifs et commerciaux ou d'ouvriers qualifiés (type 3 ici, type 2 dans la typologie générale). On constate aussi l'absence d'un groupe suffisamment important pour former le type d'inactifs âgés présent dans l'*Échantillon OPH*. Un autre type se dégage par contre, composé de ménages de deux conjoints actifs, en majorité ouvriers pour ce qui concerne les hommes, et d'un plus grand nombre de femmes employées (type 2). Ce second groupe à dominante ouvrière présente un profil plus jeune que le type 1, mais un peu plus âgé que le type 3. Enfin, on peut noter la persistance d'un groupe d'adultes seuls (essentiellement des femmes) avec ou sans enfant (type 4), malgré la faible proportion de petits logements dans l'immeuble.

Le peuplement initial du bâtiment 3 est davantage marqué par le type des familles ouvrières avec femmes au foyer et un seul salaire (type 1). Les types de ménage qui ont progressé au cours des années 1970, sont d'une part ceux des jeunes ménages « moyens » (type 3) et d'autre part ceux où l'on compte un seul adulte (type 4). En fonction des cages d'escalier, les évolutions peuvent être plus sensibles ou contrastées, comme on le voit en comparant les deux cas évoqués plus haut (cf. *infra*, graphique 7-8).

Néanmoins, la description du peuplement de l'immeuble que l'on peut faire à partir des méthodes quantitatives d'analyse de la ségrégation montre bien la persistance de nombreuses situations de cohabitation. L'analyse factorielle des correspondances (AFC) entre les caractéristiques des différentes cages d'escalier, présentée en annexe, renvoie certes une

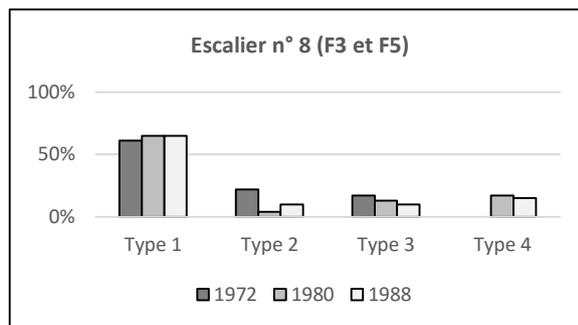
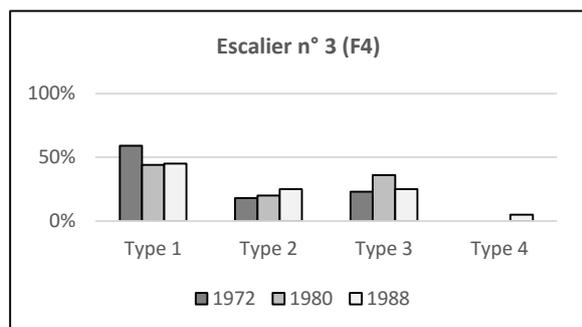
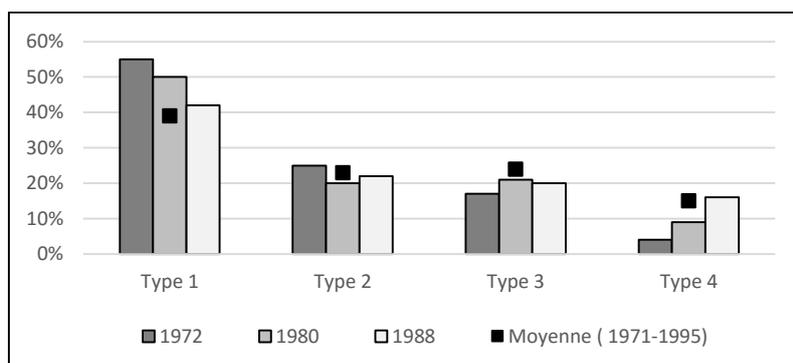
---

<sup>58</sup> Pour ces ménages, le défaut d'information se cumule pour la plupart des variables qui nous intéressent, ce qui dans ce type d'analyse écraserait les différences que nous cherchons à observer entre les autres locataires. Ces ménages mal documentés se répartissent de façon assez homogène entre les périodes d'entrée des locataires et entre les types de logements du bâtiment 3.

<sup>59</sup> Cf. Annexe n° 7-3, Typologie socio-démographique des ménages locataires du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1971-1995). Voir notamment la distribution des modalités par type de ménage : Tableaux 3 à 6.

opposition structurante entre celles où sont regroupés les F5 (esc. 8 à 10) et les autres<sup>60</sup>. On remarque aussi que les Algériens, Portugais et Espagnols qui représentent chacun 10 à 11 % des locataires du bâtiment en 1980<sup>61</sup>, se situent dans trois espaces distincts du plan factoriel (cf. annexe n° 7-4, B). Cela ne signifie pas qu'ils ne se côtoient pas, mais qu'ils sont surreprésentés dans des cages d'escalier aux profils socio-démographiques distincts.

**Graphique 7-8 : Évolution du peuplement du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, par type de ménage (1972-1988)**



Source : Base FM B3, cf. Annexe n° 7-4, Tableaux 1 à 4.

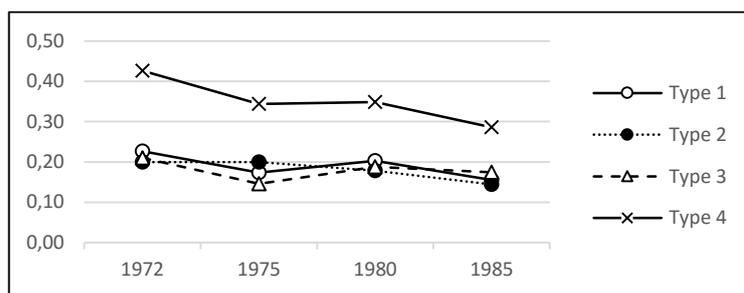
Malgré ces premières remarques, le graphique factoriel dans son ensemble prend une forme très groupée, qui exprime l'étroitesse de la cohabitation entre générations de locataires appartenant à des groupes sociaux et nationaux différents<sup>62</sup>. C'est ce que mesurent d'une autre façon les indices de ségrégation et d'isolement des ménages prenant comme unité spatiale la cage d'escalier. Les graphiques 7-9 et 7-10 (cf. *infra*) permettent ainsi une lecture de l'évolution des cohabitations dans le temps. Le premier graphique montre que pour la plupart des ménages, sauf pour ceux du type 4 (les moins nombreux), les différences de distribution sont faibles : environ 20 % des ménages devraient changer de cage d'escalier pour obtenir une absence de ségrégation socio-démographique. Sans connaître d'évolution très nette, tous les autres indices de ségrégation montrent une tendance à la baisse.

<sup>60</sup> Cf. Annexe n° 7-4, B : Analyses factorielles des correspondances entre cages d'escalier.

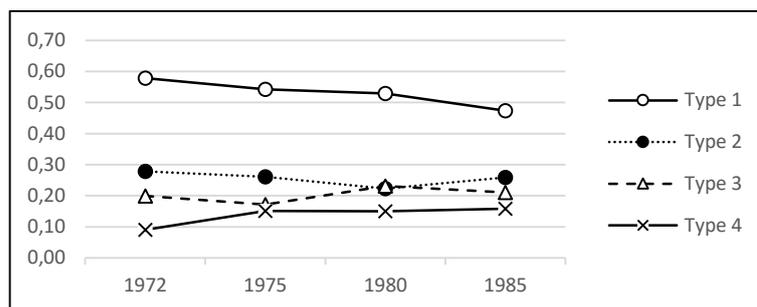
<sup>61</sup> Cf. Annexe n° 7-4, A), 5).

<sup>62</sup> Cf. Annexe n° 7-4, B, Graphiques 1 et 2 : Hormis le type 4, le moins nombreux, les différents types de ménages sont groupés au centre du graphique factoriel en 1972 comme en 1980.

**Graphique 7-9 : Évolution des indices de ségrégation par type de ménage du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1972-1985)**



**Graphique 7-10 : Évolution des indices d'isolement par type de ménage du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1972-1985)**

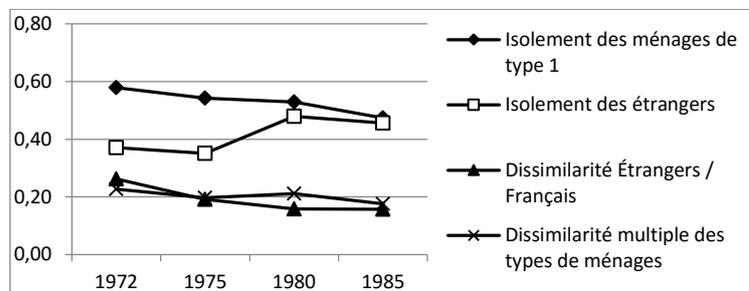


Le second graphique exprime la probabilité qu'un ménage d'un type socio-démographique loge dans la même cage d'escalier qu'un autre ménage du même type. La prépondérance numérique des ménages du type 1 se lit de nouveau ici, mais on observe que leur « isolement » régresse régulièrement.

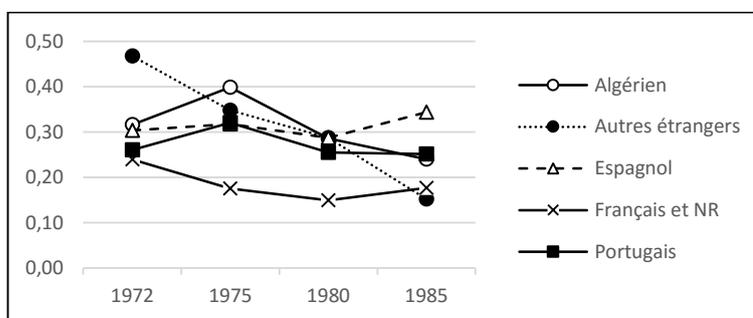
Les graphiques suivants envisagent la ségrégation et l'isolement des locataires suivant leur nationalité. Le graphique 7-11 (cf. *infra*) montre logiquement que la probabilité qu'un étranger loge dans la même cage d'escalier qu'un autre étranger s'est élevée durant la seconde moitié des années 1970, lorsque la population étrangère s'est accrue. Toutefois, l'indice de dissimilarité entre locataires étrangers et français demeure stable, ce qui signifie que globalement les étrangers ne se sont pas concentrés dans certaines cages d'escalier. En détaillant les nationalités, le graphique 7-12 confirme toutefois que certaines se sont singularisées en ne logeant pas les mêmes étrangers que les autres. Il montre aussi des évolutions assez rapides, potentiellement liées au renouvellement des locataires et à la politique d'attribution de l'office. Les graphiques d'AFC (cf. annexe n° 7-4, B) indiquent que la concentration de familles nombreuses dans les cages d'escaliers où se trouvent les logements de cinq pièces recoupe celle de ménages d'immigrants algériens et portugais. Malgré la singularité du peuplement du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, on n'observe donc pas en son sein de ségrégations figées à des niveaux extrêmement élevés. Même dans ce bâtiment très stigmatisé, on observe plutôt

des situations de cohabitation entre profils socio-démographiques particulièrement contrastés<sup>63</sup>. On peut supposer que c'est en raison même de ces contrastes sociaux très forts que les concentrations d'immigrants y sont perçues comme problématiques.

**Graphique 7-11 : Nationalité et types socio-démographiques : évolution des indices d'isolement et de dissimilarité des ménages du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1972-1985)**



**Graphique 7-12 : Évolution des indices de ségrégation par nationalité des locataires du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1972-1985)**



Note : La nationalité est celle des premiers signataires du bail.

Cet enjeu de la cohabitation entre différentes fractions des classes populaires dionysiennes s'est posé dès le début des années 1950<sup>64</sup>, et nous avons déjà montré qu'à la fin des années 1960, ménages d'ouvriers et ménages d'employés se côtoyaient dans toutes les cités municipales, y compris celles à loyers réduits<sup>65</sup>. Néanmoins la génération des cités des années 1970, multiplie les contrastes et les situations de cohabitation en diversifiant les types de logements construits, dans des ensembles de taille plus importante. Jusqu'à la fin des années 1960, les cités les plus typées par leur peuplement ouvrier peu qualifié étaient de taille réduite et se situaient à une certaine distance géographique les unes des autres<sup>66</sup>. L'urbanisation aidant, c'est désormais au sein de mêmes quartiers, plus vastes géographiquement, que cohabitent générations et groupes de locataires socialement différenciés. L'atténuation des ségrégations

<sup>63</sup> On peut relever sur le graphique 7-12 l'accentuation de la ségrégation des ménages d'immigrants espagnols après 1980, qui pourrait expliquer davantage qu'une politique initiale de l'office le sentiment d'une spécificité espagnole du peuplement du bâtiment pointé par Natacha Lillo.

<sup>64</sup> Cf. Chap. 3.

<sup>65</sup> Cf. Annexe n° 3-2, E.

<sup>66</sup> Cf. Annexe cartographique n° 6, Carte 3.

sociales que nous avons observée durant les années 1970 dans le parc HLM municipal pris globalement, se combine donc avec de nouvelles stratifications.

La cité du Franc-Moisin, prise dans son ensemble, en donne une bonne illustration. Elle représente 18 % du parc de l'office, mais 20 % des F2 et 50 % des F5 (soit avec plus de 200 logement de cette taille, bien plus que les 38 F5 du bâtiment 3<sup>67</sup>), et les contrastes sociaux y sont encore accentués par l'existence de logements de type ILN destinés à un public de standing supérieur à celui des HLM ordinaires. La cité se partage entre les segments D1 et D2 que nous avons décrit plus haut, soit deux secteurs du parc de l'office parmi les plus distants du peuplement moyen avec, en 1980, des proportions très éloignées de ménages à dominante ouvrière et femme au foyer<sup>68</sup>, de jeunes ménages des couches moyennes locales<sup>69</sup> et suivant le nombre d'enfants<sup>70</sup>. De telles configurations se retrouvent dans la plupart des grandes cités situées aux périphéries municipales. On y trouve, avec les cités de la Courtille et Allende (respectivement segments A2 et C), les 200 autres logements à loyer réduit de type PSR construits au tournant des années 1970. On y trouve également les contrastes les plus élevées des tailles de logements, comme dans la cité de la Saussaie qui représente 8 % du parc, mais 21 % des F1 et 12 % des quatre et cinq pièces<sup>71</sup>.

Jusqu'au début des années 1980 au moins, avant que la dégradation de la situation économique des locataires ne s'aggrave encore davantage, ce sont ces nouvelles stratifications produites par la structure même des cités, que les gestionnaires de l'office envisagent comme de déséquilibres sociaux. La solution d'un rééquilibrage par une politique fine de peuplement à l'échelle de cages d'escalier ne pouvait pas vraiment mettre un terme aux situations de cohabitation conflictuelle sans s'articuler à une restructuration du parc. L'autre voie possible était d'apaiser les tensions par l'intervention quotidienne dans ces voisinages. Mais les dossiers de locataires témoignent des limites de l'office en la matière.

### **1.3.2. Normaliser les usages pour apaiser les cohabitations conflictuelles : les limites de la gestion HLM instituée**

Bien qu'il n'y ait pas structurellement de dégradation sociale des locataires municipaux, la situation économique du tournant des années 1980 pouvait faire craindre une homogénéisation sociale par le bas des cités municipales. De ce point de vue, il était capital de

---

<sup>67</sup> Pour la répartition des types de logement par cité, cf. Annexe I-2-B.

<sup>68</sup> Cf. Annexe n° 7-1, Tableaux 11 et 12 : La typologie socio-démographique des ménages de l'Échantillon OPH, montre qu'en 1980, ces ménages (type 1) représentent respectivement 33 et 74 % des locataires des segments D1 et D2, pour une moyenne de 42 %.

<sup>69</sup> *Ibid.* : C'est dans les logements de type D1, que l'on observe la surreprésentation la plus nette du type 2.

<sup>70</sup> En 1980, la part des couples arrivés dans leurs logements avec des enfants est estimée par notre échantillon à 22 % dans le segment D1, soit bien en dessous de la moyenne (40 %) ; pour 71 % dans le segment D2.

<sup>71</sup> Cf. Annexe n° I-2,b.

stopper les dégradations et d'apaiser les conflits d'usages pour éviter le départ des ménages de classes moyennes qui en auraient la possibilité. Face à cet enjeu, cependant, le mode d'intervention habituel du bailleur municipal apparaît assez inadapté. Pour gérer les relations de voisinage, l'office dispose en effet d'un répertoire d'actions consistant surtout à contrôler l'usage normal des logements et des espaces communs par les locataires, et non à se faire médiateur entre voisins comme cela sera imaginé dans le cadre de la politique de la ville à partir des années 1980<sup>72</sup>.

Le positionnement de l'office municipal alterne entre rigueur et souplesse envers les locataires ne respectant pas les normes d'occupation des logements ou de préservation des espaces communs. On l'observe bien dans les dossiers de locataires à travers la gestion d'affaires relatives à l'occupation des logements, et notamment à l'hébergement de tiers. Comme le montre un premier exemple, l'acuité de ces enjeux conduit régulièrement à des oppositions avec les locataires ne comprenant pas en quoi l'hébergement de parents est problématique. La correspondance citée ci-dessous remonte au début des années 1970, mais témoigne bien du type de relation qui perdure ensuite. Elle a lieu entre l'office et un machiniste RATP de 25 ans, locataire avec sa femme d'un deux pièces de la cité Stalingrad, petit ensemble situé au nord du centre-ville.

L'office, le 20 octobre 1971 : « Monsieur, Malgré les nombreuses observations du Gardien, ainsi que notre lettre du 27 juillet 1971 vous mettant en demeure de respecter le règlement d'immeubles en matière de stationnement de véhicules et d'hébergement de personnes étrangères dans votre logement, il s'avère que vous n'en avez absolument pas tenu compte ».

Suit la menace d'engager une procédure d'expulsion.

En réponse, le locataire, indique dans une lettre du 26/10/1971 « que les personnes mises en cause par le Gardien de la Cité ne sont point hébergés chez moi. Ils ne venaient que prendre le repas. Sur votre précédente lettre du 27 juillet 1971 sur les dires du même gardien, il paraissait que les personnes hébergées étaient étrangères à la famille. Je vous ferai remarqué, à nouveau, qu'il s'agissait de ma sœur et de mon beau-frère, qui dans l'attente d'une maladie attendait son rétablissement. Je ne vois pas en quoi elles sont étrangères [...]»<sup>73</sup>.

Dans le cas de locataires étrangers qui souhaitent accueillir temporairement un membre de leur famille, les mêmes considérations générales paraissent conduire l'office à refuser assez souvent des demandes de certificat d'hébergement. Deux demandes effectuées fin 1982, par des locataires algériens d'un F2 et d'un F3 de la cité Allende pour l'hébergement de cousins sont ainsi refusée car l'office considère qu'il n'y a « pas de parenté directe » dans un cas<sup>74</sup>, et suroccupation dans l'autre<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> J.-M. Stébé, *La médiation dans les banlieues sensibles*. Paris : Presses universitaires de France, 2005.

<sup>73</sup> AM SD, *Échantillon OPH*, 11 OPH 52, Dossier n° 1101, Cité Stalingrad. Orthographe et syntaxe sont reproduites telles que dans la source.

<sup>74</sup> AM SD, *Échantillon OPH*, 5 OPH 20, Dossier n° 73, Cité Allende.

<sup>75</sup> AM SD, *Échantillon OPH*, 5 OPH 1, Dossier n° 19, Cité Allende.

Certains dossiers témoignent d'une action plus résolue encore de la part du bailleur, se terminant par une récupération des logements pour occupation anormale. C'est par exemple le cas d'un studio attribué en 1973, au titre du 1 % patronal, à un locataire de nationalité ivoirienne. Il semble être parti sans donner congé après moins d'un an. Son frère occupe le logement ensuite et n'obtient pas la reconnaissance du statut de locataire. Le courrier d'octobre 1976 dans lequel il annonce son départ illustre bien les décalages qui existent par rapport aux attentes du bailleur :

À l'attention de Monsieur le DIRECTEUR,

Monsieur, Vu notre situation dans une chambre dont nous ne sommes pas le locataire en titre et qui nous pose pas mal de problème parce que rien ne fonctionne là-dedans, nous avons décidé de quitter. Nous pensons que partir sans vous avertir prouverait sans doute que nous sommes en cause ; veuillez considérer cette lettre comme un avertissement de départ. Étant donné que notre problème n'a pas de solution comme prétendant vos collaborateurs qui ne s'arrêtent pas de nous convoquer pour rien ; on risque tout dans notre cas, s'il nous arrive un accident par exemple un incendie, vous n'êtes pas responsable car le locataire en titre est F. A. Ce dernier est parti il y a 3 ans et nous a laissé dans la chambre. Nous avons cru bon de nous rendre à l'office pour vous signaler de notre présence et vous demander, s'il vous serait possible de changer le nom : il y a une dame qui nous a répondu que la situation peut bien s'arranger que si nous acceptons d'acquitter les mois de loyer impayés par mon frère, et, nous nous sommes mis d'accord en m'engageant à verser 100,00 Frs en plus du loyer mensuel en couverture. Je pense que jusque-là nous avons été correct. En passant je dois vous dire que nous sommes des étrangers et que nous avons toujours besoin d'une quittance de loyer pour établir des pièces à la préfecture, nous vous prions de considérer cette lettre comme un avertissement. Agréez nos sentiments distingués, Mr et Mme F<sup>76</sup>.

Dans cette affaire complexe, les services de l'office hésitent à régulariser la situation. L'examen des dossiers de locataires montre en effet que la récupération du logement n'est pas systématique en cas d'occupation sans titre.

Sans être extrêmement fréquents, plusieurs dossiers témoignent ainsi d'une attitude plus conciliante. Pourtant, les deux cas suivants concernent des familles dont la présence est davantage susceptible d'influer sur le peuplement d'un quartier, de surcroît dans des cités à normes réduites de la fin des années 1950 où la proportion d'immigrants étrangers est déjà importante. Une première affaire, située dans la cité Pierre Sépard 1, concerne une famille d'immigrants algériens de sept enfants occupant un quatre pièces sans titre depuis dix ans. Elle est réglée en leur faveur en 1973 à la suite de ce rapport d'un inspecteur d'immeuble :

Monsieur S. est parti en vacances depuis 1963, depuis il n'est jamais revenu, Mr et Mme B., logent dans son logement (n° \_), et payent le loyer au nom de S., une enquête a été demandée en 1971 par Christiane Poit, aucune suite ! Mr B. n'a jamais habité chez Mme P. [une autre locataire] (faux rapport de Mr Marlard, celui-ci a été s'excuser auprès de Mr et Mme B. mais n'a pas fait un contre-rapport à l'office). Aucun enfant de Mme P. ne s'appelle B., le dernier enfant P. s'appelle Z. BEN.... Mr B. a écrit à Mr S. pour lui demander de se désister de l'appartement pour le mettre au nom de B., aucune réponse de Mr S. Le logement de Mr et Mme

---

<sup>76</sup> AM SD, *Échantillon OPH*, 10 OPH 21, Dossier n° 852, Cité G. Péri.

B. est parfaitement entretenu, il a (*sic*) 7 enfants qui sont bien tenus. Enfants : 5 garçons : 14 ans / 13 - / 10 - / 7 - / 6 - / 2 filles : 12 ans / 9 ans. L'inspecteur de secteur Chaussonnet<sup>77</sup>.

En 1983, une situation assez proche concerne un autre ménage d'immigrants probablement nés au Maghreb, habitant un deux pièces de la cité Danielle Casanova. Bien qu'ils ne soient pas titulaires du bail, leur régularisation est soutenue par le service social municipal :

Monsieur et Madame I. sont hébergés par un oncle depuis plusieurs mois. Or cet oncle est parti à la retraite et est retourné dans son pays. Ignorant la procédure à suivre, il a donné son congé auprès de l'OPHLM et celui-ci est enregistré à partir du 30 novembre. Cependant, Monsieur et Madame I. sont toujours dans les lieux et souhaitent y rester. Ils paient régulièrement le loyer. Monsieur est employé à la ville de Clichy au service voirie et Madame I. est actuellement en congé maladie et perçoit des indemnités journalières. Ils ont deux enfants à leur charge ; un neveu pour lequel ils perçoivent des Prestations familiales et une petite fille qu'ils viennent d'adopter. Leur situation familiale leur permet d'ouvrir droit à l'allocation logement. Je tiens à préciser par ailleurs que la famille a déposé une demande de logement depuis 1976 pour laquelle ils n'ont toujours pas obtenu de réponse. Ils ont effectué cette démarche à Saint-Denis et à Clichy. Nous souhaitons aider cette famille qui nous semble tout à fait capable de s'intégrer dans un HLM et qui paiera sans aucun doute, son loyer de façon régulière. La famille habite st Denis depuis plusieurs années. Elle n'était pas connue des services sociaux si ce n'est pour les problèmes de santé de madame I. Ils ne nous ont jamais sollicité sur le plan financier ce qui démontre une capacité certaine de gestion du budget familial<sup>78</sup>.

Un bail est signé et les nouveaux locataires occupent le logement jusqu'en 1986, date à laquelle ils déménagent pour Clichy-la-Garenne. On le voit, la capacité à payer le loyer régulièrement et le comportement des occupants sans titre peut influencer en leur faveur. Il est assez notable que ces pratiques de contrôle relativement souple de l'occupation des logements ne fassent pas intervenir la question des « équilibres » de peuplement. Celle-ci apparaît bien comme un enjeu neuf par rapport à l'habituel contrôle de conformité des locations.

L'exemple d'une affaire observée dans la cité de la Saussaie en 1975-1976, qui implique plus précisément une situation de cohabitation inter-ethnique, témoigne du type de réponse que l'office apporte face à ces questions nouvelles<sup>79</sup>. Le dossier comporte une très copieuse documentation au sein de laquelle on peut citer ce rapport résumant la situation :

J'ai effectivement eu l'occasion de rencontrer Mme R. lorsque je me suis rendu à la Saussaie pour le constat d'audience avec Maître Demode dans les affaires I., I., M. et A. T. [uniquement des noms à consonances arabe ou berbère]. Mme R. m'a semblé souffrir de persécution, car les faits qu'elle m'a rapportés sont pour le moins troublants. La porte palière de Mme R. se ferme par une serrure et deux verrous et seule cette dame possède un trousseau de clés. En journée, pendant qu'elle est à son travail aux studios Eclair à Epinay, elle m'a affirmé que des individus pénètrent dans son logement et se promènent dans les pièces. Elle m'a montré des cheveux qu'elle a trouvés dans son logement et qui dit-elle ne lui appartiennent pas. Elle m'a montré également des traces noires à hauteur des verrous et de la serrure de la porte palière. Traces que l'on trouve sur toutes les portes, à force de frotter les murs avec les doigts en ouvrant la porte. En conclusion, je pense que cette dame âgée d'une soixantaine d'année et qui vit seule, a peur, se sent persécutée, et souffre de vivre en compagnie de familles arabes, notamment sa voisine de palier. Peut-être y a-t-il un peu de racisme. Je pense que la solution la meilleure, comme le

<sup>77</sup> AM SD, *Échantillon OPH*, 11 OPH 24, Dossier n° 1021, Cité P. Sémar 1.

<sup>78</sup> AM SD, *Échantillon OPH*, 6 OPH 34, Dossier n° 120, Cité D. Casanova, Rapport du 22 novembre 1983.

<sup>79</sup> AM SD, *Échantillon OPH*, 9 OPH 56, Dossier n°778, Cité La Saussaie.

désire d'ailleurs cette dame, c'est de lui faire faire un échange de logement en ayant soin d'éviter le voisinage de familles arabes.

Cette locataire, aide-monteuse née en 1911, logée dans un studio, était jusqu'en 1972 propriétaire de son logement dans une rue concernée par la rénovation de l'îlot Basilique. Elle semble trouver par elle-même à se loger hors du parc de l'office, dans une petite rue proche du théâtre de Saint-Denis en 1975. Son cas témoigne effectivement de tensions liées à la cohabitation inter-ethnique dans les cités municipales, mais le plus intéressant est la réaction de l'employé de l'office, qui suggère qu'une façon de pacifier de telles situations serait de conserver au sein du parc HLM municipal des immeubles préservés du peuplement *immigré*. Cela illustre les tâtonnements de l'office face à une question désormais plus fréquente.

Les suites données à une des affaires de dégradations que nous avons déjà évoquées, dans le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, montrent que certains des cadres de l'office étaient au contraire défavorable au principe d'immeubles réservés. Il s'agit de l'affaire soulevée au printemps 1973 au sujet de la tenue de l'escalier 8<sup>80</sup>. Le rapport établi par le chef du service gardiennage suggère que le règlement du problème demandera une action de longue haleine :

Dans cet escalier, toute la partie gauche est occupée par des familles nombreuses : F.5, plusieurs enfants, beaucoup de jeunes, les parents les mettent à la porte du matin au soir, ces enfants font souvent leurs besoins dans les escaliers, nous ne trouvons plus depuis quelques temps de matières solides, mais toujours de l'urine<sup>81</sup>.

Pour autant, le rapport relativise la gravité des faits. Des rondes effectuées tard le soir avec le gardien-chef de la cité ont parfois permis de trouver des adolescents, mais ils n'ont opposé aucune résistance et ont « dégagé les lieux » rapidement. Énonçant quelques cas de jeunes avec lesquels les problèmes sont passés avec le temps, le rapport poursuit :

Nous vous demandons, pour l'instant, de ne pas engager de poursuites contre ces jeunes, ils ne sont fautifs que d'être assis dans l'escalier et d'avoir un milieu familial non conforme à une vie normale<sup>82</sup>.

La seule sanction demandée dans l'immédiat est le « placement dans une cité de transit » de la famille de 10 enfants qui sera finalement expulsée deux ans plus tard<sup>83</sup>. La note finale du rapport indique que les gardiens tentent d'initier des formes de médiation face à des conflits qui pourraient prendre une tournure inter-ethnique :

Si l'Amicale des locataires du Franc-Moisin avait une position plus conforme à son orientation de défense du logement social, sans discrimination en nous aidant dans la surveillance et dans le recyclage des gens, nous irions beaucoup plus vite dans notre tâche. Nous avons également entendu dans la bouche même des animateurs de l'Amicale "de mettre les familles les plus dures dans une autre cité et tous ensemble" (sic). Le personnel de gardiennage

---

<sup>80</sup> cf. *supra*, 1.3.1.

<sup>81</sup> AM SD, 8 OPH 46, Base FM3, dossier n° 608.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Cf. Chap. 6, Encadré 6-2 [AM SD, 8 OPH 50, Base FM 3, dossier n° 717].

de la cité Franc-Moisin est unanime, il refuse cette orientation. Nous ne voulons pas qu'un quartier de Saint-Denis soit transformé en ghetto ou en quartier d'harlem (*sic*)<sup>84</sup>

La solution d'une concentration des familles « à problèmes » est probablement rejetée par les gardiens comme génératrice de conditions de travail intenable. Mais, il est intéressant de noter que, tout en s'appropriant la logique du traitement socio-éducatif de la misère urbaine qui permettrait un « recyclage des gens », le chef du service gardiennage développe une réflexion sur le principe non-discriminatoire qui doit s'appliquer à toutes les parties prenantes, y compris les amicales de locataires. Le fait que le chef des gardiens ne reprenne pas à son compte de désignation ethno- raciale des familles incriminées est d'ailleurs notable. On peut toutefois aisément imaginer les limites de ce positionnement au fil des années suivantes. Un autre aspect de ce rapport renvoie en effet à la question des moyens dont dispose l'office pour assurer ces tâches nouvelles mêlant surveillance, action socio-éducatif et médiation. Le chef du service gardiennage de l'office estime ainsi qu'il faudrait un gardien par escalier, alors que la gardienne est en charge de quatre cages d'escaliers où, nous l'avons vu, se concentrent des familles nombreuses en situation plutôt précaire.

Nos sources ne permettent pas d'évaluer avec plus de précision l'évolution de ces conflits d'usages qui émaillent le quotidien des cités municipales, mais il y a peu de raison de penser qu'ils se soient apaisés spontanément, d'autant que les capacités de l'office à prévenir, sanctionner ou réparer les infractions au règlement comme les dégradations demeurent affaiblies par sa situation budgétaire.

## **2. « Équilibre social », équilibre des comptes : des impératifs gestionnaires inatteignables au début des années 1980**

L'étude des dossiers de locataires a permis de mieux cerner les réalités visées par les acteurs de l'office dionysien lorsqu'ils posent comme problème l'« équilibre sociologique » des cités. Changement d'échelle du patrimoine HLM municipal, difficultés économiques multiformes et progression du peuplement *immigré* peuvent leur donner l'impression d'un changement d'époque. La partie précédente a montré que ce sont surtout des conflits de cohabitation plutôt ordinaires qui font le quotidien des rapports entre habitants et services de l'office. Mais, pour les responsables municipaux l'enjeu du « rééquilibrage » des cités ne réside pas uniquement dans la recherche de l'harmonie sociale. En l'articulant à la question de l'équilibre des comptes, ils font en effet de la composition sociale des cités un aspect fondamental de la politique de redressement de l'office.

---

<sup>84</sup> AM SD, 8 OPH 46, Base FM3, dossier n°608.

## 2.1. La conversion gestionnaire de l'office HLM dionysien

L'arrivée de Maurice Soucheyre à la tête du conseil d'administration de l'office HLM dionysien a été l'occasion d'un changement de ton indéniable. En pratique, toutefois, la réorientation de l'office n'est pas immédiate. Un premier basculement s'opère avec l'élection de François Mitterrand. La participation du PCF au gouvernement Mauroy incite à marquer la bonne volonté municipale, qui se traduit notamment par la mise en œuvre de réformes dans la gestion de l'office. À la faveur de la mise en œuvre d'une politique conséquente de réhabilitation, et dans le cadre des engagements contractés auprès de l'État en contrepartie de mesures de soutien financier, les pratiques de gestion de l'organisme HLM municipal commencent ainsi à être révisées suivant les principes d'une modernisation des services publics qui emprunte ses méthodes au secteur privé.

### 2.1.1. Redressement financier et réhabilitation des cités : la négociation d'un cadre contractuel (1980-1983)

Dans un premier temps, des réticences politiques et institutionnelles demeurent, notamment vis-à-vis de l'application de la loi Barre. Le passage d'un système d'aide à la pierre à celui de l'aide à la personne reste contesté pour des raisons de positionnement politique. Lors de la campagne présidentielle de 1981, les élus dionysiens continuent de demander des « mesures d'urgence » en matière fiscale et plus généralement un « retour à une politique sociale du logement »<sup>85</sup>. Le conseil d'administration de l'office se prononce ainsi en faveur d'une « véritable aide aux familles », contre la « réforme de 1977 et son application de plus en plus rigide ». Parallèlement à l'esprit de la réforme Barre combattu par le PCF, ce sont de plus en plus ses modalités d'application qui sont discutées.

L'enjeu le plus important n'est pas, pour l'office, le financement de constructions neuves, mais celui des réhabilitations et les modalités pratiques qui lui sont associées, jugées trop rigides. La loi de 1977 a créé pour financer les travaux de réhabilitation une ligne budgétaire dite PALULOS (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale), et a rendu obligatoire le conventionnement APL des logements ainsi réhabilités. Rappelons en effet que la loi Barre a finalement renoncé à appliquer immédiatement le système de l'APL à l'ensemble du parc immobilier. Dans le secteur HLM, sa mise en œuvre progressive passe par un conventionnement posant un certain nombre de conditions pour que les organismes puissent relever les loyers tandis que les locataires bénéficient de l'APL. Une part des réticences initiales des responsables de l'office dionysien tient à la multiplication des contraintes associées à de

---

<sup>85</sup> AM SD, 2 OPH 19, Séance du CA OPH du 16 mars 1981.

tels dispositifs<sup>86</sup>. C'est ce qui les conduit à renoncer à des subventions régionales<sup>87</sup>. C'est aussi ce qui explique des relations quelque peu compliquées avec l'Union HLM, pourtant désormais intermédiaire incontournable pour bénéficier des programmes de soutien de l'État. Les administrateurs de l'office dionysien contestent par exemple les modalités de l'opération « cocon » destinée aux organismes en difficulté, qui imposent de souscrire au dispositif d'alerte de l'Union HLM<sup>88</sup>. Ils y voient une charge de travail excessive et demandent, en rappelant « les objectifs initiaux de la Fédération », que le dispositif soit facultatif. La méthode suivie par l'Union HLM pour la mise en œuvre d'une opération pilote sur les économies d'énergie est aussi dénoncée, car seuls certains offices ont été approchés, tandis que d'autres – comme celui de Saint-Denis – n'ont été informés que très tardivement<sup>89</sup>.

Le conventionnement APL pose également des questions de fond. Annick Tanter et Jean-Claude Toubon indiquent ainsi que « nombre d'organismes se détourne[nt], dans un premier temps, de l'utilisation de ces nouveaux moyens [PALULOS], suspects de conforter les situations de pauvreté et de nuire au brassage social dans les lieux où ils s'appliqueraient<sup>90</sup> ». Tandis que les plafonds déterminant qui peut percevoir l'APL sont réévalués à la hausse afin de toucher de nouvelles couches sociales d'accédants à la propriété, la « véritable aide aux familles » souhaitée par les élus et les administrateurs de l'office dionysien a pour modèle l'ancienne allocation logement, prestation d'assurance sociale dont les bénéficiaires appartiennent majoritairement aux classes populaires et sont définis en fonction de critères liés à l'espace et à l'hygiène du logement occupé. De plus, comme le souligne le sociologue Albert Ogien, l'APL introduit des mécanismes financiers issus des techniques bancaires, comme le calcul de la solvabilité des locataires en fonction d'un taux d'effort, avec lesquels les institutions HLM sont peu familières, et qui comportent des incertitudes quant à la pérennité des allocations servies<sup>91</sup>. Le barème de l'APL n'est plus fixé en fonction de critères fixes relevant de la caisse d'allocation familiale, mais d'échelles variables telles que celles appliquées dans les banques, qui doivent permettre de moduler le coût de l'APL pour l'État, qui s'est engagé à en assurer l'équilibre. Comme la contribution financière de l'État augmente avec le nombre d'allocataires,

---

<sup>86</sup> Le CA de l'Office critique par exemple le fait que le conventionnement APL soit aussi imposé pour bénéficier de relais de trésorerie du FAU [*Ibid*].

<sup>87</sup> AM SD, 2 OPH 18, Séance du CA OPH du 15 décembre 1980.

<sup>88</sup> AM SD, 2 OPH 17, Séance du CA OPH du 27 octobre 1980.

<sup>89</sup> *Ibid*. La démarche porte ses fruits puisque l'Office dionysien finit par bénéficier de cette subvention à 75 % pour des études de rénovation énergétique [AM SD, 2 OPH 18, Séance du CA OPH du 15 décembre 1980]. Ce financement permet d'équiper un tiers du patrimoine de l'Office en répartiteurs et robinets thermostatiques au cours de l'année 1982 [AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 8 mars 1982, Budget 1982].

<sup>90</sup> A. Tanter, J.-C. Toubon, « Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville », *op. cit.*, p. 65.

<sup>91</sup> A. Ogien, *L'esprit gestionnaire : une analyse de l'air du temps*. Paris : Éd. de l'EHESS, 1995, p. 110-118. Cette partie de l'ouvrage décrit les mécanismes nouveaux introduits par l'APL.

la question se pose du niveau de la couverture assurée par l'APL dans les années suivantes<sup>92</sup>. L'enjeu est donc d'obtenir des garanties politiques assez solides pour l'avenir.

En attendant, les dispositifs existants n'offrent pas de solutions qui permettraient d'engager une action autonome de réhabilitation du patrimoine de l'office, sans conventionnement APL. Au cours de l'année 1980, le bailleur municipal décide toutefois de lancer des études préalables afin de s'inscrire dans les procédures proposées par le FAU, notamment le dispositif « Habitat et Vie Sociale déconcentré »<sup>93</sup>. Une « solution peu onéreuse » consiste à confier l'étude de faisabilité de la réhabilitation des cités les plus anciennes à l'Institut universitaire d'architecture et d'urbanisme de Lille<sup>94</sup>. L'engagement de la Ville et de l'État permet de lancer des études sur les cités anciennes les plus dégradées : la cité Henri Barbusse et les cités à normes réduites de la seconde moitié des années 1950, Danielle Casanova et Pierre Sénard<sup>95</sup>. L'objectif n'est pas nécessairement de poursuivre ensuite un programme de réhabilitation s'inscrivant dans la procédure HVS, mais au moins de constituer des « dossiers solides de travaux, à présenter aux habitants des cités, avec toutes les implications financières et sociales des projets<sup>96</sup> ». À partir de 1980, un certain nombre de nouvelles possibilités apparaissent par ailleurs à travers le soutien financier d'autres collectivités territoriales que la commune. Des subventions sont sollicitées auprès du Conseil régional, puis du Conseil général, pour des travaux d'amélioration du patrimoine, notamment en matière énergétique<sup>97</sup>.

Faute de perspectives nouvelles suffisamment conséquentes quant à un soutien financier de l'État, les remèdes limités appliqués à la fin des années 1970 restent d'actualité. Le budget de l'office pour 1981 envisage certes, dans le sens d'une gestion plus rigoureuse, une stabilisation des dépenses de personnel, mais seules deux subventions municipales destinées à soutenir le relogement des « expropriés de l'Îlot Basilique » et l'entretien des cités, représentant au total 4,9 millions de francs, permettent de prévoir un exercice comptable en équilibre<sup>98</sup>.

---

<sup>92</sup> En réalité, la croissance des apports budgétaires de l'État n'a pas pu être contenue, comme l'a souligné le rapport de F. Bloch-Lainé en 1989. C'est la raison pour laquelle la réforme de l'APL appliquée au logement social décidée en 1988 aboutit à un barème moins favorable que l'ancienne allocation logement [*Ibid.*, p. 117-118].

<sup>93</sup> AM SD, 2 OPH 16, Séance du Conseil restreint de l'OPH du 24 mars 1980. Créé en 1976, le FAU (Fonds d'aménagement urbain) a fonctionné jusqu'en 1984 (date de création du FSU, Fonds social urbain).

<sup>94</sup> AM SD, 2 OPH 17, Séance du CA OPH du 22 septembre 1980.

<sup>95</sup> AM SD, 2 OPH 18, Séance du CA OPH du 15 décembre 1980. Ces études sont financées à un tiers par le FAU, un tiers par la Ville et un dernier tiers par l'Office.

<sup>96</sup> *Ibid.* Les architectes lillois Belli Roz, Glorieux et Blondin sont désignés pour la cité Casanova, et le bureau d'études Arcane pour les cités Barbusse et Sénard [AM SD, 2 OPH 18, Conseil restreint du 2 février 1981].

<sup>97</sup> AM SD, 2 OPH 18, Séance du CA OPH du 15 décembre 1980 ; et, 2 OPH 20, Séance du CA OPH du 21 septembre 1981. Dans les deux cas, il s'agit de financer la rénovation de sous-stations du réseau de chauffage urbain. La subvention départementale comprend également des travaux sur les installations électriques.

<sup>98</sup> AM SD, 2 OPH 19, Séance du CA OPH du 16 mars 1981. Le terme « exproprié » est utilisé de manière extensive et désigne couramment l'ensemble des relogés.

Comme l'effort financier de la Ville doit s'étaler sur trois années, il est prévu de ne réaliser les travaux de réparation dans les cités qu'au fur et à mesure des possibilités de trésorerie. Le budget municipal prend aussi en charge une série de travaux sur les voiries, éclairages, mobiliers urbains et espaces verts de quelques cités<sup>99</sup>. Maurice Soucheyre affirme vouloir s'inscrire dans un « plan de ravalement préparé par la Ville pour tous les propriétaires de Saint-Denis<sup>100</sup> », mais davantage que l'annonce d'une participation financière supplémentaire, il s'agit d'afficher des intentions cohérentes au moment où la municipalité élabore une politique de réhabilitation d'immeubles anciens dans le centre-ville, pour prendre le relais de la rénovation urbaine sur le mode de la table rase pratiqué dans la ZAC Basilique<sup>101</sup>.

Les espoirs suscités par l'élection de François Mitterrand permettent de dépasser les réticences locales et les différends avec l'Union HLM. Dès le 25 mai 1981, Maurice Soucheyre informe ainsi les administrateurs de mesures financières immédiates qu'entend prendre le gouvernement « dans le cadre d'un plan de relance que l'Union des HLM vient officiellement d'annoncer<sup>102</sup> ». Dans le même temps, le Préfet de Seine-Saint-Denis se montre prêt à appuyer une requête de l'office auprès du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie pour une subvention permettant de résorber une part des déficits antérieurs. Au sujet du programme de travaux qui restait tributaire des fluctuations de la trésorerie de l'office deux mois auparavant, on déclare désormais qu'« au total, les communs de la plupart des cités feront l'objet bientôt d'une série de travaux, ce qui manifestera de manière tangible la volonté du Conseil d'arrêter la dégradation [du] cadre de vie<sup>103</sup> ». À cette fin, on envisage désormais le conventionnement des logements réhabilités<sup>104</sup>. Sans que les mécanismes de financement aient évolué le contexte politique semble donner davantage d'allant aux acteurs locaux. En septembre 1981, les travaux de réfection de l'étanchéité des toitures liés aux malfaçons de la cité la Saussaie sont votés dans le cadre de subventions PALULOS<sup>105</sup>, et un accord de principe est acté afin d'engager la même

---

<sup>99</sup> AM SD, 2 OPH 17, Séance du CA OPH du 22 septembre 1980. Il s'agit des cités Franc-Moisin, Langevin et Sémard.

<sup>100</sup> AM SD, 2 OPH 16, Séance du Conseil restreint de l'OPH du 24 mars 1980.

<sup>101</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière ». *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire*. (Dossier : La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique, 1970-1984), Hors-série, été 2015, p. 45-47.

<sup>102</sup> AM SD, 2 OPH 19, Séance du CA OPH du 25 mai 1981. Robert Lion est désormais directeur de cabinet du Premier ministre, Pierre Mauroy.

<sup>103</sup> *Ibid.*, Affaire 26.

<sup>104</sup> Ainsi, lors d'une discussion sur l'application du dispositif d'aide aux familles en difficulté pour les dépenses de logement prévu par une circulaire ministérielle du 9 juin 1981, on décide de continuer à laisser l'essentiel du suivi social des locataires endettés aux services sociaux de la Ville, « car la gestion à venir de l'APL constitue déjà une lourde charge en frais de fonctionnement » [AM SD, 2 OPH 20, Séance du CA OPH du 21 septembre 1981].

<sup>105</sup> La décision est prise en vertu des mesures transitoires dispensant les opérations financées au second semestre 1981 de la contribution au Fonds national de l'Habitation [AM SD, 2 OPH 20, Séance du CA OPH du 21 septembre 1981, Affaire 3]. Sur le cas de la cité de la Saussaie, cf. Chap. 6, 2.3.1. Une procédure judiciaire contre les

procédure de réhabilitation pour six cités des années 1950 et 1960<sup>106</sup>. Celles concernées par le diagnostic HVS en cours ne sont pas incluses, mais le résultat des études préalables apporte des arguments en faveur d'un engagement de l'office<sup>107</sup>. Dans le cas de la cité Barbusse on estime ainsi que les trois quarts des locataires verront diminuer leur reste à payer après APL<sup>108</sup>. Dans celui de la cité Sémard, l'enquête sociale conclut que le nombre de locataires dont le taux d'effort serait supérieur à 20 % passerait de 55 locataires à seulement 4 sur 240.

Au cours de l'année 1982, les responsables de l'office conduisent la négociation de deux accords avec les services de l'État : l'un pour le financement global de la réhabilitation de près de la moitié du patrimoine géré, l'autre pour obtenir des aides dédiées aux organismes en difficulté. En septembre 1982, on aboutit à un « Contrat global de réhabilitation sur 2 812 logements du Parc social locatif de Saint-Denis » présenté par Maurice Soucheyre comme un « document indicatif » qui doit « permettre à l'office d'obtenir une certaine priorité dans l'obtention des financements d'État pour l'amélioration de l'habitat H.L.M., dans la décade 1982-1990 »<sup>109</sup>. L'engagement d'un programme global de réhabilitation conditionnait en effet le soutien budgétaire de l'État<sup>110</sup>. Outre l'amélioration de « l'habitat et [de] la vie sociale à Saint-Denis », les objectifs généraux affichés entendent « favoriser la satisfaction des besoins de logement, [et] adapter la dépense de logement à la situation des familles »<sup>111</sup>. Ce programme comprend la « remise à niveau<sup>112</sup> » de cités relativement récentes dégradées en raison de malfaçons (Cosmonautes, Saussaie), et la rénovation de cités anciennes (Langevin, Éluard, Fabien). Malgré l'affichage de préoccupations pour la « vie sociale », le critère de la maintenance matérielle du patrimoine a été prédominant.

Des incertitudes demeurent quant à l'engagement financier de l'État dans l'attente d'une « refonte de la loi de 1977 » annoncée à la suite de la loi Quilliot du 22 juin 1982 sur les relations

---

entreprises responsables des malfaçons est alors en cours [cf. AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 8 mars 1982, Communications du président].

<sup>106</sup> *Ibid.*, Affaire 4. Il s'agit des cités Stalingrad, Guynemer, Fabien, Eluard, Delaune et Cosmonautes. Toutes ne seront pas finalement retenues.

<sup>107</sup> Il est possible que les incertitudes financières qui se dégagent malgré tout de ces premières études, notamment liées à des pertes de recettes durant plusieurs années, aient poussé à différer ces opérations [AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 14 décembre 1981, Communications du président]. Dans le cas de la cité Casanova, on estime très rapidement que des coûts trop élevés justifient d'envisager une démolition [AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 14 décembre 1981, Communications du président].

<sup>108</sup> AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 8 mars 1982.

<sup>109</sup> AM SD, 2 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 septembre 1982, Communications du président.

<sup>110</sup> En novembre 1982, une réunion au ministère de l'Urbanisme et du Logement se conclut sur la nécessité de présenter un plan prévisionnel d'exploitation « réaliste » et tenant compte du programme pluriannuel de travaux engagé [AM SD, 2 OPH 22, Séance du CA OPH du 6 décembre 1982, Communications du président].

<sup>111</sup> AM SD, 2 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 septembre 1982, « Contrat global de réhabilitation sur 2812 logements du Parc social locatif de Saint-Denis ».

<sup>112</sup> AM SD, 2 OPH 22, Séance du CA OPH du 7 juin 1982, Affaire 18.

locatives. Durant cette année, tous les chantiers prévus n'ont pu être lancés<sup>113</sup>, et on déplore que le programme de travaux de 45 millions de francs porté au budget de l'office pour l'année 1983 ne soit couvert qu'à 65 % par des subventions PALULOS<sup>114</sup>. Le reste des travaux prévus nécessite de nouveaux emprunts ou des financements publics moins assurés<sup>115</sup>. De nouveau, le budget de l'office pour 1983, élaboré dans des « conditions très difficiles », notamment du fait du « blocage » temporaire des loyers décidé par la loi du 30 décembre 1981 afin de lutter contre l'inflation, prévoit un déficit<sup>116</sup>. Le second dossier, relatif à l'aide aux organismes en difficulté, ne débouche qu'à la fin 1983 sur un engagement conjoint de l'État et de la municipalité à verser chacun 10 millions de francs pour aider l'office à atteindre un redressement économique en cinq ans et l'équilibre structurel en deux ans<sup>117</sup>.

Les principes de gestion fixés dans ce document reprennent pour une part ceux que l'on cherche à appliquer depuis 1980. Sur le plan des recettes, notamment, il s'agit de relever les loyers et de réduire fortement les taux de vacances de logement et d'impayés. Dans l'ensemble, une limitation stricte des nouvelles dépenses est décidée. Une exception est faite pour l'entretien courant du patrimoine, avec l'autorisation de hausses jusqu'à deux points au-dessus de l'inflation pour les cinq années suivantes. Le principe d'un relèvement progressif du provisionnement pour créances douteuses, destiné à couvrir les impayés et à rendre plus crédibles les prévisions budgétaires de l'organisme, est acté. Par ailleurs, le principe d'un recours systématique à des financements complémentaires est retenu pour les emprunts ultérieurs, et l'office s'engage à financer à 30 % les travaux dans son parc de logement auprès de collecteurs de contributions patronales. Les interrogations des gestionnaires de l'office portent essentiellement sur la question des loyers, dont les hausses restent conditionnées aux décisions ministérielles prévues par la loi Quilliot, et sur l'appui que pourrait apporter l'État afin d'assurer l'engagement des collecteurs du « 1 % patronal » dans le financement des opérations de rénovation<sup>118</sup>. Ni la réhabilitation de l'ensemble des cités, ni le redressement financier de l'organisme ne paraissent assurés à court terme, mais le cadre d'une réforme d'ensemble du mode de gestion de l'office est posé.

---

<sup>113</sup> On constate l'année suivante que cela explique une part du déficit d'exploitation dans les comptes de l'année 1982 [AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 4 octobre 1983, Finances].

<sup>114</sup> AM SD, 2 OPH 23, Séance du CA OPH du 14 février 1983, Finances.

<sup>115</sup> Ainsi, un emprunt de 9 millions de francs auprès du Crédit Foncier est refusé, un autre de 7 millions auprès d'Habitat Crédit est conditionné aux décisions de la commission interministérielle d'aide aux organismes en difficulté [*Ibid.*, Communications du président].

<sup>116</sup> AM SD, 2 OPH 23, Séance du CA OPH du 12 février 1983, Finances. Après examen de la chambre régionale des comptes, des modifications sont adoptées, mais on prévoit toujours un déficit d'1,5 millions de francs [AM SD, Séance du CA OPH du 6 septembre 1983, Budget 1983].

<sup>117</sup> AM SD, 2 OPH 25 et 26, Séances du CA OPH du 5 juillet 1983 et du 6 décembre 1983, Affaire 2.

<sup>118</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 6 décembre 1983, Affaire 2.

### 2.1.2. Rigueur gestionnaire et nouveau management public

Après l'inauguration du nouveau siège de l'office en janvier 1982<sup>119</sup>, à la suite des élections municipales de mars 1983 et à la faveur d'une modification réglementaire de la composition des conseils d'administration d'Offices HLM, les acteurs chargés de mettre en œuvre ce plan de redressement sont renouvelés.

#### **Encadré 7-6 : La composition des conseils d'administration d'Office HLM en 1983**

Après une première modification de la composition des conseils d'administration fixée depuis 1963, en 1978, le décret du 22 mars 1983 prévoit la désignation de 15 membres.

Dans l'esprit des lois de décentralisation, l'intention est de renforcer le pouvoir de la collectivité locale. Elle désigne 5 administrateurs et donne son avis sur les 5 autres administrateurs désignés par l'administration préfectorale. Les cinq derniers administrateurs sont trois représentants des locataires, déjà réintroduits en 1978, un représentant de la CAF et un des organismes collecteurs de la participation patronale.

Autour de Maurice Soucheyre, les administrateurs municipaux sont presque tous remplacés. Choisi hors du conseil municipal depuis 1981, Gilles Henique est désigné vice-président et semble être l'homme de confiance du président de l'office<sup>120</sup>. Il est désigné délégué aux travaux lors d'un renouvellement en 1986, ce qui lui donne un rôle clé dans le suivi des opérations de réhabilitation. Trois autres élus municipaux, Alain Laute, Jacques Bazille et Gérard Réquigny, sont étroitement associés à la gestion de l'office. Ils sont à la fois membres du bureau et du conseil restreint, et se partagent la direction des différentes commissions de travail, hors commission d'attribution<sup>121</sup>. Dans le même temps, plusieurs administrateurs désignés par le Préfet depuis plus de dix ans ne sont pas renouvelés, et parmi les nouveaux administrateurs nommés plusieurs restent peu de temps. C'est notamment le cas de Jacques Brun, personnage clé du milieu HLM en Seine-Saint-Denis qui a pu jouer un rôle pour que l'office dionysien s'insère dans les nouvelles procédures de financement HLM<sup>122</sup>. L'administratrice préfectorale qui est le plus étroitement associée à la gestion de l'office durant les années suivantes est Françoise Leclerc du Sablon. Désignée membre du bureau, elle est par ailleurs directrice du foyer de jeunes travailleurs situé cité Floréal à Saint-Denis<sup>123</sup>. Enfin, début

<sup>119</sup> AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 14 décembre 1981.

<sup>120</sup> AM SD, 2 OPH 24, Séance du CA OPH du 18 avril 1983. Il est par exemple chargé des entretiens avec les inspecteurs de la chambre régionale des comptes [AM SD, 2 OPH 25, Séance du CA OPH du 5 juillet 1983].

<sup>121</sup> En 1984, lorsque sont distribués des pouvoirs délégués du président du CA OPH, Gérard Requigny est désigné pour suivre la gestion locative et les attributions de logement, Jacques Bazille, l'action sociale et le recouvrement des loyers. Alain Laute est délégué au cadre de vie, puis aux relations locataires et à la vie des cités, les deux autres élus conservant leurs délégations [AM SD, 2 OPH 24, 26 et 30, Séances du CA OPH du 18 avril 1983, du 6 mars 1984 et du 16 septembre 1986].

<sup>122</sup> Issu de l'École nationale d'administration municipale, Jacques Brun dirige l'Office HLM d'Aubervilliers depuis 1951, puis l'Office départemental d'HLM de la Seine-Saint-Denis de 1971 à 1984 [B. Pouvreau, « Rouge brique », *op. cit.*]

<sup>123</sup> AM SD, 2 OPH 25, Séance du CA OPH du 5 juillet 1983. Elle est administratrice de 1980 à 1989. Après avoir participé aux commissions des Finances et des attributions, elle est désignée en 1986 comme déléguée au secteur personnel [AM SD, 2 OPH 30 et 31, Séances du CA OPH du 16 septembre 1986 et du 3 février 1987]. Elle

1984, Jean-Marc Denjean, « muté à la Ville de Saint-Denis comme secrétaire général adjoint » est détaché pour occuper le poste de directeur de l'office<sup>124</sup>.

Les orientations adoptées fin 1982 témoignent de l'appropriation par les gestionnaires locaux du langage du management public, équivalent du *New Public Management* anglo-saxon, devenu depuis les années 1970 une modalité essentielle d'amélioration de l'« efficacité » des services publics, en y appliquant des modèles de gestion issus des entreprises privées<sup>125</sup>. Les objectifs fixés visent par exemple une « restructuration de la gestion locative en fonction des impératifs liés à une gestion à la fois sociale et commerciale des attributions », une « restructuration de la fonction entretien en vue d'une adaptation de l'offre de logement aux besoins exprimés de la demande locative », ou encore à « améliorer la productivité et l'efficacité de la Régie »<sup>126</sup>. Dans cette logique, à partir de 1983, apparaissent dans les documents de préparation budgétaire des analyses du coût du gardiennage, de la gestion locative et de l'entretien matériel par logement, à partir desquels on cherche à cibler les économies<sup>127</sup>. On trouve dans les dossiers de locataires de nouveaux documents comme des avis de congé comportant un questionnaire sur les motifs du départ (« échange ; regroupement familial ; départ en retraite ; retour au pays ; raisons professionnelles ; mauvais environnement ; loyer trop élevé ; autres causes (à préciser)) et sur les caractéristiques du futur logement (location ; accession à la propriété ; en secteur HLM, en secteur privé, en collectif, en individuel ; type : 1 à 5)<sup>128</sup>. Cela permet aux cadres de l'office de mieux connaître les éventuels facteurs répulsifs. Quelques temps après, les gestionnaires de l'office disposent également de données ventilant par cité les écarts entre recettes et charges<sup>129</sup>. On passe par ce biais d'un modèle de contrôle comptable *a posteriori* à des pratiques de contrôle de gestion par comptabilité prévisionnelle par l'intermédiaire d'indicateurs de qualité du service rendu<sup>130</sup>.

L'Union HLM, qui remplit à la fois les fonctions de conseil, d'intermédiation et d'évaluation du programme de redressement mis en œuvre par l'office dionysien, joue un rôle

---

est par ailleurs membre de la Commission départementale des rapports locatifs [AM SD, 2 OPH 28, Séance du CA OPH du 4 décembre 1984].

<sup>124</sup> AM SD, 2 OPH 27, Séance du CA OPH du 27 avril 1984.

<sup>125</sup> P. Bezes, M.-O. Baruch, « Introduction. Généalogies de la réforme de l'Etat ». *Revue française d'administration publique*. 2006, n° 120 ; P. Bezes, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*. , 2009. Sur cette question dans les administrations sociales françaises : C. Capuano, « État-providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : l'« efficacité » des caisses de Sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-années 1980) ». *Le Mouvement Social*. 2015, n° 251.

<sup>126</sup> AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 décembre 1985, « Bilan d'exécution du plan de redressement au 1er juin 1985 ».

<sup>127</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 4 octobre 1983, Finances.

<sup>128</sup> AM SD, 9 OPH 37, Dossier n° 722, Avis de congé, 1985.

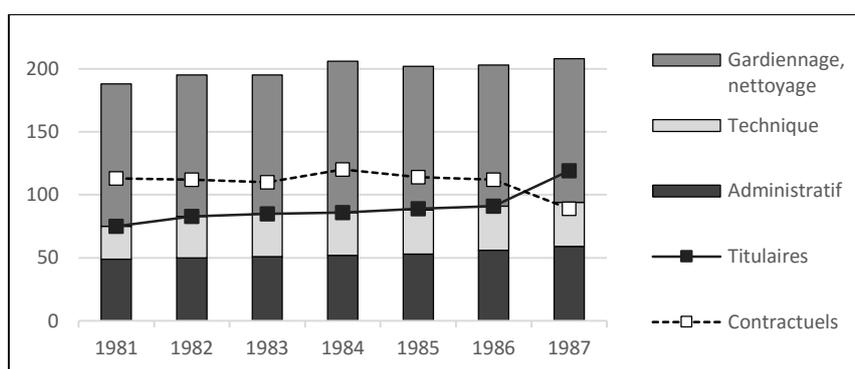
<sup>129</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, Communications du président.

<sup>130</sup> A. Ogien, *L'esprit gestionnaire, op. cit.*, p. 65-73.

important pour la diffusion de ces conceptions gestionnaires, parallèlement aux agents de l'État<sup>131</sup>. Parallèlement aux études HVS engagées, des enquêtes sociales sont confiées au CREPAH (Centre de réalisation et d'étude pour la planification, l'aménagement et l'habitat), un bureau d'étude constitué par l'Union HLM et le Crédit foncier de France<sup>132</sup>. Par ailleurs, le soutien financier aux organismes en difficulté qui est envisagé s'inscrit dans le dispositif contractuel entre l'État et l'Union HLM fixé en mars 1982. La demande d'aide déposée par l'office dionysien dès mars 1981 fait partie des premiers dossiers examinés<sup>133</sup>. Dans le cadre du plan de redressement lui-même, il est prévu que l'Union HLM accompagne les réformes de gestion de l'office de Saint-Denis pour la réorganisation de son fonctionnement administratif, une meilleure prise en charge des vacances de logement et des impayés, et une amélioration des prévisions financières<sup>134</sup>.

Malgré l'intention de rigueur budgétaire affichée, et un relatif allègement de la charge de travail liée à la fin de la gestion du parc de logement de la SEM municipale *Le Logement dionysien* depuis 1978, l'effectif du personnel de l'organisme municipal a continué de croître légèrement jusqu'en 1984 (+ 10 % depuis 1981) avant d'être stabilisé.

**Graphique 7-13 : Évolution des effectifs employés par l'office HLM de Saint-Denis (1981-1987)**



Source : AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 28 avril 1987 (pour le détail, cf. Annexe n° 7-5, B).

Le cadre des emplois administratifs ne connaît pas de bouleversements, mais applique la préconisation de renforcements ponctuels formulée par l'Union HLM dans un diagnostic remis en juin 1984<sup>135</sup>. Un organigramme de 1985 indique que le service en charge de la gestion locative, renforcé, occupe toujours une partie importante du personnel de l'office, avec environ

<sup>131</sup> AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 14 décembre 1981, Rapport de l'Inspection générale du Ministère de l'Urbanisme et du Logement.

<sup>132</sup> AM SD, 2 OPH 22, Séance du CA OPH du 6 décembre 1982, Informations.

<sup>133</sup> AM SD, 2 OPH 21 et 2 OPH 22, Séances du CA OPH du 14 décembre 1981 et du 8 novembre 1982.

<sup>134</sup> AM SD, 2 OPH 25, Séance du CA OPH du 5 juillet 1983, Affaire 28.

<sup>135</sup> AM SD, 2 OPH 27 Séance du CA OPH du 5 juin 1984.

un tiers des employés administratifs<sup>136</sup>. L'essentiel des recrutements supplémentaires effectués au début des années 1980 s'inscrit dans le projet de constituer un service « Relations locataires – Cadre de vie – Environnement » pour réorganiser le travail de gardiennage et de nettoyage, en lien avec les services techniques. Cette tâche revient à Alain Laute, en collaboration avec Jean-Pierre Bocquet, « cadre expérimenté » de l'office HLM de la Seine-Saint-Denis recruté en 1982<sup>137</sup>. Dans cette perspective une visite de toutes les cités a été organisée durant l'année 1981 pour les services et les administrateurs de l'office<sup>138</sup>. Les cinq aides ouvriers et deux surveillants de travaux supplémentaires recrutés en 1982 représentent plus du tiers des nouveaux employés de la période 1981-1985. Ils permettent, peu après, la réorganisation de la régie de l'office en deux équipes polyvalentes équipées pour effectuer des réparations dans les cités<sup>139</sup>. Après 1982, les effectifs des services techniques restent stables, seul l'encadrement étant renforcé par le recrutement d'un chef des achats et d'un quatrième adjoint technique. Pour le reste, la croissance des effectifs tient au recrutement d'une dizaine de femmes de ménages.

À l'endroit des personnels de gardiennage, cette remobilisation est marquée par une contradiction qui prolonge un constat que nous avons déjà fait : d'un côté, on fait d'eux le support d'une « valorisation de la fonction relation locataire<sup>140</sup> », mais d'un autre côté une des principales mesures d'économie prise en matière de personnel est la réduction du nombre de gardiens<sup>141</sup>. De 1982 à 1986, il passe de 73 à 60 pour un nombre de logements stable<sup>142</sup>. Cela doit être réalisé « sans diminution du service rendu<sup>143</sup> » grâce à une réorganisation négociée depuis 1982<sup>144</sup>. En juin 1984, un nouveau règlement de travail est ainsi adopté pour le personnel de gardiennage<sup>145</sup>. Comme dans de nombreuses administrations au même moment, l'informatisation est un moyen mobilisé pour améliorer la productivité<sup>146</sup>. Le travail des gardiens est concerné lui aussi, avec la mise en place d'un système de messagerie électronique

---

<sup>136</sup> Cf. Annexe n° 7-5, A, Organigramme de l'Office HLM de Saint-Denis en 1985 et pour comparaison avec celui de 1974, Annexe n° 4-3. Entre 1974 et 1985, le service gestion est passé de 11 à 17 emplois. Le document de 1985 n'indique pas s'il inclut les personnels chargés du suivi des dettes. Quoiqu'il en soit les services financiers (gestion du personnel comprise) ont eux aussi gagné en importance, passant de 10 emplois à 15.

<sup>137</sup> AM SD, 2 OPH 22, Séance du CA OPH du 8 novembre 1982.

<sup>138</sup> AM SD, 2 OPH 21, Séance du 14 décembre 1981.

<sup>139</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 6 mars 1984, Budget 1984.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 septembre 1985

<sup>142</sup> Cf. Annexe n° 7-5, B.

<sup>143</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 4 octobre 1983, Finances.

<sup>144</sup> À cette occasion, la dotation pour remplacement des gardiens est divisée par deux, permettant de stabiliser les dépenses de personnel [AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 6 mars 1983, Finances].

<sup>145</sup> AM SD, 2 OPH 27, Séance du CA OPH du 5 juin 1984, Affaire 9.

<sup>146</sup> Un marché est passé avec Olivetti en 1986 pour la « mise en place » de 4 micro-ordinateurs [AM SD, 2 OPH 30, Séance du CA OPH du 30 septembre 1986, Affaire 2].

par Minitel, destiné à rendre plus efficaces les échanges avec le service gestion<sup>147</sup>. L'accent n'est pas vraiment mis sur leur rôle de garants de relations de voisinage apaisées.

Depuis 1980, chaque amélioration de la situation comptable de l'office est perçue comme la validation de la politique engagée. Constatant un excédent d'environ 300 000 francs, le rapport financier présenté sur l'exercice 1981 indique ainsi qu'« un redressement de la situation financière semblerait amorcé en 1981 »<sup>148</sup>. De même en 1985, on observe qu'un retour à l'équilibre s'est « amorcé depuis 1983 »<sup>149</sup>, et « pour la première fois depuis plusieurs exercices » une progression plus rapide des recettes que des dépenses<sup>150</sup>. Un rapport de l'inspection des Finances juge, fin 1986, que la « politique de gestion rigoureuse » menée depuis quelques années doit être poursuivie. Toutefois, les bilans sont bientôt plus mitigés.

## 2.2.Des résultats fragiles

Les premiers résultats ne permettent donc pas de régler les problèmes structurels. Les causes principales de déséquilibre budgétaire identifiées au lancement du plan de redressement en 1983, étaient le niveau insuffisant des loyers, l'importance des impayés et celle de la vacance de logements<sup>151</sup>. Situés très en dessous des maximums réglementaires, les loyers ne couvraient pas le coût réel des investissements<sup>152</sup>. Faute d'excédents budgétaires et de fonds propres, les 20 millions de francs qui auraient été nécessaires pour couvrir les impayés de l'année 1982 (près de 10 % des quittances émises) faisaient défaut<sup>153</sup>. Dans ces conditions, il était impossible de combler le déficit cumulé de 23 millions de francs attribué au non recouvrement des loyers des années antérieures. Enfin, une vacance des logements en progression rapide et deux fois plus élevée qu'en moyenne nationale causait plus de 6 % de pertes sur les recettes attendues<sup>154</sup>. Au cours de l'année 1982, pour 7 602 francs dépensés par logement géré, l'office n'encaissait

---

<sup>147</sup> Art. cit., Affaire 5.

<sup>148</sup> AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 8 mars 1982, Finances.

<sup>149</sup> AM SD, 2 OPH 28, Séance du CA OPH du 12 février 1985, Affaire 2.

<sup>150</sup> AM SD, 2 OPH 29, Séance du 10 septembre 1985, Communications du président et Affaire 1.

<sup>151</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, I, C.

<sup>152</sup> *Ibid.* Fin 1982, le taux moyen des loyers HLM appliqué par l'Office dionysien se situe à 52 % du niveau maximum autorisé, celui des loyers PSR à 44 %, tandis que celui des loyers ILM s'établit à près de 30 % en dessous du minimum réglementaire [AM SD, 2 OPH 22, Séance du CA OPH du 6 décembre 1982, Affaire 12].

<sup>153</sup> AM SD, 2 OPH 44, art. cit., I, C. Cf. infra, Graphique 7-14 ; et, Annexe n° 7-6, Impayés et dettes de loyers des locataires de l'Office HLM de Saint-Denis durant les années 1980.

<sup>154</sup> En septembre 1981, le total des logements vacants était de 223, soit un peu moins de 3 % [AM SD, 12 OPH 4, Commission d'attribution du 28 septembre 1981]. En 1983, la moyenne nationale des logements vacants depuis plus de 3 mois était de 1,6 %. En 1984, ces logements représentent plus de 3 % du parc de l'Office dionysien. Le total des logements inoccupés s'y établit autour de 400 en 1982-1984, soit 5 % des logements [AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 septembre 1985, Communications du président].

que 6 996 francs de recettes, soit un « déficit structurel » de plus de 8 %<sup>155</sup>. Durant les premières années du plan de redressement, peu de résultats sont obtenus dans ces trois domaines. En juillet 1986, un bilan conclut ainsi :

L'équilibre économique demeure très fragile. Les objectifs du plan de redressement n'étant pas atteints sur les axes majeurs que sont la réduction de l'endettement et la résorption des vacants, l'exploitation ne permet pas encore de dégager des ressources suffisantes pour à la fois combler le déficit cumulé et réaliser un programme de travaux et d'entretien correspondant aux nécessités du vieillissement naturel du patrimoine<sup>156</sup>.

Le maintien de telles difficultés s'explique en partie par les fluctuations de l'engagement financier de l'État en matière de réhabilitation, et par les réalités socio-économiques auxquelles font face les locataires, qui rendent vite caducs les engagements pris en 1983

### **2.2.1. Relèvement des loyers et financement des réhabilitations : les contraintes persistantes de la tutelle étatique**

Dès 1983, les mesures d'encadrement des hausses de loyers HLM participant à la politique nationale de lutte contre l'inflation empêchent les responsables de l'office dionysien de recourir à une réévaluation franche des loyers en dehors du conventionnement APL, qui de son côté est lié à l'avancée des travaux de réhabilitation. À plusieurs reprises durant cette période, les gestionnaires municipaux se trouvent ainsi dans la position paradoxale consistant à défendre des hausses de loyers supérieures à celles autorisées par l'État. Le budget voté initialement pour 1983 est rejeté car la réévaluation des loyers appliquée pour atteindre l'équilibre dépasse le niveau prescrit par décret<sup>157</sup>. Après les élections législatives de 1986, le conseil d'administration de l'office dionysien s'associe à la Fédération des Offices pour réclamer un élargissement des possibilités de hausses dérogatoires. Cette demande semble aller dans le sens de la dérèglementation prônée par la droite victorieuse<sup>158</sup>, mais l'assouplissement attendu n'intervient pas. Dans la perspective du conventionnement de l'ensemble du parc locatif social, l'État souhaite en effet contenir le budget des aides au logement qui s'est déjà accru au-delà de toutes les prévisions réalisées au moment du vote de la loi Barre<sup>159</sup>. En 1987, de nouveau

---

<sup>155</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 4 octobre 1983, Compte financier 1982.

<sup>156</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, « Plan de redressement - Bilan au 1<sup>er</sup> juillet 1986 ».

<sup>157</sup> AM SD, 2 OPH 25, Séances du CA OPH du 5 juillet 1983 et du 6 septembre 1983.

<sup>158</sup> L'alternative posée dans le texte de la Fédération des Offices est la suivante : « soit les pouvoirs publics permettent la mise en œuvre d'une politique des loyers adaptée aux contextes locaux en tenant compte des facultés contributives des ménages », « soit les pouvoirs publics prennent les mesures compensatoires qui permettent de limiter les dépenses des organismes comme des locataires » (allègement de dette, mesures fiscales, moratoire sur les annuités pour les logements vacants structurels, nouvelles modalités de financement du logement social) [AM SD, 2 OPH 30, Séance du CA OPH du 8 avril 1986, Communications du président].

<sup>159</sup> D. Cornuel, F. Calcoen, « Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement », *op. cit.*

en désaccord avec le Préfet, qui préconise d'en passer prioritairement par une hausse des charges, les responsables de l'office municipal explicitent la faveur qu'ils accordent aux hausses des loyers en soulignant qu'à la différence des charges, elles seraient en partie couvertes par les allocations logement<sup>160</sup>.

Durant ces années, le moindre retard pris par les chantiers de réhabilitation compromet l'équilibre budgétaire de l'organisme en repoussant d'autant la hausse des loyers permise par le conventionnement APL<sup>161</sup>. À défaut des résultats attendus sur ce terrain, en 1986, l'équilibre budgétaire est obtenu uniquement grâce aux recettes exceptionnelles provenant d'indemnités judiciaires et grâce à la baisse de 15 % des dépenses de chauffage liée aux travaux d'économie d'énergie réalisés depuis quelques années<sup>162</sup>. Aux difficultés ordinaires des chantiers, viennent rapidement s'ajouter les variations de la politique nationale. Le bilan établi en juillet 1986 déplore ainsi une baisse du taux des subventions PALULOS (de 40 à 20 % depuis 1984) et le désengagement de la Région, qui remettent en cause l'articulation entre politique de réhabilitation et redressement budgétaire de l'office<sup>163</sup>. Sur un autre plan, la programmation d'une suppression progressive des exonérations de taxe foncière dont bénéficiaient les immeubles HLM fait craindre, dès 1985, que les efforts fournis soient annulés par ces nouvelles charges<sup>164</sup>. On estime ainsi qu'en 1992, la taxe foncière coûtera 18 millions de francs, soit autant que l'entretien et la réparation des immeubles. Avec la première cohabitation, notamment à la suite de la loi Méhaignerie de décembre 1986, le slogan réclamant le rétablissement d'une véritable « politique du logement social » réapparaît dans les délibérations du conseil d'administration de l'office dionysien<sup>165</sup>. Mais, en réalité, dès le gouvernement Fabius l'espoir d'un redressement rapide de l'office, suscité par l'alternance en 1981 et mis en forme durant deux ans de négociations, est nettement retombé.

Aux contraintes engendrées par les mesures nationales encadrant l'économie du logement social, l'orientation politique locale en ajoute d'autres. Ainsi, la prescription réitérée par le Préfet d'appliquer le surloyer est rejetée, en 1983 comme en 1987. En gage de bonne volonté, un questionnaire est envoyé à l'ensemble des locataires afin d'estimer les effets qu'aurait

---

<sup>160</sup> AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 23 juin 1987, Affaire 1.

<sup>161</sup> Par exemple, on déplore dans un bilan de juillet 1986 plus de 600 000 francs de déficit lié au dépôt de bilan d'une entreprise participant à la réhabilitation de la cité La Saussaie [AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, « Plan de redressement - Bilan détaillé au 1<sup>er</sup> juillet 1986 »].

<sup>162</sup> AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 1<sup>er</sup> octobre 1987, Affaire 1.

<sup>163</sup> *Ibid.* ; voir aussi :

<sup>164</sup> AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 septembre 1985, Affaire 1.

<sup>165</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 3 février 1987, Affaire 1. La motion votée dénonce le fait que les seules solutions proposées face à la dégradation des conditions de financement du logement social soient l'augmentation des loyers ou la vente des logements.

l'application de cette mesure repoussée depuis les années 1960<sup>166</sup>. Mais, en trois mois, moins de 10 % des locataires répondent et parmi les dossiers reçus seuls 5 pourraient donner lieu au paiement d'un surloyer<sup>167</sup>. Une recette indécise de 286 000 francs est portée au budget pour 1984, mais suivant la position exprimée par les représentants CNL, elle est finalement retranchée du budget voté, par 9 voix sur 11<sup>168</sup>. En 1987, pour rejeter de nouveau l'application du surloyer, le président de l'office répond qu'elle « risquerait d'accroître les phénomènes d'évitement de certains groupes et de renforcer les processus ségrégatifs dont on connaît les effets désastreux au plan social<sup>169</sup> ». En dehors de l'arbitrage entre relèvement des loyers ou des charges, la politique de loyer de l'office vise en effet aussi des objectifs de peuplement. Dès le début des années 1980, d'ailleurs, à plusieurs reprises, la crainte du « ghetto » est maniée lors de discussions relatives à la politique de loyer. Par exemple, Maurice Soucheyre répond à l'inquiétude que suscite chez une administratrice la hausse des loyers prévue pour la cité Henri Barbusse, où logent de nombreuses personnes âgées disposant de faibles ressources<sup>170</sup>, en affirmant que de son point de vue des « loyers minorés » font peser à long terme un « risque de ségrégation », et que « la notion de cité réservée lui paraît dangereuse, car elle conduit à la fabrication de ghettos »<sup>171</sup>. En septembre 1981 encore, une solution envisagée pour les familles rencontrant des difficultés financières est de les diriger « sur des logements moins chers tout en évitant de constituer des ghettos de familles aux revenus modestes<sup>172</sup> ».

En réalité adaptée aux circonstances, la ligne générale consistait à relever les loyers autant que possible, en ciblant en priorité le segment moyen, et en dispensant les locataires les plus aisés du paiement d'un surloyer qui risquerait de les faire fuir.

### **2.2.2. Impayés et vacances de logement : la résistance du social**

En pratique, les marges de manœuvre étaient très étroites. Des hausses de loyers trop importantes risquaient de se solder par la croissance des impayés parmi les locataires les plus démunis, tandis que le relèvement des quittances déjà les plus élevées pouvait aggraver certains phénomènes de vacance. C'est ce qu'ont pu constater les gestionnaires de l'office en appliquant une recommandation de la Chambre régionale des comptes, en 1983, se traduisant par des

---

<sup>166</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 6 décembre 1983, Communications du président.

<sup>167</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 6 mars 1984, Communications du président.

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 23 juin 1987, Affaire 1.

<sup>170</sup> On y dénombre en 1981-1982, près de 60 % d'habitants de plus de 50 ans, et 41 % des ménages se situent dans la tranche minimale des ressources avec moins de 2000 francs mensuels [AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 8 mars 1982, Avancement des études HVS]. Fin 1981, 12 % des habitants sont étrangers [AM SD, 2 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 septembre 1982, « Composition sociale des cités »].

<sup>171</sup> AM SD, 2 OPH 16, Séance du CA OPH du 25 février 1980, Discussion sur le Budget 1980.

<sup>172</sup> AM SD, 2 OPH 20, Séance du CA OPH du 21 septembre 1981, Dispositif d'aide aux familles.

hausse de loyer dérogatoires pour les logements ILM de la cité du Franc-Moisin<sup>173</sup>. Alors que des difficultés existaient depuis la construction de la cité pour louer ces logements de standing supérieur situés dans une cité dévalorisée, la hausse de 10 % de leurs loyers est accompagnée en 1984 par une accélération des départs et l'aggravation des problèmes de relocation<sup>174</sup>. Il en est de même dans les logements les moins valorisés du bâtiment 3 de la cité : entre 1979 et 1983, la part des logements vacants y est passée de 3 à 16 %<sup>175</sup>.

Plus largement, malgré les mesures prises à partir de 1982 pour améliorer cet aspect de la gestion de l'office, les progrès peinent à se faire sentir<sup>176</sup>. Alors qu'on visait l'objectif de 4 % de logements vacants en 1984 et de 2 % en 1986 (soit 150 logements), on atteint difficilement le taux de 4,5 % au cours de l'année 1985<sup>177</sup>. Si bien que début 1986,

il apparaît plus opportun de se donner des objectifs de réduction des vacants plus conforme à la situation du marché locatif local (5,31%) en se fixant notamment des priorités sur les ensembles à loyers élevés ayant bénéficié ou devant bénéficier d'importants travaux (ILM Franc-Moisin - Saussaie)<sup>178</sup>

La difficulté ne vient pas d'une accélération des départs – estimés à environ 50 à 60 par mois, ils restent à un rythme comparable à celui constaté en 1977<sup>179</sup> –, mais d'une part, d'un volant de plus de 100 logements hors circuit à cause de sinistres ou de travaux en cours, et d'autre part, d'importants problèmes de relocation liés à l'image négative de certaines cités, ou dans certains cas aux ressources insuffisantes des demandeurs touchés par le chômage<sup>180</sup>. C'est ce que montre la courbe des entrées de nouveaux locataires du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin marque une chute de 1980 à 1983<sup>181</sup>. En 1981, la commission d'attribution de l'office constatait que seuls un quart des attributaires en moyenne donnaient suite et acceptaient les

---

<sup>173</sup> AM SD, 2 OPH 25, Séance du CA OPH du 6 septembre 1983. L'autre dérogation accordée concerne la cité Henri Barbusse. Ces hausses de loyers n'ont pas été prévues au départ pour « ne pas pénaliser outre mesure deux groupes dont les loyers actuels ne correspondent pas aux prestations fournies ». Si la perspective globale d'une hausse des loyers était retenue, en pratique, d'autres éléments intervenaient donc dans l'arbitrage.

<sup>174</sup> AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 décembre 1985, « Bilan d'exécution du plan de redressement au 1er juin 1985 ». Sur les problèmes antérieurs de location des ILM du Franc-Moisin : Cf. *supra*, Chap. 4, 3.3.1.

<sup>175</sup> Cf. Annexe n° 7-2, Graphique 2.

<sup>176</sup> AM SD, 2 OPH 21, Séance du Conseil restreint du CA OPH du 3 mai 1982, Affaire D. Les mesures prises consistent à proposer les logements libérés sans attendre la fin de leur remise en état, en se fondant sur une date probable de remise en location ; et par ailleurs à imposer un délai impératif de réponse aux candidats.

<sup>177</sup> AM SD, 2 OPH 26 et 29, Séances du CA OPH du 6 mars 1984 et du 10 septembre 1985. La réduction du taux de vacance de 6 à 4 % correspond à un surcroît de recettes attendu de 1,3 millions de francs en 1984.

<sup>178</sup> AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 4 février 1986.

<sup>179</sup> Le bilan dressé en 1992, constate même une diminution des mutations à partir de 1986 [AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, III, B]. Sur le niveau des départs en 1977 : Cf. *supra*, Chap. 6, 3.2.3.

<sup>180</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, Plan de redressement – Bilan détaillé au 1<sup>er</sup> juillet 1986. Le nombre de logement hors-circuit n'est pas très différents de celui constaté en 1981 (139 contre 163) [AM SD, 12 OPH 4, Commission d'attribution du 28 septembre 1981].

<sup>181</sup> Cf. Annexe n° 7-2, Graphique 1.

logements proposés<sup>182</sup>. Un bilan établi en 1983 retient un niveau un peu plus élevé d'acceptation des attributions (55,1 % en 1981, 41 % en 1982)<sup>183</sup>. Les archives de la commission d'attribution conservent la trace de nombreux refus ou annulation d'attribution dans les années suivantes, avec parfois de meilleurs résultats, mais en 1983 encore il est décidé de « retenir pour chaque type de logement, un maximum de candidats »<sup>184</sup>. Face aux difficultés particulières rencontrées pour trouver des candidats prêts à loger au Franc-Moisin le principe d'une proposition unique est retenu pour ceux qui auraient explicitement demandé cette cité<sup>185</sup>. Un autre exemple de solution est donné par un logement situé au rez-de-chaussée du bâtiment 7 de la cité du Franc-Moisin dont nous suivons l'occupation au sein de l'*Échantillon OPH* : après une période de plus d'un an d'inoccupation en 1983-1984, et une location d'un peu plus d'un an, ce logement finit par être attribué par l'intermédiaire d'une convention « précarité » avec la CAF assortie d'une garantie financière pour le bailleur, en faveur d'une femme sans emploi en instance de divorce<sup>186</sup>. Un progrès des relocations permet une amélioration des recettes à partir de 1986, mais il concerne essentiellement les logements d'une et deux pièces<sup>187</sup>.

**Tableau 7-4 : Logements vacants dans le parc de l'office HLM de Saint-Denis, selon la taille des logements (1983-1986)**

	F1		F2		F3		F4		F5		Total	
<b>Au 1<sup>er</sup> juin 1983</b>	29	9%	112	6%	116	4%	120	6%	33	8%	410	5%
<b>Au 1<sup>er</sup> mai 1985</b>	18	6%	92	5%	116	4%	124	6%	35	8%	385	5%
<b>Au 1<sup>er</sup> juin 1986</b>	17	5%	65	3%	98	3%	125	6%	31	7%	336	4%

Source : AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, Plan de redressement – Bilan détaillé au 1<sup>er</sup> juillet 1986. Taux de vacances calculés à partir du nombre de logement de chaque type (cf. Annexe n° 1-2-b).

À la faveur de la modernisation des moyens informatiques de l'office, on envisage de réétudier complètement la méthode suivie, en notant toutefois qu'

il convient de tenir un équilibre entre une procédure qui doit être nécessairement normalisée pour une grande rapidité de mise en œuvre et la nécessité d'un travail de plus en plus individualisé pour la prévention des déséquilibres sociaux et de l'endettement<sup>188</sup>.

<sup>182</sup> AM SD, 12 OPH 4, Commission d'attribution du 28 septembre 1981, Tableaux manuscrits pour les attributaires des commissions du 2 mars au 1<sup>er</sup> décembre 1981. Le refus explicite ou la volonté exprimée d'être logé hors d'une cité restent minoritaires, mais l'absence de réponse équivaut probablement souvent au même. On peut y ajouter des situations de chômage ou des changements familiaux qui empêchent d'endosser un loyer HLM.

<sup>183</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 4 octobre 1983, Compte financier 1982.

<sup>184</sup> AM SD, 12 OPH 8, Commission d'attribution du 15 septembre 1983. Nous n'avons pas étudié en détail les listes d'attributions annulées ou refusées. Parmi les 130 attributaires de la commission de janvier 1983, seuls 21 dossiers ont été annulés [AM SD, 12 OPH 6, Commission d'attribution du 3 février 1983].

<sup>185</sup> AM SD, 12 OPH 6, Commission d'attribution du 30 septembre 1982.

<sup>186</sup> AM SD, 8 OPH 84, *Échantillon OPH*, Dossier n° 241, Franc-Moisin (bâtiment 7). En 1983-1984, le dossier contient huit courriers de refus ou sans réponses. En 1991, ce logement est transformé en atelier d'artiste.

<sup>187</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, Plan de redressement – Bilan au 1<sup>er</sup> juillet 1986 ; et, AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, III, B.

<sup>188</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, Plan de redressement – Bilan au 1<sup>er</sup> juillet 1986.

La gestion des équilibres de peuplement qui faisait depuis plusieurs années déjà l'objet du discours réformateur des responsables de l'office commence à devenir un enjeu pratique pour ses employés en charge des attributions et de la gestion locative.

Les résultats obtenus en matière d'impayés étaient encore moins satisfaisants. Depuis 1976, on avait cherché à appliquer une méthode de recouvrement plus rigoureuse, sans obtenir de résultats marquants<sup>189</sup>. Au moment de la mise en place du dispositif d'aide aux locataires en difficulté prévu par le gouvernement Mauroy, on estime qu'un « noyau dur » d'environ 500 familles est concerné (soit 7 à 8 % des locataires), dont 150 à 200 familles présentant une situation de difficulté chronique, notamment à cause de handicaps<sup>190</sup>. En 1984, un écart important demeure entre les dettes contractées (10,6 millions de francs) et les provisions pour créances douteuses que l'office parvient à créditer à son budget (4,1 millions de francs)<sup>191</sup>. À cette date comme en 1986, plus de 600 locataires de l'office dionysien ont une dette supérieure à 10 000 francs, ce que Guy Loinger qualifie de « situation quasi irrattrapable » dans l'étude qu'il a menée à la même époque sur les locataires de l'office HLM départemental à Stains<sup>192</sup>. Pour ceux de l'office dionysien, la dette cumulée atteint plus de 31 millions de francs à la fin décembre 1988, avec une proportion stable d'un quart d'endettés. Mais plus d'un tiers des locataires de certaines cités connaissent cette situation, tandis que les impayés supérieurs à 10 000 francs concernent 8 % de l'ensemble des locataires<sup>193</sup>.

Durant ces années, on cherche à améliorer le suivi administratif et social des locataires endettés dans le cadre du plan de redressement (prélèvement automatique et relances effectuées par les gardiens sont envisagés<sup>194</sup>) et des dispositifs d'aide progressivement mis en place avec le soutien de la CAF<sup>195</sup>. Mais l'évolution principale tient à une stratégie répressive désormais

---

<sup>189</sup> Cf. *supra*, Chap. 6, 2.2.2.

<sup>190</sup> AM SD, 2 OPH 20, Séance du CA OPH du 21 septembre 1981, Dispositif d'aide aux familles – Compte rendu de réunion du 25 septembre 1981.

<sup>191</sup> AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 septembre 1985, Affaire 1.

<sup>192</sup> G. Loinger, « Logement et chômage : contribution à l'analyse des parcs de logements sociaux : le cas de Stains ». *Villes en parallèle*, octobre 1986, n° 11, (Les crises de la banlieue aux XIXe et XXe siècle : emploi et résidence). À Stains, la part des endettés au-delà de 10 000 francs, est de 13 à 15 % dans la cité du Clos-Saint-Lazare, et de 7-8 % dans la Cité Jardin.

<sup>193</sup> Cf. Annexe n° 7-6. Fin 1988, les cités les plus touchées en nombre d'endettés sont les cités les plus récentes (Duclos et Picasso), dont les loyers sont les plus élevés. Mais c'est dans les cités du Franc-Moisin, de la Courtille, Danielle Casanova, Pierre Sépard, Guynemer, Cosmonautes et Allende que la part des endettés au-delà de 10 000 frs est la plus forte.

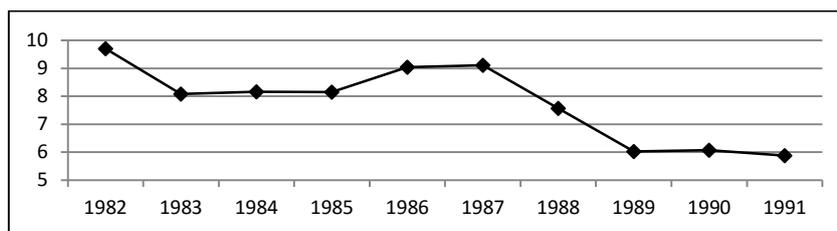
<sup>194</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 6 décembre 1983.

<sup>195</sup> On estime en 1985-1986 que le dispositif d'aide temporaire aux locataires en difficulté mis en place ne donne pas encore les résultats espérés sur le plan financier, même s'il permet d'entretenir de meilleurs rapports avec les locataires : seuls 27 dossiers ont été retenus sur 44 présentés en 1985, et les fonds prêtés aux locataires n'ont pas encore été versés à l'Office pour des questions comptables [AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 décembre 1985, « Bilan d'exécution du plan de redressement au 1er juin 1985 »]. En 1986, on note : « L'efficacité de ce dispositif reste limitée à quelques familles tout en exigeant un travail administratif et un suivi social

clairement assumée. En effet, alors que cette solution était encore écartée en 1979, un nombre important de procédures d'expulsion est engagé et porté à exécution dans l'espoir qu'un signal de fermeté changera les habitudes des locataires face aux impayés. Fin 1985, 393 locataires, dont 144 ont été sanctionnés par un jugement, sont visés par une procédure d'expulsion, soit un peu plus de 5 % du public de l'office ; depuis 1982, 120 logements ont été récupérés par ce biais, dont 16 avec le concours de la force publique<sup>196</sup>. Cette approche répressive, justifiée après coup par le principe d'une « répartition équitable de l'effort de solidarité entre les locataires<sup>197</sup> », a pour intérêt secondaire de donner lieu au paiement à l'office d'indemnités importantes, en conséquence des délais ou de l'absence d'exécution des jugements d'expulsion par les services de l'État<sup>198</sup>.

Les efforts déployés ne donnent pourtant pas les résultats attendus. Alors que le plan de redressement visait une réduction des impayés de trois points dès 1984, et sa poursuite en 1985 pour atteindre la moyenne nationale<sup>199</sup>, le niveau des impayés se stabilise autour de 8 %, puis s'élève de nouveau jusqu'en 1987.

**Graphique 7-14 : Part des impayés sur les quittances de loyer émises au cours de l'année (en %)**



Source : AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, *Bilan du plan de redressement et perspective de développement*, octobre 1992, Documents annexes.

La provision pour créance douteuse réglementaire pour faire face à l'endettement prévisible sur un exercice comptable a pu être portée à un seuil suffisant pour couvrir ce niveau élevé

---

conséquents. L'action coordonnée avec les services sociaux et le recours à des aides traditionnelles, telles que l'aide sociale à l'enfance par exemple, donne des résultats plus probants et reste plus adaptée aux situations sociales rencontrées. De nouvelles actions en faveur des locataires en grandes difficultés sont à explorer en liaison notamment avec la Caisse d'Allocations familiales » [AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, Plan de redressement – Bilan détaillé au 1<sup>er</sup> juillet 1986].

<sup>196</sup> AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 décembre 1985, « Bilan d'exécution du plan de redressement au 1<sup>er</sup> juin 1985 ». En juillet 1986, 277 procédures restent en cours, et la force publique a été requise dans 94 cas [AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, Plan de redressement – Bilan détaillé au 1<sup>er</sup> juillet 1986]. Dans le cas du parc de l'Office départemental d'HLM à Stains, qui dépasse en importance celui de l'Office dionysien avec plus de 8200 logements, le nombre d'expulsion réalisé est seulement de 2 en 1984 [G. Loinger, « Logement et chômage : contribution à l'analyse des parcs de logements sociaux : le cas de Stains », *op. cit.*].

<sup>197</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 octobre 1989, Note sur le projet accord-cadre faisant le point sur la politique menée par l'OPH en matière de gestion sociale.

<sup>198</sup> Pour 1986, près de 700 000 francs sont perçus à ce titre, soit près de 40 % des pertes liées à la vacance [AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, Plan de redressement – Bilan au 1<sup>er</sup> juillet 1986].

<sup>199</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 6 décembre 1983, Affaire 2.

d'endettement à partir de 1986<sup>200</sup>. Si cela permet de fonder le budget de l'office sur des bases plus rigoureuses les impayés constituent toujours une difficulté importante. Comme le souligne le bilan dressé en 1986, « l'objectif du plan de redressement de réduire d'un point par an la masse des loyers impayés se heurte aux tendances lourdes de l'environnement économique et social<sup>201</sup> ». De surcroît, après 1987, on se rend compte assez rapidement que la baisse du nombre d'endettés n'entraîne pas le recul de la dette globale, car la situation des locataires déjà en difficulté a tendance à s'aggraver<sup>202</sup>.

### **3. Le peuplement *immigré*, une variable de gestion assumée face aux difficultés du redressement de l'office (1980-1987)**

Le contexte du début des années 1980 favorise une nouvelle focalisation sur la question *immigrée*. Une réunion tenue à l'échelle régionale sur la politique du logement des *immigrés* en donne l'illustration. Dix jours après la manifestation parisienne concluant la marche pour l'égalité et contre le racisme de l'automne 1983, le préfet de la région Île-de-France invite ainsi ses interlocuteurs à établir des priorités face à ce « grave problème qui préoccupe les pouvoirs publics et présente de sérieux risques de conflagration sociale »<sup>203</sup>. Les références aux « émeutes » des Minguettes de l'été 1981 et de mars 1983, aux mobilisations de jeunes et à la médiatisation qui ont suivi le meurtre d'Abdennbi Guemiah, collégien de la cité de transit Gutenberg à Nanterre, en novembre 1982, et à celui du petit Toufik Ouannes aux 4 000 de la Courneuve en juillet 1983, sont évidentes<sup>204</sup>. Bien qu'elles se rapportent à des faits de moindre intensité, les craintes vis-à-vis du « vandalisme », que les gestionnaires des HLM municipaux associaient déjà depuis plusieurs années au peuplement *immigré*, acquièrent dans ce contexte une résonance nouvelle. Parallèlement, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du plan de redressement de l'office poussent aussi à réactiver l'association que les acteurs locaux avaient déjà su manier entre *immigrés* et dégradation des espaces urbains ; association involontairement encouragée par divers dispositifs de financement des réhabilitations d'HLM, et toujours à l'œuvre en matière d'attribution des logements.

---

<sup>200</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, « Bilan du plan de redressement et perspective de développement », octobre 1992, III, A.

<sup>201</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, Plan de redressement – Bilan au 1<sup>er</sup> juillet 1986.

<sup>202</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 octobre 1989, Communications du président - Note sur les impayés.

<sup>203</sup> AD 93, 2049 W 1, Compte-rendu de la réunion du 13 décembre 1983 au sujet du logement des immigrés.

<sup>204</sup> C. Bachmann, N. Le Guennec, *Violences urbaines, op. cit.*, chap. 45. Sur le meurtre d'Abdennbi Guemiah et ses suites, notamment le rôle de l'évènement dans l'accélération de la résorption des cités de transit : M. Cohen, *Des familles invisibles. Politiques publiques et trajectoires résidentielles de l'immigration algérienne (1945-1985)*. Thèse de doctorat d'histoire. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, p. 580-585. ; Sur l'affaire de la Courneuve : C. Sécaïl, « Un fait divers dans la "chaleur et le bruit". Le meurtre de Toufik Ouannes à la télévision (9 juillet 1983) ». *Hommes et Migrations*. 2016, n° 1313.

### 3.1. « 0,1 % », HVS : le devenir des financements liés au logement social des immigrants dans les années 1980

Comme nous l'avons déjà vu, le « 0,1 % immigrés » a assez peu servi à financer le logement de familles et son orientation en faveur d'un accès accru des étrangers aux HLM est écornée dès le début des années 1980<sup>205</sup>. Bien que le nouveau pouvoir socialiste s'en serve pour résoudre le problème pendant des cités de transit, l'étude de son usage dans le financement des opérations de réhabilitation engagées par l'office HLM dionysien confirme très nettement l'abandon d'une politique en faveur du logement social des immigrants étrangers<sup>206</sup>.

Si les services de l'État se mobilisent alors pour la résorption des cités de transit et face au problème de suroccupation des foyers de travailleurs migrants, ils envisagent en effet de façon très hésitante la poursuite d'une politique d'attribution volontariste. Le premier texte réglementaire relatif au « 0,1 % immigrés » qui mette réellement l'accent sur le logement des familles est une circulaire du 20 juillet 1982, assouplit dans le même temps les règles en décidant qu'il n'est plus systématiquement attendu de réservations de logement en contrepartie des subventions accordées<sup>207</sup>. Le « 0,1% » peut ainsi être utilisé pour appuyer l'amélioration d'ensembles de logements où les populations immigrées sont déjà nombreuses, notamment dans le cadre d'opérations HVS ou DSQ. Il peut aussi intervenir a posteriori pour récompenser un effort particulier effectué par un organisme pour hausser la part des « familles immigrées » dans son patrimoine. Seulement un an plus tard, pour des raisons qui semblent surtout budgétaires dans le contexte du « tournant de la rigueur »<sup>208</sup>, la nouvelle secrétaire d'État à l'immigration, Georgina Dufoix, diffuse en juillet 1983 une circulaire édictant que « sauf exception dont il serait préalablement rendu compte à la Commission nationale pour le logement des immigrés, les aides du 0,1 pour 100 sont subordonnées à la réservation à due concurrence de logements au profit des immigrés, avec droit de suite en cas de libération de ceux-ci »<sup>209</sup>. De fait, comme nous l'avons déjà évoqué, les orientations dégagées par le préfet de région fin 1983 sont assez vagues sur l'enjeu du logement social des familles d'immigrants<sup>210</sup>.

---

<sup>205</sup> Cf. Chap. 6, 3.

<sup>206</sup> De 1975 à 1986, moins d'un quart des sommes accordées par la CDLI 93 ont concerné des logements familiaux dit « définitifs ». Seuls quatre dossiers ont concerné des opérations de construction alors que plusieurs dizaines étaient déposés pour le financement d'opérations de réhabilitation de cité HLM ou d'acquisition-réhabilitation dans l'ancien [Cf. Cf. Annexe n° 6-2, B)].

<sup>207</sup> Circulaire interministérielle n°1-82 du 20 juillet 1982 relative à la déconcentration des décisions d'agrément des opérations relatives au logement des immigrés faisant appel au 0,1 p. 100.

<sup>208</sup> La réorientation de la politique économique décidée en mars 1983 coïncide en matière d'immigration au remplacement de François Autain, secrétaire d'État depuis 1981, par Georgina Dufoix.

<sup>209</sup> Circulaire interministérielle n°83-23 du 18 juillet 1983 relative à la déconcentration de décisions d'agrément des opérations concernant le logement des Immigrés faisant appel au 0,1%

<sup>210</sup> Il se contente en effet de constater un manque de logements « aussi bien pour les familles françaises que

Dans le même temps, la DDE de Seine-Saint-Denis souligne que près de la moitié de la population étrangère du département (45 %) est déjà logée en HLM, et qu'au sein des ensembles HLM les étrangers représentent 15 % des ménages et 24 % des habitants, ce qui est jugé déjà suffisamment important<sup>211</sup>.

Le dispositif HVS qui a servi d'expérimentation pour les réhabilitations engagées dans les années 1980, a contribué à instituer le peuplement *immigré* comme une dimension incontournable des problématiques qu'un organisme HLM doit traiter, en partie en l'abordant avec les conceptions anciennes liant dégradation de l'habitat et inadaptation des populations, reformulées dans le cadre de la politique de RHI<sup>212</sup>. Ainsi, même lorsqu'elle ne constitue pas un enjeu de la réhabilitation, la question *immigrée* paraît assez incontournable pour figurer parmi les critères de décision, comme le montre la conclusion du rapport présenté en 1982 par le bureau d'étude chargé du pré-dossier HVS relatif à la cité Pierre Sépard à Saint-Denis : « Le contexte social, qui ne présente pas de déséquilibres sociaux, tant par rapport aux étrangers, que par rapport aux familles nombreuses ne semble pas s'opposer à la réalisation de travaux<sup>213</sup> ». Ce tropisme a été marqué davantage encore dans les opérations HVS de région parisienne car les terrains choisis cristallisaient des conflits institutionnels portant en particulier sur la gestion des populations *immigrées*, comme c'était le cas à la Courneuve, par exemple, entre la commune et l'office HLM de la Ville de Paris, gestionnaire de la cité des 4 000<sup>214</sup>.

La plupart des cités de l'office dionysien concernées par le dispositif HVS, l'ont toutefois été tardivement et n'ont pas été associées d'emblée à un *problème* de peuplement *immigré*. Dans le cas de la cité Casanova, où loge pourtant une forte proportion de ménages d'immigrants, c'est très rapidement la médiocrité du bâti qui domine le diagnostic<sup>215</sup>. Sur un

---

pour les familles étrangères » et de rappeler que « les Préfets conservent leurs pouvoirs d'attribution et exercent éventuellement leur droit de suite en cas de vacance des logements par eux attribués » [AD 93, 2049 W 1, Compte-rendu de la réunion du 13 décembre 1983 au sujet du logement des immigrants, p. 4].

<sup>211</sup> Ces données sont issues d'une étude réalisée conjointement avec l'IAURIF à partir de l'enquête logement de 1978. Toute à sa volonté d'afficher de bon résultats, l'étude ne tient pas compte de la surreprésentation des étrangers dans les catégories socio-professionnelles inférieures, et néglige ainsi la sursélection à laquelle sont soumis les ouvriers non qualifiés étrangers, démontrée par Michel Pinçon à partir du recensement de 1975, et probablement encore à l'œuvre en 1982 [M. Pinçon, *Les immigrants et les HLM : le rôle du secteur HLM dans le logement de la population immigrée en Ile-de-France, 1975*. Centre de sociologie urbaine, 1981, p. 23-29].

<sup>212</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, *op. cit.*, chap. 9, I, C. La transmission est directe dans le cas du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix, qui a été concerné par les deux dispositifs (RHI et HVS), mais comme l'ont aussi souligné Annick Tanter et Jean-Claude Toubon, elle passe par des sources d'inspiration communes [A. Tanter, J.-C. Toubon, « Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville », *op. cit.*, p. 63].

<sup>213</sup> AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 8 mars 1982, Notes d'informations – Avancement des études HVS.

<sup>214</sup> A. Tanter, J.-C. Toubon, *Stratégie de la transformation sociale des secteurs dévalorisés : l'utilisation locale de la procédure H.V.S.* Paris : IAURIF, 1983 ; A. Tanter, J.-C. Toubon, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.*

<sup>215</sup> AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 14 décembre 1981, Communications du président ; et 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, « Plan de redressement – Bilan détaillé au 1<sup>er</sup> juillet 1986 ».

autre plan, aucune suite n'est donnée à la proposition faite par le secrétariat d'État chargé des immigrés en mai 1982 d'inscrire Saint-Denis dans un « contrat d'agglomération » destiné à financer « une politique nouvelle en direction de la population immigrée », comprenant notamment la mise en place d'une « structure de concertation entre les autorités locales et les populations » (sur le modèle des Offices de Migrants créés à Créteil et Grenoble), ou encore d'actions coordonnées en matière d'attributions des HLM<sup>216</sup>. Il se peut que les élus dionysiens n'aient perçu dans ce dispositif que de nouvelles contraintes. Bien qu'ils se soient accommodés des conditions posées par le contrat de réhabilitation d'une partie du parc de l'office municipal, leur réticence est encore assez grande à s'engager plus avant dans les dispositifs de politique de la ville. Outre la mise en place des ZEP et la création d'un conseil communal de prévention de la délinquance en 1984, il faut attendre 1986 et la procédure « projet de quartier » appliquée au Franc-Moisin-Bel-Air, pour que la Ville s'engage davantage dans ce sens<sup>217</sup>.

De leur côté, les fonds du « 0,1 % immigrés » alloués par la Commission départementale pour le logement des immigrés de Seine-Saint-Denis (CDLI 93), sont de plus en plus fréquemment détournés de leur objectif initial pour contribuer au financement d'opérations de réhabilitation de logements sociaux, avec des contreparties à géométrie variable. Dans le cas de l'opération HVS du grand ensemble de la Rose des Vents à Aulnay-sous-Bois, la décision avait été prise dès 1980, à titre dérogatoire, de couvrir le déficit de loyers perçus suite à la décision de « rééquilibrer » la population du grand ensemble en bloquant pour 18 mois la location de 340 logements, afin de les relouer ensuite à des « familles métropolitaines »<sup>218</sup>. On était donc déjà très loin dans ce type d'opération de favoriser le logement des *immigrés*. L'instabilité du cadre ministériel en charge de l'immigration contribue à faire passer ce type de dérogations dans les habitudes<sup>219</sup>. Un certain arbitraire s'impose dans l'instruction des dossiers par la CDLI 93, d'autant que la déconcentration des décisions finales de financement au niveau régional s'est accompagnée depuis 1982 d'une réduction des sommes disponibles, qui oblige à faire des choix. L'acceptation ou le refus d'un financement non assorti de nouvelles réservations

---

<sup>216</sup> AD 93, 2049 W 2, Courrier du secrétaire d'Etat chargé des Immigrés aux Préfets du 3 mai 1982. La copie conservée mentionne trois communes pressenties en Seine-Saint-Denis : Aubervilliers, Saint-Denis et Montreuil. En 1986, 3 contrats d'agglomération de ce type sont signés [P. Weil, *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. Paris : Gallimard, 1995, p. 265-266].

<sup>217</sup> B. Bréville, « Le Franc-Moisin : des témoignages pour une histoire ». In : *Le Franc-Moisin, entre histoire et mémoires*. Saint-Denis : Les Éditions de la DIV, 2008, p. 32, NaN 106.

<sup>218</sup> Cf. Chap. 6, 3.1.2., et A. Tanter, J.-C. Toubon, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.*, p. 71-73 et 78-81. L'argumentaire de l'opération indique que plus de 70% de la population du grand ensemble est « non métropolitaine », ajoutant probablement ainsi aux étrangers les habitants de nationalité française issus des départements d'Outre-Mer.

<sup>219</sup> V. Viet, *La France immigrée : construction d'une politique, 1914-1997*. Paris : Fayard, 1998, p. 404-407.

de logements dépend de son caractère exceptionnel<sup>220</sup>, de la capacité du demandeur à faire la preuve d'« efforts » pour loger des étrangers<sup>221</sup>, de l'urgence du moment ou encore de l'état des rapports entre la commission et l'organisme demandeur. Par exemple, une demande de subvention de la SEM municipale *Le Logement dionysien* destinée à financer la réhabilitation des cités Joliot Curie et Pierre Sémard est ajournée une première fois en décembre 1981 afin de préciser la convention de réservation<sup>222</sup>. Elle l'est de nouveau en octobre 1982, « compte tenu de la modicité de l'enveloppe » fixée pour la CDLI 93, et alors que plusieurs interventions dans des foyers de travailleurs apparaissent plus urgentes ; puis, une troisième fois en juin 1983, avec comme raison supplémentaire « les difficultés rencontrées par l'AFICIL pour effectuer des contrôles au sein de l'OPHLM de Saint-Denis », bien que les cités de la SEM ne soient plus gérées à cette date par l'office<sup>223</sup>. Au mois d'octobre suivant, alors que ce dernier est sur le point d'obtenir un plan d'aide aux organismes en difficulté, une subvention de 4,8 millions de francs finit néanmoins par être accordée au *Logement dionysien* contre la réservation de 60 logements sur trente ans<sup>224</sup>.

Pour l'office HLM également, le « 0,1 % » représente de nouveau le principal complément de financement des opérations de réhabilitation. Mais, à la différence de la convention conclue en 1977, qui orientait déjà les fonds perçus vers l'entretien des immeubles, aucune disposition ne cherche plus à encourager l'ouverture des HLM municipaux aux étrangers en contrepartie des nouvelles subventions. Les responsables de l'office parviennent en effet à faire reconnaître le plan de redressement financier dans lequel ils se sont engagés avec l'État comme une situation exceptionnelle justifiant un nombre très réduit de réservations supplémentaires. Plusieurs dossiers sont successivement présentés à la CDLI 93 de 1983 à 1986 pour le financement complémentaire du programme pluriannuel de réhabilitation portant sur les cités Fabien, Éluard, les Cosmonautes et la Saussaie<sup>225</sup>. Les subventions accordées ne sont

---

<sup>220</sup> Par exemple, le rachat par l'Office départemental d'HLM de la Seine-Saint-Denis de la Cité des Bosquets à Montfermeil agréé pour 2,4 MF par la CDLI, « compte-tenu du nombre important de familles immigrées concernées par l'opération (plus de 50% de la population de la cité) » [AD 93, 2049 W 3-9, Procès-verbal de la séance de la CDLI 93 du 29 octobre 1982].

<sup>221</sup> Par exemple, l'Office public d'HLM de Bondy qui obtient une partie des sommes qu'il a demandées, sans contrepartie, au motif que 20 % des logements de cet OPHLM sont occupés par des étrangers alors que la population étrangère n'atteint que 10 % dans la commune entière [AD 93, 2049 W 3-9, Procès-verbal de la séance de la CDLI 93 du 29 octobre 1982].

<sup>222</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Procès-verbal de la séance de la CDLI 93 du 3 décembre 1981.

<sup>223</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Procès-verbaux des séances de la CDLI 93 du 29 octobre 1982 et du 16 juin 1983.

<sup>224</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Procès-verbal de la séance de la CDLI 93 du 14 octobre 1983. Par la suite, un total de 5,52 millions de francs est accordé au *Logement dionysien*, avec pour contrepartie la réservation de 43 logements dans ses opérations neuves de la ZAC Basilique [AD 93, 2049 W 3-9, Procès-verbal de la séance de la CDLI 93 du 27 août 1985].

<sup>225</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Procès-verbaux des séances de la CDLI 93 du 14 octobre 1983, du 6 mai 1985, du 27 août 1985 et du 3 octobre 1986.

plus définies à partir d'un forfait par logement réservé, mais sur la base de 25 % des sommes apportées par le « 1 % logement » généraliste, car on se fonde maintenant sur le « taux d'immigrés » déjà logés. L'office dionysien obtient ainsi plus de 8,7 millions de francs<sup>226</sup>. La moyenne d'environ 20 000 francs par logement est moindre que celle accordée par la convention de 1977, et le total relativement faible pour un programme de réhabilitation estimé dans l'ensemble à 270 millions de francs, mais à la différence du « 1 % patronal », ce financement donne lieu à très peu de réservations (6 logements en mai 1985, puis 28 autres en octobre 1986) et offre ainsi à l'office des marges de manœuvre non négligeables<sup>227</sup>. De nouveau, il représente le mode de financement le moins contraignant parmi ceux auxquels le bailleur municipal peut prétendre.

Se montrer aux prises avec des problèmes exceptionnels liés au *peuplement immigré* sert ainsi de façon récurrente à l'office dionysien pour justifier des demandes dépassant le financement standard des opérations de réhabilitation. Cela pousse ses acteurs à mettre spécifiquement en avant la question *immigrée*. Lorsque le « projet de quartier » Franc Moisin-Bel Air est lancé en 1986, on trouve en bonne place dans leur argumentaire l'équivalence entre immigration et dégradation du cadre de vie déjà mobilisée près d'une décennie auparavant<sup>228</sup> :

Le quartier Bel-Air-Franc-Moisin, ancien bidonville résorbé par la construction d'une cité de plus de 4 000 logements, une population de 12 000 habitants dont une population étrangère nombreuse, véhicule dans la Commune une forte image négative. Cet important secteur de la Commune présente des dysfonctionnements sociaux et urbains, nécessitant des réponses adaptées afin d'éviter un processus d'accélération des dégradations<sup>229</sup>.

Tandis que la cité du Franc-Moisin émerge comme celle où les difficultés sociales résistent le plus aux réformes de gestions engagées, l'écho hypertrophié donné au bidonville portugais, qui était loin de recouvrir l'ensemble du quartier pavillonnaire du Bel-Air voisin, montre que l'inquiétude se porte tout particulièrement sur le *peuplement immigré*. On voit en lui non seulement une cause des dégradations matérielles, mais aussi des difficultés posées par l'évitement des « cités périphériques, véritables cités de transit d'une population en attente d'un échange vers les cités bénéficiant d'une bonne image de marque », comme l'affirmera un bilan établi en 1992<sup>230</sup>. Bien que la situation du Franc-Moisin n'entretienne qu'une relation lointaine

---

<sup>226</sup> Si l'on reprend le seuil de 25 % d'occupants étrangers retenu pour le calcul de la subvention, cela revient à près de 450 logements qui seraient réhabilités au bénéfice de locataires étrangers.

<sup>227</sup> AD 93, 2049 W 3-9, Procès-verbaux des séances de la CDLI 93 du 6 mai 1985 et du 3 octobre 1986. L'absence de « contreparties supplémentaires en réservation de logements » était une des revendications avancées par les responsables de l'Office dans la négociation du plan de redressement [AM SD, 2 OPH 26, Séance du CA OPH du 6 décembre 1983].

<sup>228</sup> Cf. Chap. 6, 3.2.1.

<sup>229</sup> AM SD, 2 OPH 30, Séance du CA OPH du 9 juin 1986, Affaire 7.

<sup>230</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, I, A.

avec la réalité des cités de transit mises en œuvre pour la résorption des bidonvilles, l'usage de l'expression témoigne de l'imprégnation de la question *immigrée*. Il rappelle que la résorption des cités de transit est toute proche, et que le parallèle a souvent été fait entre elles et les grands ensembles dégradés pris en charge par la politique de la ville au même moment<sup>231</sup>.

### 3.2.Des mal-logés étrangers discriminés : un effet de la politique de « rééquilibrage social et ethnique » de l'office dionysien

Bien qu'il ne représente pas véritablement une dimension essentielle des réformes de gestion appliquées par l'office HLM dionysien et de sa politique de redressement, le principe d'un « rééquilibrage social et ethnique » est apparu dès le tournant des années 1980 comme un argument utile pour justifier les difficultés du bailleur municipal. Quel est cependant l'effet d'un tel objectif sur les pratiques d'attribution, à l'heure où l'on peine à désigner des attributaires prêts à venir s'installer dans les logements qui leur sont proposés, et alors que parmi les demandeurs d'HLM municipaux la surreprésentation des étrangers déjà observée au milieu des années 1970 se confirme<sup>232</sup> ?

À Saint-Denis en 1985, les étrangers représentent 33,8 % des candidats au logement social recensés par la Préfecture. Dans le département de Seine-Saint-Denis, on trouve des proportions supérieures à Aubervilliers, ou à Clichy-sous-Bois et Montfermeil. Mais, étant donné son poids démographique et l'importance de la demande HLM qui y est recensée, Saint-Denis est d'assez loin la commune du département qui compte le plus de demandeurs d'HLM étrangers en valeur absolue (plus de 2 500 en 1985)<sup>233</sup>. Dès février 1981, un rapport de l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de la région Ile-de-France (IAURIF) posait le problème à l'échelle régionale, en concluant que la part des étrangers parmi les demandeurs d'HLM (24 %, soit un peu plus de 50 000 dossiers) reflétait assez bien leur proportion parmi l'ensemble des

---

<sup>231</sup> Par exemple : « Chelles : la cité de transit et les grands ensembles face à la délinquance », *Bulletin GIP*, n° 21, juillet-septembre 1976, p. 16-19. En 1982, un rapport de J. Barou pour l'organisme gestionnaire des cités de transit Sonacotra déplore « que la nécessité, plus impérieuse – semble t'il – pour les pouvoirs publics de desserrer la cité des 4 000, retarde la poursuite de la résorption de la cité [de transit de la Courneuve] » [Documentation Sonacotra, Jacques Barou, Les cités de transit gérées par G.E.C.I.T. – Situation actuelle et perspective, juin 1982, cité in : C. David, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud dans l'histoire d'une ville et « ses » immigrés (de la fin des années 1950 à la fin des années 1970)*. Mémoire de maîtrise, Histoire. Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2002, p. 274-275.]

<sup>232</sup> AD 93, 2049 W 2, « La demande de logements HLM en Seine-Saint-Denis, dont celle émanant d'étrangers, au 28 janvier 1985 » [Cf. Annexe n° 7-7, La part des étrangers dans la demande d'HLM en Seine-Saint-Denis (1985)]. Sur les chiffres déjà cités pour les années 1970 : cf. Chap. 5, 3.1.3. (Tableau 5-6).

<sup>233</sup> AD 93, 2049 W 2, *art. cit.* [Cf. Annexe n° 7-7, Cartes 1 à 4]. Le niveau élevé de candidats ne donnant pas suite aux attributions prononcées en leur faveur pourrait signifier que les fichiers de demandeurs de logement utilisés par l'Office dionysien sont en partie « gonflés » par défaut de mise à jour. Il se peut donc que la part d'étrangers parmi les demandeurs effectifs d'un HLM à Saint-Denis dépasse la proportion d'un tiers citée ici.

mal-logés d'Ile-de-France (21 %), et que dans ces conditions, il n'était pas « compatible de prôner à la fois l'amélioration des conditions de logement des immigrés et la limitation à un taux de l'ordre de 15 % des immigrés dans les ensembles HLM »<sup>234</sup>. Alors que de nombreuses situations d'insalubrité persistent dans les quartiers anciens de Saint-Denis, et que l'arrêt de l'activité de construction de l'office réduit les possibilités de mobilité des locataires au sein du parc HLM municipal, les archives des commissions d'attribution de l'office et des commissions attribuant les logements réservés au titre de la garantie communale d'emprunt (RGC) montrent que c'est effectivement l'arbitrage entre amélioration des conditions de logement des étrangers mal-logés et « équilibre » ethnique des cités municipales qui est déterminant.

De façon générale, le cadre dans lequel s'exercent les attributions connaît peu de changement durant la première partie des années 1980. Le service municipal du logement a toujours pour fonction de coordonner les différents acteurs locaux qui se réunissent désormais régulièrement dans une commission communale du logement. Les filières d'attribution établies demeurent, de même que la volonté municipale visant à limiter le relogement de mal-logés issus d'autres communes, en particulier lorsqu'ils sont étrangers<sup>235</sup>. En mars 1980, un courrier de l'office à un organisme collecteur du 1 % patronal, rappelle à ce sujet que « par décision préfectorale du 18 juillet 1974, la population étrangère a été stabilisée dans notre Commune », raison pour laquelle l'organisme ne peut pas « accepter de candidats de nationalité étrangère ne résidant pas à Saint-Denis<sup>236</sup> ». La tendance du moment est de valoriser une « gestion adaptée » des attributions, défendue par le mouvement HLM comme un moyen de moderniser ses pratiques, qui contribue à légitimer les écarts existants depuis longtemps avec la règle<sup>237</sup>. Dans le même temps, on s'applique à territorialiser les décisions d'attribution<sup>238</sup>. Les statistiques sur la proportion de locataires étrangers par cités communiquées aux administrateurs de l'office en 1982 contiennent une information nouvelle sur le nombre d'« occupants étrangers », c'est-à-

---

<sup>234</sup> AD 93, 2049 W 1, Note sur les problèmes de logement des immigrés et l'immigration familiale, IAURIF (note réalisée par Joseph Bertet et Christine Corbille), Février 1981.

<sup>235</sup> Ainsi, en commentant le contrat entre l'État et la ville sur les opérations de réhabilitation, Maurice Soucheyre se montre satisfait qu'il prévoie que « les logements à la disposition de la Préfecture, dans le cadre des conventions, ne pourront être occupés que par des mal-logés inscrits au fichier communal du logement de la Commune » [AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 6 septembre 1982]. De même, on trouve dans les dossiers de locataires des courriers adressés à des réservataires patronaux indiquant que « le candidat [présenté] devra être domicilié à Saint-Denis et ou travailler de façon stable dans la Commune. Dans les deux cas, indiquer l'ancienneté à Saint-Denis » [AM SD, 7 OPH 13, *Échantillon OPH*, Dossier n° 255, Courrier du 12 novembre 1982].

<sup>236</sup> AM SD, 5 OPH 8, *Échantillon OPH*, Dossier n° 38, Cité Allende : Courrier de l'OPH au CILRP pour informer du congé du réservataire précédent et demander la désignation d'un nouveau bénéficiaire (10 mars 1980).

<sup>237</sup> *Gestion adaptée et composition sociale. Pour de nouvelles politiques d'attribution*, Rapport du groupe de travail « Gestion adapté des organismes propriétaires », Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers, juin 1982.

<sup>238</sup> C. Dourlens, P. Vidal-Naquet, « Attribution des logements HLM et gestion territoriale des différences ». *Espaces et sociétés*. 1984, La cohabitation pluri-ethnique, n° 45.

dire celui des membres des ménages d'étrangers habitant les cités municipales et non plus seulement le nombre de locataires étrangers<sup>239</sup>. Entre mars et juillet 1982, alors que la part des locataires étrangers recensés par l'office passe de 17,8 à 19 %, celle des « occupants étrangers » connaît une progression bien plus rapide (de 22,3 à 27 %) qui préoccupe visiblement ses gestionnaires. Dans les archives des commissions d'attribution, on trouve pour la première fois en 1984-1985 des tableaux manuscrits récapitulant les congés reçus par cité et taille de logement, qui distinguent les logements libérés par des « Migrants » ou des « Étrangers », et par des bénéficiaires du 1 % patronal<sup>240</sup>. Dans le même sens d'attributions plus « fines », les listings dont disposent les membres de la commission d'attribution de l'office commencent à indiquer la « nationalité » des deux conjoints à partir de 1985<sup>241</sup>. On trouve aussi dans les archives, des listes de « Jeunes Français à reloger<sup>242</sup> », et la pratique fréquente de surligner les codes « nationalité » sur les différents listings, sans qu'il soit évident d'en déduire le motif et les conséquences précises. Un bilan des attributions réalisées en 1983 par la commission chargée du contingent lié à la garantie communale d'emprunts indique toutefois que seulement 9 % des bénéficiaires étaient de nationalité étrangère<sup>243</sup>.

Un dossier de réunion d'avril 1985, consacré à la « recherche de solutions pour améliorer le cadre de vie dans [un] escalier de la Saussaie » illustre le type de raisonnement mobilisé en défaveur de l'attribution de logement à des étrangers<sup>244</sup>. La note établie par la direction de l'office y voit une « affaire "exemplaire" à plusieurs titres » (« empilement de grands logements », « familles nombreuses immigrées mais pas forcément à problèmes ») et pose la question de l'« avenir d'un tel escalier », où 11 F1 et 4 F5 se font face. Le dossier comprend une fiche sur chaque famille, récapitulant la chronologie des plaintes de gardiens et de locataires, les procédures judiciaires en cours parfois depuis plus de 10 ans, et au bas d'une page l'annotation « Taux immigrés ! 26,6 % (logts) / 73,58 % (occup) ». Un des dossiers de ces locataires apparaît dans l'*Échantillon OPH* et permet de détailler le profil et la trajectoire de

---

<sup>239</sup> AM SD, 2 OPH 23, Séance du CA OPH du 6 septembre 1982, Informations. On peut supposer que ce dénombrement des « occupants étrangers » consiste à attribuer une nationalité étrangère à l'ensemble des individus portés sur la composition familiale dont dispose l'Office, en négligeant très probablement les adolescents qui auraient acquis la nationalité française.

<sup>240</sup> AM SD, 12 OPH 12, Commissions d'attribution RGC du 14 janvier 1985 et du 15 avril 1985.

<sup>241</sup> AM SD, 12 OPH 12, Commission d'attribution du 14 mai 1985. Un relevé plus détaillé serait nécessaire pour savoir si cette pratique devient systématique après. De façon générale, nous n'avons pas entrepris d'exploitation systématique de ces listings, dont le statut est souvent flou (entre liste de l'ensemble des demandeurs, de dossiers retenus ou d'attributions effectives).

<sup>242</sup> AM SD, 12 OPH 8, Commission d'attribution RGC du 10 août 1983.

<sup>243</sup> AM SD, 12 OPH 11, Commission d'attribution RGC du 12 décembre 1984, « Bilan des commissions communales du logement de janvier 1983 à décembre 1983 ».

<sup>244</sup> AM SD, 12 OPH 18, Commission d'attribution du 20 mars 1987, Dossier de réunion du 24 avril 1985.

ces ménages « pas forcément à problèmes » mais néanmoins mis en cause<sup>245</sup>. Il s'agit d'une famille de 10 enfants qui a obtenu l'attribution d'un logement neuf en 1972 parce qu'elle habitait un logement de trois pièces en état de péril, dont elle était propriétaire, rue des Ursulines au centre de Saint-Denis. Le père de famille est un immigrant algérien arrivé en France en 1950 et installé à Saint-Denis depuis 1961. Sa femme et leurs quatre premiers enfants sont arrivés en 1963, date à laquelle leur demande d'HLM a été déposée. Au début des années 1970, le ménage pouvait compter sur le salaire du père, aide-peintre, mais aussi sur ceux des trois aînés, jeunes ouvriers en confection, ameublement et chaudronnerie. Aucun document ne vient indiquer ensuite que le locataire aurait contracté une dette. Peut-être à la suite de la décohabitation des aînés, le ménage est relogé en juillet 1986 dans un autre logement du même bâtiment. Comme dans certaines cages d'escalier du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, les éléments dont nous disposons font moins ressortir la gravité des faits reprochés que l'incapacité de l'office et des services municipaux à gérer les dissymétries sociales créées par la juxtaposition de grands et de petits logements dans les constructions du début des années 1970.

L'exemple détaillé ci-dessus, montre que les familles d'immigrants dont le regroupement suscitait l'inquiétude ne s'étaient pas nécessairement installées récemment à Saint-Denis. Pourtant, pour se prononcer, les acteurs municipaux utilisent des listes de demandeurs distinguant les « candidatures immigrées » suivant la durée d'habitation à Saint-Denis, en retenant désormais comme durée de référence non plus 5 ou 10 ans, mais 15 années de résidence<sup>246</sup>. Sur les 8 attributions à des « immigrés » de 1983 qui n'ont habité à Saint-Denis qu'après 1968, 7 sont liées à des opérations d'urbanisme en cours<sup>247</sup>. Le témoignage que nous avons recueilli auprès d'Éliane Robert, employée du bureau de l'urbanisme opérationnel de la Ville qui a participé à ces commissions durant les années 1980, évoque les grandes réticences exprimées par la plupart des acteurs à l'égard du relogement d'étrangers<sup>248</sup>. Elle effectuait le suivi de la ZAC Basilique et devait s'assurer des relogements restant à réaliser pour le lancement des derniers chantiers, qui concernaient quasi exclusivement des immigrants étrangers. Mais, les résistances étaient telles qu'elle a fini par ne plus se rendre dans les commissions d'attribution. L'hostilité pouvait aussi venir des locataires résidant dans les cités où arrivaient les relogés. Éliane Robert se souvient ainsi d'un mouvement de grève des loyers initié dans la cité Duclos après un relogement. On comprend ainsi que, même lorsqu'elles ne

---

<sup>245</sup> AM SD, 9 OPH 58, *Échantillon OPH*, Dossier n° 792, Cité de la Saussaie, bâtiment 6. Une note manuscrite du début des années 1980 indique que trois autres familles nombreuses de 9, 7 et 8 enfants habitent la même cage d'escalier.

<sup>246</sup> *Art. cit.*, « Bilan des commissions communales du logement de janvier 1983 à décembre 1983 ». Sur les seuils chronologiques appliqués précédemment : cf. Chap. 5, 3.1.2.

<sup>247</sup> *Ibid.*

<sup>248</sup> Entretien avec É. Robert, le 30 mai 2013. Voir aussi : C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique" ». *op. cit.*, p. 45.

posent pas de problèmes, les familles d'immigrants préoccupent les gestionnaires municipaux, car leur présence pourrait susciter des phénomènes d'évitement qui compliqueraient la situation financière de l'office.

Les archives de commissions d'attribution confirment ce témoignage, tout en révélant que l'exclusion des candidats étrangers n'était pas une règle établie une fois pour toutes, mais l'objet de discussions récurrentes entre acteurs chargés de différents segments de l'action municipale. Après la ZAC Basilique qui avait traité la question de l'habitat insalubre sur le mode de la table-rase, la municipalité a choisi d'agir à une échelle plus fine en créant, en 1984, une Maison de l'habitat rapprochant les services de l'hygiène et de l'habitat. Sa mission était de favoriser la réhabilitation d'immeubles anciens lorsque leurs propriétaires étaient prêts à s'engager, et de mener des opérations de restructuration urbaine plus ponctuelles à l'aide de financements RHI, comme dans l'îlot Boulangerie<sup>249</sup>. La plupart de ces réhabilitations, concernant au total près de 3 500 logements dont seules les parties communes et les façades étaient le plus souvent traitées, ont été réalisées dans le cadre de deux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) qui ont concerné le centre-ville élargi entre 1984 et 1993<sup>250</sup>. Dans cette configuration, chaque petite opération concernant des immeubles vétustes, parfois en situation de péril, où logeaient le plus souvent des immigrants étrangers soulève la question des moyens de relogement que les différents organismes municipaux sont prêts à débloquer.

**Encadré 7-7 : Acteurs et contraintes de l'attribution des HLM à Saint-Denis au milieu des années 1980, d'après un courrier de l'adjoint à l'habitat<sup>251</sup>**

Ce courrier du maire-adjoint à l'habitat, René Lorioz, est issu d'un dossier de locataire. Il illustre bien le fonctionnement du système local d'attribution, dans lequel interviennent principalement la Commission communale du logement, l'office HLM et la SEM municipale *Le Logement dionysien* qui construit des logements neufs dans la ZAC Basilique et réhabilite ailleurs des immeubles anciens. Le courrier concerne le relogement d'habitant de tels immeubles.

« Par note du 9 août 1985, vous nous demandez dans quelle mesure il est possible d'attribuer à Madame R. (60 Péri) un logement de type F2 qui serait disponible cité Gabriel Péri, bâtiment 5. Après contact avec l'office, il semble que ledit logement soit déjà en cours de proposition ; si le candidat l'acceptait il serait donc impossible de satisfaire Madame R. Celle-ci étant attributaire (CCL juillet 1985) le mieux est que vous preniez contact directement avec l'office (Service Gestion ou J.M. Denjean) pour régler cette affaire.

Toutefois, j'attire votre attention sur les difficultés que nous rencontrons les uns et les autres. La Commission Communale du Logement a pour principe de régler dans les meilleures conditions possibles les relogements (provisoires ou définitifs) liés aux opérations de réhabilitation ou de construction neuves. Ce principe suppose néanmoins quelques procédures, qui peuvent paraître lourdes, mais qui sont indispensables à une bonne maîtrise des attributions de logement. Pour les opérations de réhabilitation, un groupe de travail présidé par moi-même et composé de représentants du LOGEMENT DIONYSIEN, de la Maison de l'Habitat et du Service du Logement, examine toutes les enquêtes sociales (ce qui suppose qu'elles aient été faites [...]), les transmet au Service du Logement qui soumet donc les dossiers à la CCL dans les délais demandés. Ce groupe

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 45-47.

<sup>250</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". », *op. cit.*, p. 45-47., et interventions lors de la journée d'étude « Saint-Denis, "îlot Basilique". La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière », tenue à Saint-Denis, le 24 juin 2013.

<sup>251</sup> AM SD, *Échantillon OPH*, 10 OPH 22, Dossier n° 860. Courrier de la Ville (reçu le 2 août 1985 par le *Logement dionysien*, puis transmis à l'Office HLM par le *Logement Dionysien* le 18 septembre 1985)

de travail permet de détecter, en amont, avant la Commission, les éventuelles difficultés (problèmes de solvabilité), et s'il s'en présente doit rechercher les solutions de remplacement adéquats. Si ce travail est demandé et réalisé dans les délais, la Commission Communale du Logement confirme l'attribution. Les relogements dans ce cas interviennent sans retard.

Les locataires des immeubles pour lesquels une réhabilitation est prévue, comme tous les Dionysiens, ont souvent des souhaits de relogements assez précis. Nous comprenons parfaitement qu'il faille négocier avec ces locataires dans les meilleures conditions. C'est pourquoi, dans la mesure du possible, nous essayons de leur faire des propositions les plus proches de leur souhait. Ceci étant, nous ne pouvons pas faire de miracle. Le cas de Madame R. est assez éloquent. Elle demande un relogement à Péri. Pour cette cité et ce type de logement, l'office a une liste d'attente de plus de 30 personnes pour un rythme de congé mensuel inférieur à 1. En proposant à Madame R., un logement à Péri, nous lui avons fait "doubler" la liste d'attente (Vous imaginez devant ce type de situation quelles peuvent être les réactions des demandeurs !!). Refusant la proposition, elle nous met en situation difficile. Je crois donc, qu'il faut discuter avec ces familles, tout à la fois en prenant en compte leurs exigences, légitimées par une opération de réhabilitation qu'elles n'ont pas toujours demandée et qui leur est même parfois imposée, mais en leur faisant mesurer les difficultés en matière d'attribution de logement dans la commune. Je ne suis pas sûr, dans le cas de Madame R., que nous ayons été assez ferme.

Dans une 2e note, vous demandez que 2 logements de la Cité Gabriel Péri soient bloqués pour assurer le relogement de 2 des 8 familles domiciliées 9 boulevard Carnot (Opération Patisfrance). Nous avons demandé à l'office de bloquer 2 logements, étant entendu, bien sûr qu'ils seront quittancés au Logement Dionysien à compter de ce jour. Au cours d'une conversation téléphonique, que vous avez eue avec F. PAILLARD, vous lui avez indiqué avoir l'intention de reloger les 6 autres familles du 9 Bd Carnot, soit sur l'un des 3 îlots de la ZAC, soit sur l'immeuble rue Blanqui acquis récemment par la SEM. Je vous rappelle que toutes les attributions de logement sont soumises à la Commission Communale du Logement. Il est donc nécessaire de transmettre les enquêtes sociales dans les meilleurs délais. [...]

Le Maire-Adjoint, R. LORIOZ ».

Diverses interventions éparpillées face aux nombreux cas d'insalubrité qui persistent dans la ville pose la question du relogement d'immigrants étrangers. Un dossier de commission d'attribution illustre le cas d'une opération de RHI conduite aux 10-16 rue Charles Michels, entre la gare de Saint-Denis et la Seine, en 1983-1984<sup>252</sup>. René Lorioz, adjoint en charge de l'habitat, signe dans ce dossier plusieurs notes destinées à définir la méthode suivie afin d'accélérer les relogements. Le refus de reloger « les squatters et les migrants célibataires » est fermement posé, de même que les principes d'une proposition unique de relogement et d'un murage rapide des appartements vidés. Face à des situations urgentes comme le « véritable problème de sécurité » qui se pose pour un couple d'immigrants occupant le dernier logement d'un immeuble à détruire 20 boulevard Félix Faure, dans un « quartier dépeuplé » du périmètre de la ZAC Basilique, des solutions ponctuelles peuvent être trouvées dans les immeubles détenus par le service des domaines de la Ville<sup>253</sup>. Dans ce cas, c'est une solution préférée à un relogement en HLM car « leur insertion [paraît] difficile » aux membres de la commission d'attribution. Le même jour, on envisage le relogement de quelques « familles immigrées » du 46 rue de la République par l'office sur le contingent « 0,1 % immigrés » dont il doit disposer. Dans le cas d'un immeuble en péril, nécessitant une démolition et « occupé en majorité par des

<sup>252</sup> AM SD, 12 OPH 11, Commission d'attribution RGC du 12 décembre 1984, Dossier « Documentation relative à l'opération de résorption de l'habitat insalubre au 10-16 rue Charles Michels ».

<sup>253</sup> AM SD, 12 OPH 14, Commission communale du logement du 17 octobre 1985.

familles immigrées », au 8-10 rue du Landy, à la Plaine Saint-Denis, c'est le Bureau municipal qui a décidé que seuls les cinq ménages en situation régulière seraient relogés<sup>254</sup>. Les documents archivés ne permettent pas de déterminer si la régularité de leur situation se rapporte à l'existence de contrats de location ou à leurs titres de séjour en France.

Face à ces demandes récurrentes, qui trouvent difficilement satisfaction bien qu'elles n'engagent pas un nombre important de ménages, la réaction est de réaffirmer ouvertement et avec fermeté des « critères d'affectation reposant sur un rééquilibrage social et ethnique et sur la composition familiale », comme le fait le chef du service municipal du logement en octobre 1986, en réponse à son homologue du service du domaine qui appuie le dossier de la famille d'un immigrant originaire du Maghreb<sup>255</sup>. La note précise que « bien que Monsieur H. ne soit pas responsable de ses faibles ressources, il ne pourra trouver de F5/F6 en logement conventionné à un prix plus faible », et poursuit en indiquant que « l'office pourrait envisager un relogement sur Duclos ou Picasso mais la liste d'attente sur ces deux cités est longue », avant de conclure : « Je t'avoue ne pas savoir régler ce problème ». On a pourtant pu constater avec le document reproduit dans l'encadré 7-7 que couper la file d'attente était parfois pratiqué.

Une question comparable se pose au printemps 1987 pour la dernière famille à reloger d'un immeuble à réhabiliter du 54 rue de la République<sup>256</sup>. D'abord retenue sur le contingent du *Logement dionysien* dans le quartier Basilique, puis sur celui de l'office, cette famille de six personnes a dû refuser les deux propositions à cause des loyers proposés, autour de 3 000 francs mensuels, alors que le père – qui travaille à Saint-Ouen depuis 1959 – reçoit un salaire de 6 000 francs, complété par 2 700 francs d'allocations familiales. Aux demandes insistantes de la Maison de l'habitat, la responsable du service gestion de l'office répond :

1) Nous n'avons actuellement aucun logement de type F4 ou F5 dans des bâtiments ou des cités où reloger de bonne manière les familles étrangères.

2) Au cas où une disponibilité se ferait jour, doit-on considérer cette famille prioritaire par rapport à d'autres familles migrantes déjà retenues depuis de nombreux mois dans des commissions R.G.C ?

Bien que la famille en question ne soit ni sans ressources, ni particulièrement nombreuse, on comprend donc que seul le départ de locataires étrangers peut ouvrir des possibilités de relogement dans les cités correspondant au niveau de loyer recherché. L'annotation du directeur de l'office portée au bas de ce document le confirme : « Je pense que l'office ne peut plus faire face à ce type d'urgence ». À la suite, celle de Gérard Réquigny, élu membre du conseil d'administration, est moins définitive :

---

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> AM SD, 12 OPH 16, Commission d'attribution RGC du 14 octobre 1986, Note de service de D. Gamard (chef de service Logement) à Mme C. Chenard (chef de service domaine), le 20 octobre 1986.

<sup>256</sup> AM SD, 12 OPH 18, Commission d'attribution RGC du 9 mars 1987, Courrier de Danielle Delorme (service gestion de l'OPH) à M. G. Requigny, le 30 avril 1987.

OK avec JMD [le directeur de l'office] cependant ces urgences doivent être satisfaites avec nous ou avec le LD [*Le Logement Dionysien*]. Il semble que le LD ne le puisse pas. Je ne pense pas que l'on puisse refuser. Cela dit, en tenant compte des critères d'affectation (cité, escalier, bât...). Quand (*sic*) à la priorité par rapport aux autres familles migrantes, c'est le BL [bureau du logement] qui peut nous le dire. Peut-être peut-on en profiter pour faire un courrier à RL [adjoint à l'habitat] récapitulant le nombre de familles migrantes en attente et en demandant si cette famille doit être considérée comme prioritaire. En fait tout dépend de la proximité de début des travaux de réhabilitation. GR.

Malgré une prise en considération différente des rapports de force et des échanges de services entre les acteurs municipaux impliqués, on note que chacun s'accorde néanmoins sur la fragilité de l'« équilibre social » dans les cités. Les différents exemples déjà évoqués montrent qu'après 1985, alors que le bailleur municipal éprouve le plus grand mal à s'affranchir des difficultés économiques et sociales de ses locataires, l'inquiétude se porte de façon de plus en plus étroite sur la composition ethno-raciale des cités municipales. Certaines demandes d'attribution viennent confirmer malgré elles des problèmes de cohabitation inter-ethnique perçus comme indépassables. C'est le cas, en mars 1987, du courrier d'une attributaire retenue sur le contingent RGC mais non encore relogée, transmis par le service municipal du logement à l'office<sup>257</sup>. Son auteure demande quand elle pourra réaliser son « rêve » d'accéder à un logement salubre, en rappelant qu'elle vit dans un appartement très humide du 91 rue Gabriel Péri avec un bébé de trois mois et qu'elle a été elle-même victime de la tuberculose dans sa jeunesse, avant d'indiquer :

En plus de cela, s'ajoutent les problèmes de voisinage. Étant Algérienne et mon ami Portugais, le moindre déplacement de chaise, le son de la voix ou tout autre bruit naturel mais insupportable lorsque l'isolation est mal faite nous provoque les foudres des voisins ou de la concierge<sup>258</sup>.

Les arguments développés la même année par le directeur du *Logement Dionysien* au sujet d'un autre cas, confirment le constat d'une nouvelle crispation face aux étrangers demandeurs de logement social<sup>259</sup>. D'un côté, il présente les différents éléments légitimant une « responsabilité particulière de la municipalité (insalubrité extrême, demande de la Ville d'acquérir l'immeuble « sur la base d'un rapport précis et complet (donc ne laissant rien ignorer ni l'état physique de l'immeuble, ni de son occupation sociale) »). De l'autre, il affirme « [comprendre] parfaitement – et [approuver] sans réserve – les raisons pour lesquelles la solution aux nombreux cas de “mal logés” ne saurait être trouvée dans les cités Office ou L.D., si l'on veut éviter d'en faire des ghettos ou simplement d'y aggraver les situations existantes ».

---

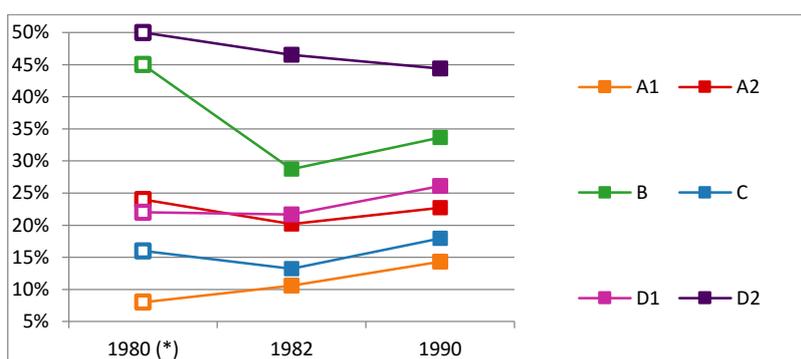
<sup>257</sup> AM SD, 12 OPH 18, Commission d'attribution OPHLM du 20 mars 1987.

<sup>258</sup> *Ibid.* Un courrier envoyé plus d'un an après déclare que la candidate renonce à son attribution après avoir trouvé un logement à Colombes, dans les Hauts-de-Seine.

<sup>259</sup> AM SD, 12 OPH 19, Commission d'attribution RGC du 17 septembre 1987.

Même si la dispersion des immigrants résidant dans le parc privé à Saint-Denis n'est plus affichée publiquement comme un objectif de la municipalité comme à l'époque de la résorption des bidonvilles, et bien qu'on n'en mesure mal l'ampleur à travers ces quelques dossiers, l'impératif d'« équilibre social et ethnique » qui s'applique dans les cités municipales débouche sur une politique d'endiguement assez proche de celle envisagée au milieu des années 1970<sup>260</sup>. Car il a pour effet de contraindre les étrangers habitant des immeubles insalubres encore nombreux à Saint-Denis, au centre-ville ou dans les quartiers de la Plaine et Pleyel, soit à quitter la commune, soit à y demeurer sans perspective d'amélioration de leur condition. Malgré leur dévalorisation, les HLM continuent de représenter pour eux une solution enviable. En serré dans une logique de redressement qui donne des résultats insuffisants et sans perspective assurée de réussite de la réhabilitation de son patrimoine, les acteurs de l'office et leur entourage institutionnel se sont résignés, de façon bien plus stricte que dans les années 1960 et 1970, à fermer le parc de HLM municipal à la plupart de ces mal-logés identifiés en fonction de catégories ethno-raciales.

**Graphique 7-15 : Évolution estimée de la part des locataires étrangers par segments du parc HLM municipal (1980-1990)**



Sources : Le symbole (\*) signale que les données représentées pour 1980 sont celles issues de l'*Échantillon OPH*, donc tributaires de marges d'erreur [cf. Annexe n° 7-1]. Les données de 1982 et 1990 sont issues de recensements des étrangers par cité effectués par l'office, à partir desquels nous avons reconstitué les segments définis dans notre typologie du parc HLM municipal [cf. Annexe cartographique n° 6]. La cité Henri Barbusse, qui se caractérise aussi par des loyers très faibles, mais dont l'histoire et la morphologie sont singulières n'est pas incluse. Les locataires étrangers y sont 11 % en 1982 et 14 % en 1990, soit au niveau du segment A1.

Entre 1982 et 1990, le nombre de locataires étrangers passe, selon les chiffres de l'office dionysien, de 1 357 à 1 532, soit une croissance de 13 % sur huit ans<sup>261</sup>. Malgré cette nouvelle hausse, l'effet d'endiguement paraît avéré si l'on compare la proportion atteinte en 1990 (21,3 % des logements loués<sup>262</sup>) à celle des demandeurs étrangers d'HLM à Saint-Denis, qui

<sup>260</sup> Cf. Chapitre 5, 2.2.

<sup>261</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 février 1991, Affaire 18, Annexe au rapport de J. Clochette sur le plan d'occupation et les règles d'attribution du patrimoine de l'Office.

<sup>262</sup> Les proportions calculées pour 1982 le sont par rapport à l'ensemble des logements dont l'Office est propriétaire. La différence est importante : le nombre de logements vacants est d'environ 400 logements en 1982-1983 comme en 1990. Elle conduirait à hausser de 1 point la proportion globale des locataires étrangers en 1982, de 18 à 19 %. Cependant, on ne connaît pas avec précision le nombre de logements vacants par cité en 1982, ce qui empêche d'en tenir compte pour les données relatives à l'années 1982 portées sur le graphique.

s'établit depuis le milieu des années 1970 à plus de 30 %. Pour autant, entre les segments du parc HLM, l'effet de « rééquilibrage ethnique » n'est pas flagrant. Leur stratification en fonction de l'importance du peuplement *immigré* évolue assez peu, car après des évolutions plus contrastées au tout début des années 1980, la progression du nombre de locataires étrangers se fait à un rythme comparable dans l'ensemble du patrimoine de l'office à l'exception du segment D2 qui représente le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin. Encore faut-il constater que le recul de la proportion (de 47 à 44 %) et du nombre absolu de locataires étrangers (de 121 à 83) est l'effet d'un abandon progressif de l'immeuble à la vacance après 1988<sup>263</sup>.

### ***En attendant la sortie de crise de l'office : une citoyenneté urbaine sous condition***

Du point de vue budgétaire, l'objectif consistant à équilibrer les dépenses et les recettes de l'office HLM de Saint-Denis est aisément identifiable et quantifiable. Mais sur le versant « social et ethnique », il paraît plus difficile d'identifier le moment à partir duquel l'équilibre pourra être déclaré atteint. Pour l'essentiel, celui-ci relève en effet de conventions sociales et politiques susceptibles d'évoluer, qu'il s'agisse de la part de prestations sociales versées aux locataires HLM ou des évolutions du contexte socio-politique qui font régulièrement ressurgir la logique du « seuil de tolérance » aux *immigrés*. Certes, le récit des négociations menées par l'office pour obtenir aides et subventions lui permettant de solder ses déficits antérieurs confirme que l'enjeu budgétaire comporte aussi une dimension politique. L'État choisit ainsi de faire des réformes de gestion un préalable au versement de soutiens financiers supplémentaires, indispensables pour que le bailleur municipal sorte de la crise budgétaire dans laquelle il est entré au milieu des années 1970. Mais, alors, qu'on peut suivre les progrès – limités – de l'équilibre comptable à l'aune des excédents dégagés pour combler les déficits antérieurs, l'« équilibre social et ethnique » semble un horizon toujours repoussé et difficile à mesurer. Il mêle en effet des problématiques diverses dans lesquelles la dimension ethnique, au sens de regroupements communautaires qui isolerait les immigrants étrangers du reste de la société locale, apparaît finalement peu présente.

Sur le plan socio-économique, l'indicateur de la dette locative est sans appel. Les nouveaux impayés sont stabilisés au début des années 1980, mais ils ne diminuent pas significativement avant 1988, tandis que les dettes antérieures demeurent très difficiles à solder. En la matière, l'office municipal est tributaire du contexte économique morose dont souffre une part importante de ses locataires : environ 25 % sont endettés en 1988. Le principal levier sur lequel l'office peut agir est le conventionnement APL afin de mieux garantir la solvabilité des

---

<sup>263</sup> Cf. Annexe n° 7-2, Graphiques 1 et 2.

locataires. Les hésitations du début de la décennie ont repoussé dans le temps la mobilisation de cette ressource. Ensuite, les délais imposés par le montage et le financement des opérations de réhabilitation qui ouvraient droit au conventionnement APL, ont éloigné encore cette perspective d'un « équilibre » socio-économique. Face à la progression continue de l'endettement locatif, on constate de nouveau à la fin 1988, l'insuffisance de la provision pour créances douteuses portée au budget de l'office<sup>264</sup>. Ainsi, malgré quelques années d'excédents d'exploitation, le déficit cumulé demeure. On prévoit même qu'il progressera de nouveau. Une subvention aux organismes en difficulté demandée en 1988 est portée au budget en 1989. Mais elle ne couvrirait que le déficit cumulé prévisible pour la période 1986-1991<sup>265</sup>.

Un autre indicateur d'équilibre retenu par les gestionnaires de l'office est le taux de vacance des logements, lui aussi cause de pertes de recettes. En dehors des progrès réalisés pour les petits logements, il évolue très peu. Les défauts de gestion, comme la lenteur des travaux nécessaires avant relocation, n'expliquent qu'une partie du phénomène. L'importance des refus émanant d'attributaires montre qu'une partie du parc est devenue répulsive pour certains demandeurs de logements. Mais, on peut raisonnablement penser qu'une part de la vacance, notamment celle qui concerne les grands logements, s'explique par la volonté de stabiliser la proportion d'immigrants étrangers dans le parc HLM municipal. On ne trouve pas dans le cas de l'office dionysien l'officialisation d'une démarche consistant à laisser des logements délibérément vides pour « rééquilibrer » le peuplement, comme cela a été pratiqué à différents endroits notamment pour éviter la concentration de familles nombreuses *immigrées*<sup>266</sup>. Mais, sans de telles pratiques, en dehors du cas des logements inutilisables pour des raisons matérielles, on ne comprendrait pas les difficultés éprouvées pour reloger dans les cités municipales les habitants étrangers des immeubles anciens en cours de réhabilitation.

Si l'expression n'est plus maniée, l'idée d'un « seuil » au-delà duquel la proportion de locataires et d'habitants *immigrés* favoriserait le rejet des cités municipales et des difficultés de gestion, a des effets bien réels durant les années 1980. Bien qu'il ne soit pas question de réduire la part des locataires *immigrés* pour s'aligner sur le seuil de 15 % des décennies antérieures, l'effet discriminatoire à l'encontre des mal-logés étrangers apparaît plus fort. À la différence de ce que nous avons observé durant les années 1970, en effet, les demandeurs de logement étrangers ne peuvent plus compter sur une extension quantitative du patrimoine de l'office, ou sur l'incitation à ne pas discriminer qu'avait constitué le « 0,1 % immigrés » à ses débuts. Il est probable que les acteurs de l'office n'aient pas eu le sentiment d'exercer une discrimination

---

<sup>264</sup> AM SD, 2 OPH 36, Séance du CA OPH du 25 octobre 1988, Affaire 1, Compte financier 1987.

<sup>265</sup> AM SD, 2 OPH 36, Séance du CA OPH du 14 février 1989, Affaire 1, Budget 1989.

<sup>266</sup> Cf. exemples du grand ensemble de la Rose des Vents à Aulnay-sous-Bois [A. Tanter, J.-C. Toubon, « Mixité sociale et politiques de peuplement », *op. cit.*].

excessive, dans la mesure où la proportion d'étrangers continuait de progresser dans le parc HLM municipal. Mais comme la stabilisation du peuplement *immigré* était pensée à l'aune d'un seuil fixé bien en dessous de la demande exprimée par des immigrants étrangers habitants de Saint-Denis, la discrimination était mécanique.

La métaphore de l'équilibre, transposée par les gestionnaires de l'office de l'enjeu budgétaire au peuplement des cités, repose sur l'idée selon laquelle des voisinages socialement équilibrés, c'est-à-dire à la fois socialement mixtes, exempts de fortes concentrations d'*immigrés*, respectueux des normes d'occupation des immeubles et relativement stables, causeront moins de dépenses et moins de pertes de recettes. Or, l'approfondissement des difficultés économiques et sociales des locataires, la limitation des moyens de l'office en termes d'entretien et de gardiennage et les retards pris par la réhabilitation des cités les plus problématiques n'étaient pas de nature à apaiser les situations de cohabitations conflictuelles. Celles-ci étaient d'autant plus récurrentes qu'au-delà des choix d'attribution, les stratifications héritées du parc HLM municipal et la structure même des immeubles, qui juxtaposait beaucoup plus depuis les années 1970 des logements de taille et de standing diversifiés, contribuaient à rendre difficile la gestion des voisinages. Aussi, les acteurs de l'office dionysien trouvaient aisément des raisons de penser qu'ouvrir davantage les cités municipales aux étrangers représentait un risque. Cela revenait à conditionner l'accès aux HLM des immigrants étrangers à l'assainissement et à la stabilisation de la situation financière de l'office.

Il s'agit là d'une véritable rupture. Depuis la Libération, et même lorsque les élus locaux communistes réclamaient la répartition des immigrants de bidonvilles entre les communes de la région parisienne, le fait de vivre dans un logement insalubre n'avait jamais été remis en cause par les acteurs locaux comme motif légitime d'un droit au logement. À travers les échanges entre services municipaux chargés des immeubles vétustes que nous avons rapportés, ou par l'intermédiaire de témoignages plus récents<sup>267</sup>, on constate que la rupture n'est pas complète et qu'une partie des acteurs locaux demeurent attachés à ce principe. Mais désormais, la vie sociale dans les cités, l'équilibre de la gestion des HLM municipaux, et la crainte du *ghetto* apparaissent comme un registre concurrent suffisamment fort pour justifier une mise en retrait historique de l'action municipale en faveur des mal-logés. La citoyenneté urbaine des immigrants, évaluée à l'aune de l'accès au logement social municipal, a toujours été soumise à condition durant les décennies précédentes, que ce soit par le biais de la durée de résidence dans la commune ou comme contrepartie du soutien de l'État aux opérations d'urbanisme municipales. La condition désormais posée est un rétablissement des finances de l'office municipal. Lors de la signature du plan de redressement conclu avec les services de l'État, en

---

<sup>267</sup> C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". », *op. cit.*

1983, il était envisagé à cinq ans. Mais, alors que la réhabilitation du patrimoine du principal bailleur dionysien est loin d'être achevée, à la fin des années 1980 aucune ne semble se dessiner à courte échéance.



## Chapitre 8

# À l'heure de la politique de la ville : gestion HLM réformée, clivages sociaux et crispation ethno-raciale (1988-1995)

---

Au lendemain du premier tour de l'élection présidentielle de 1988, marqué par des scores importants du Front national (FN) à Saint-Denis, le maire Marcelin Berthelot se prononce « contre ceux qui développent les idées ouvertement discriminatoires et aussi contre ceux qui prônent la résignation voire la complaisance vis-à-vis de l'extrême droite<sup>1</sup> ». Il se place alors sur le plan du débat et du combat politique. Mais, on l'a vu, les difficultés rencontrées dans la conduite des politiques municipales de logement pose la question des discriminations sur un autre plan. Les pratiques que nous observons dans les archives témoignent de fait d'une certaine crispation de l'office HLM municipal sur une lecture ethno-raciale des problématiques socio-économiques, avec les conséquences discriminatoires que nous avons déjà décrites. Dans la période que nous abordons maintenant les logiques à l'œuvre durant les années précédentes se prolongent et tendent à se figer face à l'approfondissement des difficultés économiques et sociales. En 1980 encore, la fermeture aux mal-logés étrangers du parc HLM municipal pouvait apparaître comme l'effet de problèmes financiers graves mais transitoires. Une décennie plus tard, face à la persistance des déséquilibres de gestion que l'on pensait résoudre en quelques années, cette logique discriminatoire est en passe de s'inscrire dans la durée.

Une première dimension contextuelle à prendre en compte est la politisation intense des thématiques de l'immigration et de la banlieue, aiguillonnée par les succès électoraux du FN depuis la première moitié des années 1980, sur fond d'alternances et de cohabitations se succédant à un rythme rapide. Malgré un consensus entre les gouvernements de gauche et de droite successifs tous en quête de l'« immigration zéro » depuis 1983<sup>2</sup>, lors des élections présidentielles de 1995, comme en 1988, et le FN dépasse les 4 millions de suffrages, soit 14 à 15 % des votants. Après la découverte médiatique de la jeunesse *immigrée* de banlieue au début des années 1980<sup>3</sup>, l'importance prise par la communication audiovisuelle de masse favorise une même forme de politisation consensuelle en matière urbaine, comme l'illustre le rôle joué par la médiatisation des « émeutes » de Vaulx-en-Velin en octobre 1990 dans la relance de la

---

<sup>1</sup> AM SD, 14 C 2, « Rassembler les forces de progrès », *Le Journal de Saint-Denis*, mai 1988, p. 5.

<sup>2</sup> M.-C. Blanc-Chaléard, *Histoire de l'immigration*. Paris : La Découverte, 2001, p. 85-89.

<sup>3</sup> Y. Gastaut, « 1983, tournant médiatique de l'immigration en France ». *Hommes et Migrations*. 2016, n° 1313.

politique de la ville<sup>4</sup>. La recomposition du champ médiatique autour des chaînes de télévision privées et des logiques de concurrence pour l'audience contribuent à surexposer le « problème des banlieues » et à figer le diagnostic comme les solutions autour du peuplement *immigré* et de jeunes représentés comme une nouvelle « classe dangereuse ». Au prix de désillusions chez certains des premiers promoteurs du développement social des quartiers, la politique de la ville est dotée d'un ministère fin 1990, puis reprise à son compte par la droite qui contribue à son institutionnalisation<sup>5</sup>.

Pour les élus municipaux dionysiens, l'engagement dans la politique de la ville apparaît comme un moyen pour maintenir leur légitimité locale. Car on observe à Saint-Denis une « désaffiliation politique massive<sup>6</sup> » : en 1995, le taux d'abstention s'élève à 31 % pour la présidentielle, puis à un peu plus de 50 % lors de l'élection municipale. La mobilisation électorale retrouve alors son niveau des années 1870<sup>7</sup>. En 1989, Marcelin Berthelot est encore élu maire au premier tour avec un peu plus de 10 000 voix (54,5 %), mais en 1995, son successeur Patrick Braouezec doit disputer un second tour après avoir obtenu 2 000 suffrages de moins (46,2 %)<sup>8</sup>. Dans les deux cas, le FN se place comme la seconde force politique locale, passant de 19,8 à 24,4 % des votes exprimés. Lors des élections présidentielles de 1988 et de 1995, les candidats du PCF obtiennent autour de 18 % des scrutins, à chaque fois moins que Jean-Marie Le Pen<sup>9</sup>. Le parti d'extrême droite est donc parvenu à politiser les clivages ethno-raciaux qui travaillent la société dionysienne, alors que les élus communistes confrontés à d'importantes questions économiques et sociales éprouvent des difficultés pour élaborer un discours alternatif et mobilisateur.

Ce positionnement inconfortable témoigne des clivages sociaux qui se sont imposés dans la commune au fil des années 1980. En 1990, les ouvriers restent la première catégorie socio-professionnelle à Saint-Denis, avec 38 % des actifs<sup>10</sup>. Malgré une désindustrialisation avancée,

---

<sup>4</sup> S. Tissot, *L'État et les quartiers*, op. cit., chap. 1 ; J. Sedel, *Les médias & la banlieue*. Latresne, France : Le Bord de l'eau, 2009. Dans le même temps, la thématique de la banlieue s'impose, également via la télévision, comme grille de lecture des pratiques du rap en français [K. Hammou, *Une histoire du rap en France*. La Découverte, 2014].

<sup>5</sup> B. Jobert, D. Damamme, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique ». *Revue française de science politique*. 1995, vol. 45, n° 1 ; T. Kirszbaum, « Introduction. La politique de la ville ou les infortunes de l'égalité républicaine ». In : T. Kirszbaum (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*. La Tour d'Aigues : Éd. de l'Aube, 2015.

<sup>6</sup> M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers ». *Revue française de sociologie*. 2001, vol. 42, n° 2, p. 237-239.

<sup>7</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 52.

<sup>8</sup> AM SD, 14 C 2, *Le Journal de Saint-Denis*, avril 1989, p. 4 ; AM SD, 14 C 7, *Le Journal de Saint-Denis*, Spécial élections (1), juin 1995, p. 2.

<sup>9</sup> AM SD, 14 C 2, *Le Journal de Saint-Denis*, mai 1988, p. 5 ; AM SD, 14 C 7, *Le Journal de Saint-Denis*, 26 avril 1995, p. 2. En nombre de voix, le FN ne progresse cependant pas : il passe de 5 995 en 1988 à 4 705 en 1995.

<sup>10</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 31-32.

le rythme du déclin ouvrier s'est ralenti par rapport à la précédente période intercensitaire, car le lien habitat-emploi s'est considérablement affaibli<sup>11</sup>. Mais, le taux de chômage, qui était déjà de 11 % en 1982, atteint 14 % en 1990, puis s'établit à près de 17 % en 1994 ; chiffre auquel s'ajoutent les salariés précaires, qui peuvent s'élever à plus d'un tiers des ménages dans les quartiers les plus fragilisés<sup>12</sup>. Aussi, avec une importante population ouvrière non qualifiée et 28,5 % d'étrangers très exposés au chômage<sup>13</sup>, la société dionysienne illustre parfaitement les clivages accentués qui traversent les classes populaires depuis la fin des années 1970<sup>14</sup>. La rénovation du quartier de la Basilique enfin réalisée, ces divisions sociales s'inscrivent dans un espace communal polarisé, entre valorisation du centre-ville et dévalorisation accentuée des grandes cités périphériques ou de la Plaine, démunie au milieu des fiches industrielles<sup>15</sup>. Au même moment, le parti communiste connaît une mutation historique qui contribue à distendre ses liens avec les milieux ouvriers<sup>16</sup>. Ses élus locaux, de plus en plus recrutés parmi les professions intermédiaires et les cadres de la fonction publique, deviennent les acteurs majeurs de la vie partisane, alors que leur autorité était jusque-là encadrée et disputée par les tenants d'une légitimité militante autonome de la sphère électorale et implantée dans les entreprises. À côté des percées électorales médiatisées de l'extrême droite, les clivages de la société dionysienne travaillent donc en profondeur les institutions locales.

En décrivant les pratiques de l'office HLM municipal et le devenir de ses locataires dans cette conjoncture sociale et politique critique, il s'agit de comprendre comment la municipalité sociale, remaniée, en vient à perpétuer des mesures discriminatoires et à entériner une grille de lecture ethno-raciale. C'est en effet un constat paradoxal. Car, au même moment, les élus de Saint-Denis ambitionnent un renouvellement urbain profitable à l'ensemble des habitants et amorcent la reconnaissance du caractère multiethnique de la société locale. Cela se traduira dans la seconde moitié des années 1990 par les réaménagements impulsés par la construction du Stade de France et par un discours sur l'identité de Saint-Denis comme « ville monde »<sup>17</sup>. Mais, au tournant des années 1980-1990, l'heure est pour le bailleur municipal à l'approfondissement de réformes gestionnaires moins visibles. Portées par

---

<sup>11</sup> En 1990, seulement un tiers des habitants de la commune y travaillent également, tandis que 80 % des salariés des entreprises dionysiennes n'habitent pas à Saint-Denis [*Ibid.*, p. 45-46].

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 46-47. M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, « Affiliations et désaffiliations en banlieue », *op. cit.*, p. 225.

<sup>13</sup> En 1991, 45 % des demandeurs d'emplois de la commune sont étrangers [M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, *op. cit.*, p. 47].

<sup>14</sup> Y. Siblot, M. Cartier, I. Coutant [et al.], *Sociologie des classes populaires contemporaines*. Paris : A. Colin, 2015 ; X. Vigna, *Histoire des ouvriers en France au XXe siècle*, *op. cit.*, chap. 6.

<sup>15</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, *op. cit.*

<sup>16</sup> J. Mischi, « Vers un parti d'élus. La réorganisation locale du PCF dans les années 1980 et 1990 ». In : E. Bellanger, J. Mischi (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*. Paris : Armand Colin, 2013.

<sup>17</sup> S. Anfrie, « De la "ville rouge" à la "ville monde" », *op. cit.*

l'institutionnalisation de la politique de la ville, elles favorisent une gestion différenciée du patrimoine HLM municipal (1). Nous montrerons comment, dans un contexte de polarisation socio-spatiale, cette territorialisation de l'action de l'office à l'échelle des quartiers, vue comme la condition d'une amélioration du service rendu aux locataires, se traduit en réalité par un durcissement des rapports locatifs, et par le risque d'une perpétuation des discriminations ethno-raciales (2).

## **1. L'office et les quartiers : l'avènement d'une gestion différenciée du territoire municipal**

À l'image d'une politique de reconversion économique désormais activement ouverte au secteur tertiaire<sup>18</sup>, une approche pragmatique portée par la mise en œuvre des lois de décentralisation pousse la majorité municipale des communistes « refondateurs » à investir plus franchement les dispositifs de politique de la ville et l'office HLM comme instruments d'une politique de requalification territoriale d'ensemble. Benoît Bréville a décrit ce processus à partir des interventions qui se sont succédées dans le grand ensemble du Franc-Moisin, du « projet de quartier » de 1986 au « contrat de ville » conclu dix ans plus tard, en passant par une convention de « Développement social des quartiers » (DSQ) signée avec l'État en 1990<sup>19</sup>. Ces dispositifs ne concernent qu'une partie du parc de l'office HLM dionysien, mais la dimension nouvelle donnée à la politique municipale de logement social ne concerne pas uniquement le Franc-Moisin. De son organisation administrative aux opérations de réhabilitation, et de la gestion ordinaire des cités à la relance d'une activité de construction, l'office dans son ensemble s'oriente vers une gestion différenciée des quartiers.

### **1.1. Un second tournant gestionnaire**

Un nouveau tournant gestionnaire est ainsi négocié, non plus seulement à l'échelle de l'office mais dans le cadre des évolutions plus générales apportées à l'action municipale à Saint-

---

<sup>18</sup> La création par les collectivités locales du syndicat intercommunal Plaine Renaissance chargé de porter un projet de revitalisation économique (1985), la décision d'y implanter le Stade de France (1993), puis la labellisation de la Plaine-Saint-Denis comme « secteur stratégique » du Schéma directeur de la région Île-de-France (1994), ont accompagné cette mutation [M.-H. Bacqué, « Le Stade de France à Saint-Denis : grands équipements et développement urbain ». *Les Annales de la recherche urbaine*. 1998M. Rousset-Deschamps, « Système productif de la Plaine-Saint-Denis et développement du travail de service : une approche des mutations intramétropolitaine parisiennes ». *L'information géographique*. 2003, vol. 67, n° 3A. Bertho, « La Plaine-Saint-Denis dans l'entre-deux ». *Revue Projet*. 2008, n° 303].

<sup>19</sup> B. Bréville, « *Inner city* » *montréalais et banlieue parisienne, politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine*, op. cit. B. Bréville, « Le Franc-Moisin : des témoignages pour une histoire », op. cit.

Denis. Dans la continuité des réformes engagées l'ambition est d'aboutir à des mutations plus profondes du fonctionnement du bailleur municipal.

### **1.1.1. L'ascendant des communistes « refondateurs » sur la politique municipale de logement**

À l'occasion de la présentation du budget de l'office pour 1989, le président du conseil d'administration déclare : « En cette année du bicentenaire de la Révolution, nous devons constater que le contexte économique et social n'a rien de révolutionnaire<sup>20</sup> ». Ce jugement est lié aux perspectives financières de l'organisme HLM, mais aussi au peu d'enthousiasme qu'a suscité chez les élus dionysiens l'alternance de juin 1988. Si tel administrateur municipal veut croire à des « réformes d'une autre ampleur », les premières mesures en faveur des HLM annoncées à l'installation du nouveau gouvernement socialiste sont dans l'ensemble jugées trop limitées<sup>21</sup>. Pour les communistes dionysiens, le contexte politique est très différent de celui de 1981. Outre le refus du PCF d'entrer au gouvernement de Michel Rocard, le milieu militant local se divise durant plusieurs années, à la faveur d'oppositions mêlant conflits de personnalités et orientations économiques et sociales, qui mettent aux prises communistes « orthodoxes » – dont Maurice Soucheyre – et « refondateurs » – emmenés par le maire Marcelin Berthelot et son successeur, Patrick Braouezec. Les dissensions s'exacerbent depuis la rivalité pour obtenir l'investiture aux législatives de 1988, jusqu'à la candidature dissidente et infructueuse de Maurice Soucheyre aux cantonales de 1993<sup>22</sup>. Si le contexte politique national ne semble rien promettre de neuf, d'importantes évolutions locales sont donc en jeu.

La politique municipale de logement est directement concernée par les dissensions politiques locales, étant donné les fonctions occupées par Maurice Soucheyre depuis les années 1970. Alain Laute qui le remplace en 1987 reste président du conseil d'administration de l'office HLM jusqu'à la fin de notre période, aux côtés de plusieurs élus qui étaient comme lui

---

<sup>20</sup> AM SD, 2 OPH 36, Séance du CA OPH du 14 février 1989, Affaire 1. Durant la même séance, les administrateurs sont informés d'une lettre des parlementaires communistes au Premier ministre le 28 décembre 1988, dénonçant le fait que le gouvernement n'ait « pas voulu considérer le secteur du logement comme une priorité ».

<sup>21</sup> On estime notamment que les 150 millions alloués à un Fonds social urbain, à répartir entre l'ensemble des offices, représentent une somme « très faible », puisqu'elle équivaut au budget de fonctionnement de l'Office dionysien [AM SD, 2 OPH 34, Séance du CA OPH du 21 juin 1988].

<sup>22</sup> N. Azam, « Légitimité électorale contre légitimité partisane. Les communistes de Saint-Denis des années 1980 à la campagne du "Front de gauche" de 2009 », *op. cit.* ; B. Bréville, « L'enfance de la politique de la ville à Saint-Denis, vers une nouvelle géographie du pouvoir local (1984-1990) ». *Les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Université Paris 1, 1 décembre 2009.

administrateurs depuis 1983<sup>23</sup>. Il n'y a donc pas de bouleversement complet<sup>24</sup>. Le courant « fondateur » majoritaire paraît toutefois avoir pris l'ascendant sur la politique urbaine locale à l'occasion des élections municipales de 1989. Patrick Braouezec est alors désigné maire-adjoint au logement et à la culture, administrateur de l'office HLM et membre du bureau de son conseil d'administration jusqu'à ce qu'il devienne maire en 1991. Il est alors remplacé dans ses fonctions au sein de l'office par Marcelin Berthelot. Selon Benoît Bréville, l'opposition qui s'exprime face aux projets de la Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) mise en place depuis 1986 pour élaborer un programme de réhabilitation de la cité du Franc-Moisin, s'explique par les divisions qui traversent le milieu communiste local<sup>25</sup>.

D'après les archives du conseil d'administration de l'office, ces désaccords se répercutent aussi sur les rapports entre la direction de l'office et les représentants de locataires affiliés à la CNL<sup>26</sup>. Alors qu'auparavant leur désapprobation se traduisait par de simples déclarations assorties d'abstentions<sup>27</sup>, le premier budget voté après le départ de Maurice Soucheyre, fait l'objet d'un vote d'opposition des trois élus CNL. Il est motivé par une progression globale des loyers de 7 %, malgré les réductions de charges simultanées qui doivent en atténuer l'effet<sup>28</sup>. Quelques mois après, ils protestent contre une nouvelle hausse de loyer prévue au 1<sup>er</sup> janvier 1989 et refusent de prendre part au vote<sup>29</sup>. La majorité du conseil d'administration déclare partager leur inquiétude, mais « considère que le maintien des possibilités d'entretien et le respect de la dignité de ses locataires, rendent indispensable l'évolution des loyers au niveau minimum de l'inflation<sup>30</sup> ». En octobre 1991, les représentants CNL refusent de siéger pour protester contre une hausse de loyer et pour dénoncer le « peu d'intérêt que l'office porte à la

---

<sup>23</sup> AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 23 juin 1987, Affaire 2. En 1989, Alain Laute est adjoint chargé des finances, ce qui laisse penser qu'il a été désigné à la tête de l'Office pour ses compétences gestionnaires.

<sup>24</sup> Le départ de Maurice Soucheyre est présenté comme la conséquence de son élection au conseil régional plus d'un an auparavant [*Ibid.*]. Il y a probablement d'autres raisons à cette décision, mais les archives de l'Office n'apportent pas d'éléments, et ne permettent pas de situer davantage Alain Laute dans le champ politique local.

<sup>25</sup> Il observe au Franc-Moisin à la constitution de deux réseaux associatifs concurrents, liés aux deux groupes communistes qui se disputent le pouvoir local [B. Bréville, « Le Franc-Moisin : des témoignages pour une histoire », *op. cit.*, p. 33-35].

<sup>26</sup> Ce point mériterait d'être éclairci par une enquête plus approfondie. Il semble en effet que Patrick Braouezec a aussi des liens avec la CNL locale [N. Azam, « Légitimité électorale contre légitimité partisane. Les communistes de Saint-Denis des années 1980 à la campagne du "Front de gauche" de 2009 », *op. cit.*]. Des recompositions se jouent peut-être aussi à la fin des années 1980 au sein de la CNL.

<sup>27</sup> Par exemple, en 1985, les représentants CNL s'abstiennent aussi lors de la fixation des loyers conventionnés pour les cités réhabilitées (la Saussaie, les Cosmonautes et Eluard) [AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 septembre 1985, Affaire 4].

<sup>28</sup> AM SD, 2 OPH 33, Séance du CA OPH du 2 février 1988, Affaire 1. Le rapporteur du budget fait valoir qu'en vertu des économies réalisées sur les charges de chauffage, la progression réelle des quittances devrait être moins forte que l'inflation.

<sup>29</sup> AM SD, 2 OPH 36, Séance du CA OPH du 25 octobre 1988, Affaire 1.

<sup>30</sup> *Ibid.*

concertation » sur les problèmes d'entretien et de gardiennage<sup>31</sup>. On retrouve ici un des motifs de l'opposition exprimée par l'Amicale des locataires de la cité du Franc-Moisin à l'encontre des projets de réaménagement présentés par la MOUS<sup>32</sup>.

Pour l'essentiel, les mesures contestées reconduisent pourtant la politique menée auparavant sous la direction de Maurice Soucheyre. Ainsi, il y a sans doute dans ces protestations une part d'instrumentalisation politique. Mais il est tout aussi vrai que dans le cadre de la politique de la ville comme dans la gestion de l'office, la professionnalisation à l'œuvre accentue la distance avec les milieux militants locaux. Dans le contexte des recompositions liées à la chute du communisme soviétique<sup>33</sup>, c'est la légitimité de pratiques et d'identités militantes héritées qui est en jeu face aux évolutions de plus en plus manifestes de l'action municipale. Sans qu'elle recouvre une véritable rupture dans les politiques suivies, la transition de Marcelin Berthelot à Patrick Braouezec personnifie cette transformation de l'exercice du pouvoir municipal. Aux cours des années 1990, l'ancien maire incarne en effet encore une image de proximité avec la société locale, qui se traduit par exemple par des pratiques d'intercession en faveur de locataires, alors que Patrick Braouezec issu du milieu enseignant présente l'image d'un « maire entrepreneur », promoteur de grandes transformations urbaines liées à la reconversion économique de la Plaine Saint-Denis, et pour certains de ses concitoyens davantage interlocuteur local de l'État que figure d'identification ouvrière<sup>34</sup>.

L'affirmation de ce style nouveau dans l'exercice du pouvoir local est largement un résultat des lois de décentralisation, dont les effets se font sensiblement sentir en matière urbaine depuis le milieu des années 1980<sup>35</sup>. À l'occasion des renouvellements du conseil d'administration de l'office HLM, en 1983 et 1986, le contrôle municipal se fait de plus en plus étroit. Des représentants du maire et de différents services municipaux sont désormais associés

---

<sup>31</sup> AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, Communications du président et Affaire 1. De nouveau la majorité du CA OPH déclare partager les inquiétudes exprimées sur le versant financier, mais s'étonne face à la protestation de la CNL concernant le peu d'intérêt pour la concertation étant donné l'absence de ses représentants lors d'au Bureau précédent, et l'absence d'intervention de leur part sur le sujet lors d'un autre Bureau récent auquel ils ont participé. Une dernière protestation des représentants CNL figure dans nos archives en 1994 [AM SD, 2 OPH 49, Séance du CA OPH du 8 février 1994, Déclaration du CA (Budget 1994)].

<sup>32</sup> B. Bréville, « Le Franc-Moisin : des témoignages pour une histoire », *op. cit.*, p. 33-35.

<sup>33</sup> La politique de réformes lancée par le premier secrétaire du parti communiste d'Union soviétique désigné en 1985, Mikhaïl Gorbatchev, aboutit à la fissuration du bloc de l'Est, symbolisée par la chute du Mur de Berlin le 9 novembre 1989, puis à la dissolution de l'URSS en décembre 1991.

<sup>34</sup> Cf. le récit d'une locataire HLM endettée ayant échappé à l'expulsion grâce à l'intervention de Marcelin Berthelot [M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, « Affiliations et désaffiliations en banlieue », *op. cit.*, p. 241-242].

<sup>35</sup> Le cas de Montreuil donne l'exemple d'une évolution comparable, l'investissement dans la politique de la ville donnant lieu à une redistribution des positions au sein de la municipalité, et à la constitution d'une légitimité « plus personnelle » du maire [S. Tissot, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*, p. 179-185]. Plus largement : J. Julliard, « La ville, lieu politique ». In : M. Roncayolo (dir.), *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*. 2001. Paris : Le Seuil, 1985, p. 621-632.

à titre consultatif à plusieurs commissions. Un élu prend la direction de celle chargée des attributions, à laquelle participaient déjà depuis 1983 les représentants du service social municipal et du bureau municipal du logement mis en place au cours du mandat précédent<sup>36</sup>. En 1986, l'administrateur qui tient le rôle le plus important parmi ceux désignés par le Préfet est un proche collaborateur de la municipalité dans sa politique de réhabilitation du centre-ville<sup>37</sup>. Quelques années après, la loi d'orientation pour la ville de juillet 1991 achève d'assurer le rôle prépondérant du maire, notamment en l'instituant membre de droit des commissions d'attribution<sup>38</sup>. La complexité croissante de l'administration d'un organisme HLM renforce également l'importance des cadres de l'organisme. On l'observe dans les archives de l'office, avec une participation de plus en plus active de son directeur, Jean-Marc Denjean, aux délibérations du conseil d'administration<sup>39</sup>.

Malgré les conflits personnels qui ont contribué à écarter Maurice Soucheyre de la direction de l'office, on observe une nette continuité dans la gestion du bailleur municipal. Mais, après une conversion gestionnaire imposée par l'impératif de redressement financier de l'office, et acceptée à la faveur des espoirs passagers suscités par l'alternance de 1981, la logique réformatrice est désormais intégrée dans un projet politique global porté par le rôle accru donné aux exécutifs municipaux à la suite des lois de décentralisation et par le fort consensus dont bénéficie la politique de la ville.

### **1.1.2. Un style gestionnaire pleinement assumé : discours et réorganisation administrative**

Malgré les perspectives décevantes apparues au milieu des années 1980, les réformes de gestion de l'office dionysien trouvent un nouveau souffle car elles sont confortées par le projet politique municipal, mais aussi validées et encouragées par le cadre législatif et réglementaire élaboré à l'échelle nationale. L'essentiel des mesures prises par l'État font en effet de la poursuite des réformes de gestion engagées une condition pour accéder aux financements sans lesquels l'office ne peut espérer aboutir à un redressement budgétaire. Face aux protestations

---

<sup>36</sup> AM SD, 12 OPH 8, Commission d'attribution du 15 septembre 1983.

<sup>37</sup> AM SD, 2 OPH 30, Séance du CA OPH du 16 septembre 1986, Affaires 1 à 10. L'administrateur désigné par le préfet dont il est question est Philippe Darteil, directeur du PACT ARIM 93.

<sup>38</sup> AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 15 juin 1993, Affaire 14. Le texte réglementaire cité en référence est le décret du 22 juillet 1992 portant application de la loi d'orientation pour la ville.

<sup>39</sup> Un poste d'archiviste est d'ailleurs créé en 1987 [AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 28 avril 1987, Affaire 17]. En 1989, un poste de collaborateur de cabinet est créé pour renforcer le secrétariat du président [AM SD, 2 OPH 37, Séance du CA OPH du 20 juin 1989, Affaire 22]. Les interventions fréquentes de J.-M. Denjean-Navailles s'observent plus particulièrement à partir de 1993. Il est alors représentant des Offices et OPAC au conseil d'administration de l'Association des Organismes d'HLM de la Région Ile-de-France [AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 15 juin 1993, Informations].

des représentants de locataires, les responsables de l'office HLM ont de nouveau sollicité, fin 1988, une subvention d'équilibre budgétaire qui aurait permis de limiter la hausse des loyers « sans répercussion sur le service rendu »<sup>40</sup>. Mais un soutien financier comparable à celui accordé en 1983 n'est plus d'actualité<sup>41</sup>. L'approfondissement des réformes de gestion engagées apparaît comme la seule option.

Avant d'aboutir à l'évolution des pratiques administratives, cela s'observe dans les archives à travers un foisonnement documentaire et l'épanouissement d'un discours technocratique sur le social. À la fin des années 1980, le thème du logement des « plus défavorisés », déjà présent dans le *Livre Blanc des HLM* de 1975 est fortement réinvesti à la faveur des réflexions sur l'« exclusion » et de la préparation de la loi Besson visant à mettre en œuvre le droit au logement. De la gestion HLM aux normes d'urbanisme, en 1991, la loi d'orientation pour la ville cherche, quant à elle, à systématiser la recherche de « mixité sociale » afin d'« éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation » et de « mettre en œuvre le droit à la ville »<sup>42</sup>. L'élection municipale de 1989 a été l'occasion pour les communistes dionysiens de mettre à jour leur discours en s'appropriant ces thématiques. En octobre 1989, le président du conseil d'administration de l'office présente ainsi un « plan de développement » visant à « conforter [le] statut de service public » de l'organisme, en en faisant « un des éléments d'une politique sociale de l'Habitat », visant à « valoriser l'habitat et la qualité urbaine de l'ensemble des quartiers », à « accueillir une population diversifiée dans le contexte d'une demande locative forte » et à « concourir à l'insertion sociale des populations défavorisées par une offre de logement adaptée »<sup>43</sup>. Un large écho est ensuite donné aux thèmes développés par le mouvement HLM durant l'élaboration de la loi Besson, bien que le délégué dionysien ait voté contre la motion proposée à l'Assemblée générale de la Fédération nationale des Offices au sujet du logement des « familles les plus démunies », en dénonçant l'insuffisance des financements<sup>44</sup>. Malgré cette complexité persistante du positionnement des élus locaux, les politiques promues à l'échelle nationale sont reçues favorablement, car elles permettent d'associer le social, impératif politique pour une municipalité qui entend se situer à la gauche

---

<sup>40</sup> AM SD, 2 OPH 36, Séance du CA OPH du 25 octobre 1988, Affaire 1.

<sup>41</sup> Une subvention aux organismes en difficulté de 2,45 millions de francs est attendue en 1989 pour couvrir le déficit cumulé prévisible sur les années 1986-1991, soit en francs constants moins de 10 % des sommes apportées en 1983 par l'État et la Ville [AM SD, 2 OPH 36, Séance du CA OPH du 14 février 1989, Affaire 1].

<sup>42</sup> « Loi d'orientation pour la ville (no 91-662 du 13 juillet 1991) », .

<sup>43</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 octobre 1989, « Note sur le projet accord-cadre faisant le point sur la politique menée par l'OPH en matière de gestion sociale ».

<sup>44</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 13 février 1990, Communications du président. De nouveau en juin 1992, les discussions du conseil d'administration se font l'écho des inquiétudes exprimées lors du Congrès des HLM au sujet de l'engagement de l'État [AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 30 juin 1992].

du gouvernement socialiste, et la gestion rigoureuse intégrée comme une dimension incontournable de la politique locale de logement.

Sur le plan de l'organisation administrative, la principale innovation de la période est son redéploiement suivant un principe territorial, avec l'organisation d'« antennes décentralisées » réunissant les différents services en rapport avec les locataires d'une partie du parc de l'office<sup>45</sup>. Ces antennes locales prennent ainsi en charge la gestion locative, le recouvrement des loyers, la maintenance des logements et l'entretien des parties communes. Ce type d'organisation était une idée ancienne, soumise par exemple dès 1972 par le ministre Albin Chalandon afin d'« humaniser » les relations entre les grands organismes HLM et leurs locataires<sup>46</sup>. Dans les années 1980, c'est devenu un critère de bonne gestion, garantissant que la maintenance des immeubles rénovés soit correctement assurée. La création d'antennes locales est ainsi une des conditions avancées par la CAF pour que les organismes HLM obtiennent son soutien financier dans le cadre d'opérations de réhabilitation<sup>47</sup>. L'État incite également à ce type de réforme pour l'obtention du conventionnement APL<sup>48</sup>.

La première antenne locale de l'office dionysien est mise en place en janvier 1989 pour le secteur Sud, comprenant les cités du Franc-Moisin, Casanova et Cosmonautes. Les suivantes sont ouvertes jusqu'en décembre 1991. Ce redéploiement est réalisé à effectifs constants alors que l'organisme était invité à réduire encore ses dépenses de personnel<sup>49</sup>. En 1992, l'office dionysien compte 208 employés soit le même nombre qu'en 1987, et un niveau proche de celui déjà atteint en 1984<sup>50</sup>. C'est une réorganisation qui a probablement demandé un important travail de négociation avec les personnels. Par exemple, les fonctions des gardiens, l'effectif le plus nombreux, sont l'objet de nouvelles discussions de 1990 à 1993. Il s'agit d'adapter le poste au statut de la fonction publique territoriale qui oblige depuis 1984 au recrutement de titulaires, mais aussi « d'améliorer le lien entre les locataires et l'office<sup>51</sup> ». Désormais, à ce titre, leur travail « relève de la compétence de chaque chef d'antenne en fonction des particularités de chaque cité »<sup>52</sup>. Un document de sept pages définit le cadre général des missions confiées aux

---

<sup>45</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 30 juin 1992, Communications du président.

<sup>46</sup> T. Tellier, *Humaniser le béton*, op. cit., p. 243.

<sup>47</sup> AM SD, 2 OPH 30, Séance du CA OPH du 8 avril 1986, Annexe 4, « Extrait du Compte-rendu de la commission d'action sociale de la caisse d'allocations familiales du 12 mars 1986 ».

<sup>48</sup> AM SD, 2 OPH 37, Séance du 26 septembre 1989, Informations : « Accords-cadres : rencontre avec la DDE (20 juillet 1989) ». Sur l'évolution des enjeux autour du conventionnement APL, cf. *infra*, 2.1.1.

<sup>49</sup> AM SD, 2 OPH 37, Séance du CA OPH du 26 septembre 1989. Se félicitant des 2,45 millions de francs obtenus de la Commission de Garantie du Logement social, A. Laute estime que la réduction des coûts de personnel demandée en contrepartie, est « impossible [...] sans mettre en danger le service rendu et l'équilibre financier ».

<sup>50</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 30 juin 1992.

<sup>51</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 13 février 1990, « Projet de volet social - Accord cadre ».

<sup>52</sup> *Ibid.* et AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 15 juin 1993, Affaire 9. Sur l'histoire du statut des gardiens, cf. Chap. 4, Encadré 4-2.

gardiens : accueil des locataires et intervenants extérieurs, renseignement des différents services de l'office « sur les éléments en rapport avec la gestion du contrat de location (comportement du locataire, situations en défaut par rapport au contrat de location) », hygiène des halls, escaliers et paliers, sécurité des locaux et menus travaux dans les parties communes. En somme, le changement réside moins dans la nature des tâches à remplir que dans l'affirmation d'un encadrement intermédiaire, les chefs d'agence, qui ont le pouvoir d'adapter ces missions aux enjeux propres à chaque cité.

Cette nouvelle étape des réformes de gestion de l'office HLM dionysien illustre ainsi la logique de territorialisation à l'échelle infra-communale qui est déployée plus généralement à partir des années 1990 comme modèle de modernisation des services publics et comme principal moyen d'agir en faveur de la « mixité sociale »<sup>53</sup>.

## 1.2.Réhabiliter et bâtir pour « revenir à un haut niveau »

Dans un ouvrage publié en 1995 par la Ville à l'occasion des cinquante ans de l'office HLM dionysien, son président, Alain Laute, va jusqu'à faire des réformes engagées sous sa direction le levier d'une renaissance du bailleur municipal :

L'expérience d'un arrêt brutal d'activité et de réflexion, que l'office a connu entre 1978 et 1988, a provoqué un repli sur lui-même de l'organisme, laissant à d'autres le soin de mener la mission qui lui revenait. Le retour sur le territoire de la commune fut laborieux, l'office étant davantage perçu comme un bailleur en crise, victime de ses propres choix, et dont le patrimoine "grisailant" n'avait plus l'attrait qu'il exerçait dans sa prime jeunesse. Après une aussi longue absence, il aura donc fallu *renaître* et pour cela de nouveau convaincre les partenaires institutionnels de nos capacités à construire, entretenir, rénover, réhabiliter et même offrir d'autres types d'interventions pour revenir à un haut niveau<sup>54</sup>

On a vu que le caractère « grisailant » des cités municipales était déjà un sujet de discussion au début des années 1960<sup>55</sup>. Mais, au-delà d'une pratique de reconstruction du passé, courante dans les discours réformateurs, il s'agit ici d'observer dans quelle mesure les opérations de réhabilitation et de construction menées par l'office représentent une véritable évolution.

---

<sup>53</sup> J.-P. Brouant, Y. Jégouzo, *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*. Paris : GRIDAUH, France : diff. la Documentation française, 1998 ; E. Deschamps, « La politique urbaine du logement : l'objectif de mixité sociale ». *Revue française des affaires sociales*. 2001, n° 3, n° 3. Dans le cas de Montreuil étudié par Sylvie Tissot, ce principe de territorialisation est appliqué aux services municipaux, réorganisés en secteurs entre 1995 et 1999, dans le cadre du « contrat de ville » signé en 1994 [S. Tissot, *L'État et les quartiers*, *op. cit.*, p. 203-225]. Une enquête complémentaire serait nécessaire pour savoir comment la même réorganisation est appliquée à Saint-Denis.

<sup>54</sup> *1945-1995 : une ambition sociale cinquante ans de l'Office public d'habitations de la ville de Saint-Denis*, Saint-Denis : Éd. PSD, 1995, p. 6.

<sup>55</sup> Cf. Chap. 2, 2.3.2.

### 1.2.1. Réhabilitations et démolitions dans les cités municipales : le temps des opérations difficiles

Malgré une montée en puissance depuis le début des années 1980, mener de front la réhabilitation de l'ensemble des cités demeure difficile. Début 1987, à l'heure des premiers bilans concernant les réhabilitations engagées fin 1982, seuls 1 015 logements en ont effectivement bénéficié sur les 2 812 prévus<sup>56</sup>. Tout au long des années 1980, des travaux de ravalement et de réfection des parties communes ont aussi été conduits ou initiés dans la plupart des cités. Mais, en 1990, on envisage encore des interventions plus ou moins conséquentes sur la majorité du parc de logement de l'office. Pour les quatre ans à venir, on prévoit ainsi des travaux sur près des trois quarts du patrimoine : seuls 2 000 logements environ sur 7 700 ne sont concernés par aucuns travaux, tandis que les opérations de réhabilitation proprement dites doivent toucher 2 700 logements<sup>57</sup>.

**Tableau 8-1 : Travaux réalisés et prévus dans le patrimoine de l'office HLM de Saint-Denis en 1990**  
(Les noms des cités n'ayant pas bénéficié de travaux durant les années 1980 est en gras.)

Type de travaux	Réalisés (1981-1989)	Prévus (1990-1995)
<b>Ravalement et réfections légères</b>	Paul Langevin ; Auguste Delaune ; Romain Rolland ; Marcel Cachin ; Guynemer ; Stalingrad ; La Courtille ; Jacques Duclos ; Pablo Picasso	Colonel Fabien ; Paul Éluard ; Gabriel Péri ; Marcel Cachin ; Guynemer ; Stalingrad ; La Courtille ; Jacques Duclos ; Pablo Picasso
<b>Réhabilitation du bâti</b>	Henri Barbusse (tranches 1-2) ; Colonel Fabien ; Paul Éluard ; Gabriel Péri ; Les Cosmonautes ; La Saussaie	Henri Barbusse (tranches 3-5) ; Paul Langevin ; Auguste Delaune ; <b>Franc-Moisin ; Salvador Allende</b>
<b>Réhabilitation des espaces extérieurs</b>	Les Cosmonautes ; La Saussaie	Henri Barbusse ; Auguste Delaune ; Gabriel Péri ; Les Cosmonautes ; La Saussaie ; <b>Franc-Moisin</b>
<b>Démolition-reconstruction</b>		<b>Danielle Casanova ; Pierre Sémard</b>

Source : AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 avril 1990, « Accord-cadre » - Annexe « Inventaire du patrimoine ».

Ces nouvelles opérations concernent notamment les deux cités les plus anciennes, Barbusse et Langevin, et surtout les deux principaux ensembles de la première moitié des années 1970, les cités du Franc-Moisin et Allende, dans lesquels l'office n'est pas le seul bailleur intervenant, puisqu'ils avaient été construits en collaboration avec Logirep. Par son ampleur et par les problématiques socio-économiques à prévoir, ce programme de réhabilitation du parc HLM municipal se présente comme une étape difficile à passer.

<sup>56</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987. Cf. Chap. 7, 2.1.1.

<sup>57</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 avril 1990, Affaire 1, Approbation de la convention entre l'Office et l'Etat sur la conclusion d'un accord cadre, Annexe « Inventaire du patrimoine ».

Les modalités d'intervention vont de la démolition au soutien aux locataires réalisant des travaux eux-mêmes<sup>58</sup>. La réhabilitation de la cité Barbusse se fait au fur et à mesure des mutations selon la procédure de « chantier libre », probablement à cause des difficultés que poserait le relogement des personnes âgées qui y habitent en proportion importante<sup>59</sup>. Dans le cas des cités du Franc-Moisin et Allende, la réhabilitation est vue comme l'occasion non seulement d'une réfection, mais aussi d'une véritable restructuration. Pour le Franc-Moisin, et notamment son bâtiment 3, on envisageait ainsi en 1985 « une opération lourde sur la restructuration des abords des logements et la rénovation des façades »<sup>60</sup>. Une des solutions explorées, comme pour la cité Allende<sup>61</sup>, est la division de grands logements afin de réduire la concentration de familles nombreuses en difficulté. Fin 1990, dans la partie de la cité du Franc-Moisin gérée par l'office, près de 10 % des logements sont laissés vacants dans la perspective de telles transformations<sup>62</sup>.

Depuis la fin des années 1970, la démolition était une solution envisagée face à des immeubles particulièrement dégradés ou au bâti de piètre qualité<sup>63</sup>. Sur ce modèle, les deux cités à normes réduites de la fin des années 1950 qui ont fait l'objet d'un diagnostic HVS, Casanova et Sémard (390 logements au total), sont destinées à des opérations de démolition-

---

<sup>58</sup> Dans certains cas, on s'en remet aux travaux réalisés par les locataires eux-mêmes, en apportant des subventions individuelles à l'amélioration de l'habitat à une centaine de locataires des cités Barbusse, Fabien et Langevin, grâce à une convention avec le PACT ARIM [AM SD, 2 OPH 39, Séance du CA OPH du 19 juin 1990, Affaire 14]. On note en 1992 que la remise en état des logements après mutation est limitée au minimum, raison pour laquelle on encourage les locataires à entreprendre des travaux eux-mêmes grâce à une garantie financière de l'Office négociée dans un accord collectif avec la CNL [AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, II, C].

<sup>59</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992. Cette procédure aboutit à des niveaux de loyers différents au sein de la cité, en fonction de niveau des interventions (logement restructuré, seules les pièces humides réhabilitées, logement ne bénéficiant que des travaux sur les parties communes) [AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 avril 1990, Affaire 3].

<sup>60</sup> AM SD, 2 OPH 29, Bureau du CA OPH du 6 septembre 1985.

<sup>61</sup> Elle est envisagée à partir de 1991 dans le cadre d'un programme dit de « restructuration urbaine des quartiers » pour lequel l'Office HLM tient le rôle d'aménageur [AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 10 décembre 1991, Informations]. Le programme de « restructuration urbaine des quartiers » dont il est question, est présenté comme concernant une cinquantaine de quartiers à l'échelle nationale. Il s'est probablement ensuite fondu dans le « contrat de ville » conclu en 1996. Sur la division de logements dans les bâtiments 5 et 7 : AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, VII, B.

<sup>62</sup> Cela correspond à 124 logements sur 1363, auxquels viennent s'ajouter des vacances fréquentes de logements situés aux rez-de-chaussées des bâtiments (35 logements)

<sup>63</sup> Les premières démolitions dans la banlieue lyonnaise (Olivier-de-Serres, à Villeurbanne en 1978 ; les Minguettes, à Vénissieux en 1983) puis à la Courneuve (Barre Debussy, les 4000, en 1986) [A. Berland-Berthon, *La démolition des immeubles de logements sociaux : histoire urbaine d'une non-politique publique*. Lyon, France : CERTU, 2009 ; M. Zancarini-Fournel, « La destruction de la cité Olivier-de-Serres à Villeurbanne (1978-1984). Charles Hernu précurseur de la politique de la ville ? » In : S. Beroud. , B. Gobille. , A. Hajjat. [et al]. *Engagements, rébellions et genre dans les quartiers populaires en Europe, 1968-2005*. Paris : Editions des archives contemporaines, 2011.]

reconstruction qui tardent à se concrétiser. Dans le cas de la cité Casanova, la démolition était envisagée dès 1981<sup>64</sup>. Dans celui de la cité Sémard, malgré des coûts importants, liés notamment aux problèmes de fondations qui avaient déjà nécessité l'évacuation d'un immeuble, les études réalisées au début des années 1980 envisageaient une réhabilitation associée à une réorganisation, permise par la reconstruction de l'immeuble en péril et la construction d'un nouveau bâtiment, dans le but de donner un « caractère plus urbain à l'ensemble » et de « diversifier une composition familiale, actuellement composée de nombreux couples sans enfants ou avec un enfant »<sup>65</sup>. Cependant, la démolition de l'immeuble en péril n'intervient pas avant 1984<sup>66</sup>, et finalement pour ces deux cités, dès janvier 1987, « une stratégie de démolition-reconstruction dans le cadre d'une restructuration urbaine des quartiers intéressés semble s'imposer tant en raison de la faible qualité des constructions que des coûts prohibitifs de réhabilitation (plus de 150 000 F par logement) »<sup>67</sup>. Volonté de réaménagement et faiblesse des ressources des locataires en place se conjuguent dans la décision de démolir<sup>68</sup>.

L'option de la démolition s'est également imposée pour le bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, bien qu'elle ne fût pas encore projetée en 1990<sup>69</sup>. En plus du poids financier que représente la gestion de cet immeuble à cause de fortes proportions de vacances et d'impayés, le coût exorbitant d'une restructuration lourde, estimé à 280 000 francs par logement contre 30 à 35 000 francs pour la démolition, pèse fortement sur la décision<sup>70</sup>. Même avec une réhabilitation subventionnée à 40 % par l'État, le loyer qui serait nécessaire pour équilibrer la gestion de l'immeuble restructuré atteindrait plus de 200 francs annuels par m<sup>2</sup>, soit un niveau supérieur aux plafonds fixés pour les HLM réhabilités, alors que l'immeuble loge « une population précarisée »<sup>71</sup>. En réalité, le taux de vacance progresse depuis 1988 et, dès 1990, l'office a cessé d'installer de nouveaux locataires dans le bâtiment<sup>72</sup>. Ainsi, en 1993 lorsque la

---

<sup>64</sup> AM SD, Séance du CA OPH du 14 décembre 1981, Communications du président. En 1990, il apparaît qu'elle est demandée par le Bureau municipal [AM SD, 2 POH 39, Séance du 18 septembre 1990, Affaire 6].

<sup>65</sup> AM SD, 2 OPH 21, Séance du CA OPH du 8 mars 1982, Pré-dossier HVS, Cité Pierre Sémard.

<sup>66</sup> AM SD, 2 OPH 27, Séance du CA OPH du 5 juin 1984, Affaire 7.

<sup>67</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du 6 janvier 1987, Programme de travaux.

<sup>68</sup> Pour ces deux opérations qui s'achèvent en 1996, on envisage de recourir à une proportion importante de financements patronaux afin d'obtenir des loyers 10 à 20 % en dessous des plafonds prévus par les prêts locatifs aidés (PLA) [AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, VII, B]. Il s'agit des résidences Eugène Pottier (103 logements), Nord Sémard (75 logements), Cours du Rû de Montfort (126 logements) et Suger (47 logements). Cf. <http://www.oph-plainecommunehabitat.fr/notre-patrimoine.html>.

<sup>69</sup> Voir aussi : B. Bréville, « Le Franc-Moisin : des témoignages pour une histoire », *op. cit.*, p. 39-40.

<sup>70</sup> AM SD, 2 OPH 45 et 47, Séances du CA OPH du 9 février 1993, Affaire 1, et du 29 juin 1993, Affaire 2.

<sup>71</sup> AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 29 juin 1993, Affaire 8, « Franc Moisin Bâtiment 3 : mise en place d'un dispositif spécifique d'accompagnement des 160 familles locataires ; mise en place d'un travail d'accompagnement de l'opération de résorption des familles (*sic*) », le 10 juin 1992.

<sup>72</sup> Cf. Annexe n° 7-2, Graphiques 1 et 2.

décision de démolir est prise, seuls 160 logements sur 260 sont occupés. Parmi ces familles, 48 perçoivent le RMI, 64 sont fortement endettées et 105 « connues des services sociaux »<sup>73</sup>. On mesure bien ici le poids d'un processus ségrégatif aggravé, qui ne représente toutefois pas un cas général dans la parc HLM municipal. L'option d'une réhabilitation simple est ici écartée car « l'échelle du bâtiment reste[rait] la même<sup>74</sup> ». On considérait en effet que cet immeuble avait « gardé un aspect de barrière monotone et incontournable » depuis qu'il avait été « construit en 1970 avec comme objectif avoué de couper le quartier (alors constitué de bidonvilles) en deux »<sup>75</sup>. Le témoignage postérieur du paysagiste engagé dans la réhabilitation décrit le bâtiment comme

un espèce de paquebot énorme monté sur des parkings souterrains vides ou malfamés avec des cages d'escaliers entières de F4 et de F5, et des cages minuscules, pas ouvertes sur l'extérieur. Si bien qu'on y trouvait des empilements de grandes familles, avec bien sûr des empilements de problèmes<sup>76</sup>.

La dimension financière et le regard porté sur le bâtiment et ses habitants ont joué un rôle déterminant dans le choix de la démolition. Un programme de « résorption des familles<sup>77</sup> » (*sic*) est élaboré et mis en œuvre à partir de 1994 pour permettre l'implosion du bâtiment qui a lieu le 30 septembre 1995. D'après les témoignages recueillis par Benoît Bréville, l'opération ne se traduit pas par un succès évident. Pour certains habitants le quartier s'est dégradé après, soit parce « les gens qui donnaient de la qualité à ce quartier sont partis », soit parce que les « bandes de jeunes qui contrôlaient ce bâtiment » se sont dispersées dans l'ensemble de la cité<sup>78</sup>. À l'échelle de l'office, les problèmes de vacance demeurent et les déséquilibres de gestion persistent jusqu'en 1998 au moins<sup>79</sup>.

En définitive, la logique de redressement financier qui prévalait dans les années 1980 a déterminé une stratégie de réhabilitation qui finit par compliquer la tâche de l'office. Comme il s'agissait d'abord de régler les cas de dégradation matérielle les plus graves, liés notamment à des malfaçons comme à la Saussaie, et d'améliorer le bilan financier de l'office en relevant les loyers, les cités retenues dans la première vague de réhabilitation lancée en 1982 n'étaient pas

---

<sup>73</sup> AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 29 juin 1993, Affaire 8, *op. cit.*

<sup>74</sup> AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 29 juin 1993, Affaire 2.

<sup>75</sup> AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 29 juin 1993, Affaire 8, *art. cit.* Voir également, le témoignage du directeur de l'Office *in* : B. Bréville, « Le Franc-Moisin : des témoignages pour une histoire », *op. cit.*, p. 94-95.

<sup>76</sup> B. Bréville, « Le Franc-Moisin : des témoignages pour une histoire », *op. cit.*, p. 95. Sur la structure du bâtiment, cf. Annexe n° 7-2, Tableau 1.

<sup>77</sup> AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 29 juin 1993, Affaire 8, « Franc Moisin Bâtiment 3 : mise en place d'un dispositif spécifique d'accompagnement des 160 familles locataires ; mise en place d'un travail d'accompagnement de l'opération de résorption des familles », le 10 juin 1992.

<sup>78</sup> B. Bréville, « Le Franc-Moisin : des témoignages pour une histoire », *op. cit.*, p. 97-98.

<sup>79</sup> Selon le témoignage de Jean-Marc Denjean : *Ibid.*, p. 96-97.

celles qui connaissaient les problèmes économiques et sociaux les plus aigus<sup>80</sup>. Ce choix contraint a contribué au creusement des écarts au sein du patrimoine HLM municipal, car les ensembles les plus stigmatisés continuaient à se dégrader matériellement, tandis que leurs locataires ne pouvaient bénéficier de l'APL. Comme on le notait en effet en 1992,

d'un point de vue social, l'office engage aujourd'hui la réhabilitation de la partie la plus défavorisée de son patrimoine. La marge de manœuvre en termes d'augmentation de loyer s'en trouve d'autant plus limitée que les barèmes de l'APL sont nettement plus défavorables pour les nouvelles conventions signées après le 1<sup>er</sup> janvier 1988 (Langevin, Franc-Moisin, Allende). En d'autres termes, [...] les nouvelles opérations de réhabilitation ne peuvent dégager aucune marge financière<sup>81</sup>.

En effet, à partir de 1988, afin de limiter le poids de la généralisation de l'APL sur le budget de l'État, les modalités de conventionnement ne permettent plus aux organismes d'appliquer systématiquement le loyer correspondant à un équilibre de gestion, ce qui les contraint à utiliser d'autres moyens pour équilibrer leurs bilans financiers<sup>82</sup>.

Mettre en avant le peuplement *immigré* pour s'assurer de ressources financières complémentaires est de nouveau d'actualité. Depuis 1988, le « 0,1 % immigrés » se fonde pour partie dans une politique plus large de logement des personnes défavorisées<sup>83</sup>. La CDLI 93 est relayée par dans un Conseil départemental de l'habitat, désormais chargé d'accorder les subventions au titre du « 0,1 % immigrés »<sup>84</sup>. Pour la réhabilitation des bâtiments 6 et 7 du Franc Moisin, l'office sollicite une subvention portée à 32 %, plus 8 % de la Région, au lieu des 25 % accordés initialement, en faisant valoir l'importance du grand ensemble dans son patrimoine et son inscription dans le dispositif DSQ. Quelque peu contradictoire, l'argumentaire développé mentionne en bonne place la présence de locataires étrangers :

Les problèmes que l'on y rencontre sont proches, sans être totalement similaires, de ceux de l'ensemble voisin dit des quatre mille logements de la Courneuve. Nous pouvons citer parmi les principaux et sans prétendre dans le cadre d'un simple courrier être exhaustifs, un fort taux de

---

<sup>80</sup> Cf. Chapitre 7, 2.1.1.

<sup>81</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, IV, A.

<sup>82</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, *art. cit.*, IV, A. Par exemple, cela peut passer par des accords passés au cas par cas avec les locataires d'une cité et leurs représentants, afin de négocier des hausses de loyers en contrepartie de travaux améliorant le confort, comme la pose de persiennes réalisée cité des Cosmonautes en 1986-1987 [AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, « Plan de redressement - Bilan détaillé au 1er juillet 1986 »], ou l'installation de « portiers électroniques » [AM SD, 2 OPH 44, Séance du 20 octobre 1992, Affaire 1]. Plus généralement, sur la revalorisation des loyers et charges, cf. *infra*, 2.1.1.

<sup>83</sup> Devant le Congrès des Organismes publics HLM de 1988, Pierre Méhaignerie indique qu'une part importante du « 0,1 % immigré » pourra être utilisée à cette fin [AM SD, 2 OPH 34, Séance du CA OPH du 19 avril 1988, Informations]. La CNLI est remplacée en 1998 par une Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) [« Arrêté du 9 juin 1998 relatif à la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées », ., JORF n° 136 du 14 juin 1998, page 9047].

<sup>84</sup> AD 93, 2049 W 2, Lettre des ministres des Aff. Sociales et de la Solidarité nationale et du Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports aux Commissaires de la République de départements du 1 mars 1985. Un « groupe de travail départemental pour le logement des immigrés » prend la suite de la CDLI 93 en décembre 1985, mais la documentation archivée ne s'étend pas après décembre 1986 [AD 93, 2049 W 6-9].

population étrangère (33 %), la faiblesse des revenus des ménages, et leurs corollaires, l'importance des impayés, et les phénomènes endémiques de marginalisation économique et sociale. (...) La comparaison avec les opérations déjà engagées dans le secteur ne saurait constituer une référence. La spécificité du parc de notre organisme, qui accueille une population locale à faible revenus, confère à ce patrimoine une vocation très sociale qui ne se retrouve pas intégralement ailleurs, et doit être maintenue dans les immeubles que nous gérons. Vous comprendrez notre vigilance pour que cet objectif soit atteint<sup>85</sup>.

Le groupe de travail qui a succédé à la CDLI 93, accepte d'accorder une subvention à ce projet qui entend à mots couverts réduire la proportion d'étrangers logés tout en maintenant la « vocation très sociale » de la cité du Franc Moisin, et qui comprend, dans le cas du bâtiment 6, la transformation de logements en bureaux<sup>86</sup>. Pour les deux premières tranches de réhabilitation du grand ensemble, le « 0,1 % immigrés » a ainsi apporté jusqu'à 90 000 francs par logement<sup>87</sup>. Pour traiter par la suite les bâtiments 9, 10 et 3, l'alternative est posée par les responsables de l'office entre de nouvelles subventions complémentaires et « une stratégie sociale différente pour le moins hypothétique compte tenu de l'évitement du quartier Franc Moisin-Bel Air »<sup>88</sup>. Dans le cas du bâtiment 3, les 90 000 francs du « 0,1 % immigrés » par logement ne suffisaient pas à financer une restructuration lourde.

Si à la fin de l'année 1994 on peut dénombrer 3 700 logements réhabilités, soit près de la moitié du parc géré par l'office, on est encore loin du coup d'arrêt aux dégradations espéré au début des années 1980<sup>89</sup>. Plus largement, il apparaît au regard de la solvabilité des locataires et des barèmes moins favorables des conventions APL signées depuis 1988, que « même en incluant une participation importante du 1 % patronal en faveur des immigrés dans les montages financiers, les nouvelles opérations de réhabilitation ne peuvent dégager aucune marge financière<sup>90</sup> » susceptible de combler le passif de l'office.

---

<sup>85</sup> AM SD, 2 OPH 39, Séance du CA OPH du 23 octobre 1990, Communications du président.

<sup>86</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 7. La décision du groupe de travail départemental pour le logement des immigrés porte le total du financement patronal à 9,1 millions F, soit 2,2 millions de plus que dans le montage initial. Sur la transformation du bâtiment 6 en bureaux, liée à la difficulté de location de ces logements de type ILN (de niveau supérieur) dans un quartier déprécié, cf. AM SD, 2 OPH 33, Séance du CA OPH du 15 décembre 1987, Affaire 12.

<sup>87</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, VII, A.

<sup>88</sup> *Ibid.* Dans le cas de la cité Allende, la question se pose différemment car le dispositif de « Restructuration urbaine » dans lequel l'Office est engagé limite les financements complémentaires à ceux de la CDC.

<sup>89</sup> AM SD, 2 OPH 51, Séance du CA OPH du 20 décembre 1994, Intervention de M. A. Laute au Conseil Municipal (séance du 24 novembre 1994). À cette date, des travaux dans les cités Stalingrad et Cachin, datant de la fin des années 1960, doivent être repoussés faute de financement, et la programmation de la réhabilitation de 1 600 logements supplémentaires jusqu'en 1998, menace de devoir être étalée jusqu'en 2002.

<sup>90</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, IV, A.

### 1.2.2. La reprise d'une activité bâtiesseuse diversifiée

Ces conditions nouvelles rendent nécessaire une diversification des activités et des choix d'aménagement de l'office. Le début des années 1990, signe ainsi le retour du bailleur HLM municipal à une activité de construction. Il s'agit tout à la fois de diversifier les ressources de l'office et de contribuer à l'objectif de « mixité sociale » poursuivi par la municipalité, en particulier à travers sa politique de rénovation du centre-ville.

Fin 1989, une projection sur cinq ans avait conclu qu'avec la montée en charge de la taxe foncière et les incertitudes liées aux retards de financement ou de réalisation des réhabilitations, le lancement de programmes de construction neuve après plus de dix sans construction, ainsi que la location de bureaux et de commerces, seraient nécessaires à l'équilibre financier de l'office<sup>91</sup>. Depuis 1982, la Ville avait émis le souhait de réintégrer son Office dans la ZAC Basilique, pour un projet de 200 à 250 logements correspondant à l'îlot 3 confié à l'architecte Jacques Bardet en bordure de la Basilique<sup>92</sup>. Après quelques retards pris dans le financement de l'opération, la construction est lancée, et la livraison de 201 logements et 11 commerces réalisée en 1991, sous le nom de résidence Pierre de Montreuil<sup>93</sup>. Parallèlement, un îlot secondaire traité via une opération de résorption de l'habitat insalubre au sud de la Basilique, l'îlot Boulangerie, offre à l'office l'occasion de réaliser sa première opération d'accession à la propriété. Le siège de l'*Humanité* réalisé par Oscar Niemeyer ayant occupé un tiers de l'îlot 3 initial, Jacques Bardet s'est vu confier en compensation un immeuble de bureaux dans l'îlot 12 de la ZAC Basilique et l'îlot dit « des Jardins » à l'angle de la rue de la Boulangerie et de la rue des Boucheries<sup>94</sup>. L'office HLM est maître d'ouvrage pour une partie de ces deux opérations. La « Résidence des Jardins », comprenant 55 logements, est commercialisée depuis fin 1991 et achevée deux ans plus tard<sup>95</sup>. Ainsi, après avoir recentré son activité sur la gestion du parc existant à la fin des années 1970, l'office dionysien cherche à diversifier de nouveau son champ d'action, suivant le modèle de la SEM municipale le *Logement dionysien* qui participait déjà à

---

<sup>91</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 octobre 1989, Communications du président.

<sup>92</sup> AM SD, 2 OPH 22 et 27, Séances du CA OPH du 8 novembre 1982, Communications du président, et du 11 septembre 1984, Communications du président.

<sup>93</sup> AM SD, 2 OPH 36 et 46, Séances du CA OPH du 6 décembre 1988, du 14 février 1989, et du 6 avril 1993, Affaire 2, Inventaire du patrimoine. Les derniers îlots d'habitation de la ZAC Basilique sont livrés en 1993 [M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 112-113].

<sup>94</sup> Je remercie Sébastien Radouan de m'avoir communiqué ces informations. Début 1990, on prévoit au budget de l'Office des dépenses supplémentaires (emprunts, frais de publicité et communication) pour l'achèvement et la commercialisation des bureaux de l'îlot 12.

<sup>95</sup> AM SD, 2 OPH 49, Séance du CA OPH du 8 février 1994, Affaire 14.

la construction neuve au sein de la ZAC Basilique et à la politique de réhabilitation d'immeubles anciens du centre-ville initiée par la municipalité<sup>96</sup>.

La création par la loi Besson de financements pour du logement « très social », avec les prêts locatifs aidés d'insertion (PLAI), pousse par ailleurs l'office à s'engager dans des expériences nouvelles. Désormais l'action sociale de l'office n'entend plus se cantonner au traitement des situations d'endettement mais aussi à favoriser l'accès au logement et « l'insertion des familles à très faibles revenus »<sup>97</sup>. Des réservations de logements sont par exemple accordées à des associations pour permettre l'accès au logement à de jeunes travailleurs et à des mères célibataires, via les Foyers ALJT, ou à de jeunes handicapés mentaux<sup>98</sup>. On envisage « la création d'un habitat adapté à l'accueil des ménages les plus défavorisés » comme une réponse aux difficultés rencontrées pour le relogement d'habitants d'immeubles anciens réhabilités ou évacués, de « résoudre un certain nombre de problèmes sociaux difficilement résolus aujourd'hui (exemple accueil des familles très nombreuses) »<sup>99</sup>. En 1991, on engage ainsi l'acquisition de plusieurs immeubles anciens destinés à reloger des locataires des cités Casanova et Sémard dans la perspective de leur démolition-reconstruction<sup>100</sup>. Ce type de programme était permis depuis le début des années 1970, mais l'importance des financements accordés est désormais une forte incitation. Par exemple, l'acquisition d'immeubles anciens détenus par le département de Seine-Saint-Denis, nécessitant des « travaux lourds et urgents » est ainsi possible et peut bénéficier de subventions pour près de 50 % du coût de réhabilitation<sup>101</sup>. L'entrée au conseil d'administration de l'office de Philippe Darteil, directeur du PACT ARIM de Seine-Saint-Denis depuis 1984, et engagé avec la municipalité dans différentes opérations de réhabilitation d'immeubles anciens du centre-ville, favorise très probablement le lancement de ces opérations nouvelles pour l'office<sup>102</sup>.

---

<sup>96</sup> AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 28 avril 1987, Affaire 3. Maurice Soucheyre justifie le renoncement de l'Office aux créances du *Logement dionysien* remontant à la période durant laquelle il gérait son parc de logement, comme un moyen de « préserver la crédibilité du LD au moment où nous sollicitons des prêts importants (destinés surtout à l'acquisition d'immeubles à réhabiliter) ».

<sup>97</sup> Ce sont les termes d'une convention conclue entre la CAF et l'Association des organismes HLM de la Région parisienne, fin 1988. Alain Laute indique que « ces dispositions correspondant à l'orientation souhaitée, notre Organisme participera » à la réunion d'information sur le dispositif nouvellement créé [AM SD, 2 OPH 36, Séance du CA OPH du 6 décembre 1988, Communications du président].

<sup>98</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du 3 février 1987, Affaire 5 ; et 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, Bilan social - Exercice 1990. En 1992, L'office adhère également au CLAJ 93 (comité pour le logement autonome des jeunes) [AM SD, 2 OPH 43, Séance du CA OPH du 9 juin 1992, Affaire 13].

<sup>99</sup> AM SD, 2 OPH 37, Séance du CA OPH du 26 septembre 1989, Informations.

<sup>100</sup> AM SD, 2 OPH 41, Séances du CA OPH du 18 juin 1991, Affaire 8 ; et, du 24 septembre 1991, Affaires 22 à 26. Cf. Annexe cartographique n° 6, Carte 4.

<sup>101</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 4.

<sup>102</sup> Les associations PACT (Propagande et action contre les taudis) prennent l'extension ARIM (Association de restauration immobilière) en 1966 [J.-C. Toubon, A.-M. Romera, *Le mouvement PACT : logiques d'intervention et utilisation institutionnelle : contribution à l'histoire de l'amélioration de l'habitat*. Paris : IAURIF, 1981.] Sur la

Les archives de la Commission départementale pour le logement des immigrés de Seine-Saint-Denis montrent que depuis la fin des années 1970, le PACT ARIM 93, seul puis en collaboration avec la SEM municipale le *Logement dionysien*, a sollicité le concours du « 0,1 % immigrés » pour monter ce type de projet<sup>103</sup>. L'office HLM participe aussi à une autre expérience originale, menée probablement pour l'essentiel en direction d'immigrants, consistant à acquérir et réhabiliter plusieurs hôtels meublés<sup>104</sup>. Le projet, issu d'un rapport établi en 1987 par le PACT ARIM 93, repose sur la création d'une association pour l'habitat social hôtelier de Saint-Denis, associant au PACT, en charge la gestion des hôtels réhabilités, l'office HLM, la Ville, et l'APEC (un collecteur du 1 % patronal). Un autre mode de diversification du patrimoine de l'office était le relogement dispersé dans des pavillons promu depuis plusieurs années par la politique de logement des *immigrés*. En 1981, les administrateurs de l'office dionysien étaient ainsi informés que

la CNLI peut apporter son aide à la recherche de financement pour des opérations de construction, de réhabilitation ou d'acquisition de petits bâtiments ou pavillons, plus spécialement destinés à reloger les familles immigrées qui posent problème dans les grands ensembles (familles très nombreuses et bruyantes) de façon à les isoler<sup>105</sup>.

En 1985, dans un langage moins direct, une instruction ministérielle faisait de ce type de logement une solution « pour les familles nombreuses dont l'accès aux HLM est rendu difficile par la structure du parc social local<sup>106</sup> ». L'office HLM dionysien en vient à cette option, fin 1994, alors que le programme de « résorption des familles (*sic*)<sup>107</sup> » du bâtiment 3 de la cité du

---

structuration de l'intervention des associations au cours des années 1990 : R. Ballain, « Avec l'insertion par le logement, de nouvelles figures d'associations ». *Annales de la recherche urbaine*. 2001. Sur la réhabilitation menée au centre-ville de Saint-Denis avec le PACT ARIM 93 : C. David, « Saint-Denis, "îlot Basilique". La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière ». *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire*. (Dossier : La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique, 1970-1984), Hors-série, été 2015, p. 46-47.

<sup>103</sup> Au total 6 opérations d'acquisition-réhabilitation dans l'ancien sont présentées par le PACT ARIM 93 ou le *Logement dionysien* entre 1977 et 1986 [AD 93, 2049 W 3-9, Procès-verbaux des séances de la CDLI 93 du 22 juin 1977, du 21 octobre 1977, du 22 juin 1979, du 15 juin 1984, du 27 août 1985 et du 10 avril 1986].

<sup>104</sup> AM SD, 2 OPH 45, Séance du CA OPH du 15 décembre 1992, Affaire 18. Cf. Annexe carto. n° 6, Carte 4.

<sup>105</sup> AM SD, 2 OPH 20, Séance du CA OPH du 21 septembre 1981, Communications du président.

<sup>106</sup> Cette recommandation figure parmi les premières priorités indiquées aux Conseil départementaux de l'habitat en matière de logement des « immigrés » [AD 93, 2049 W 2, Lettre du ministre des Affaires Sociales et du Ministre de l'Urbanisme aux Commissaires de la République du 1<sup>er</sup> mars 1985 relative à la procédure d'examen des actions en faveur du logement des travailleurs immigrés et leurs familles, applicables après la mise en place des Conseils Départementaux de l'Habitat (C.D.H.) en vue des agréments préalables au financement sur le 0,1%].

<sup>107</sup> AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 29 juin 1993, Affaire 8, « Franc Moisin Bâtiment 3 : mise en place d'un dispositif spécifique d'accompagnement des 160 familles locataires ; mise en place d'un travail d'accompagnement de l'opération de résorption des familles », le 10 juin 1992.

Franc-Moisin, lui aussi confié au PACT ARIM 93, touche à sa fin. On prévoit alors l'achat de trois pavillons afin de reloger les familles pour lesquelles « il n'y a pas de solution »<sup>108</sup>.

Ces projets, innovants au regard de l'activité passée de l'office, demeurent toutefois relativement limités. Les immeubles anciens réhabilités offrent 95 logements, soit un peu moins que les logements anciens que l'office avait gérés pour le compte de la Ville durant les années 1960 et 1970<sup>109</sup>. Ces solutions alternatives témoignent certes d'un dynamisme retrouvé, mais dans la mesure où elles aboutissent à loger en dehors du parc HLM les plus démunis et les mal-logés étrangers, on peut aussi y voir une caution « sociale » venant conforter l'idée de risques locatifs spécifiquement liés au peuplement *immigré*<sup>110</sup>.

Dégagé de la seule gestion de l'existant, l'office ne cherche plus seulement l'« équilibre social » à l'échelle des cités. Il est désormais vu comme un instrument de mixité sociale à l'échelle communale. En décembre 1994, Alain Laute fait de cette « stratégie de développement » un point important pour justifier le renouvellement du soutien financier de la Ville à l'office<sup>111</sup>. À l'avenir, il s'agit à la fois de répondre à la demande dite « sociale » notamment en établissant de nouveaux liens avec des acteurs associatifs spécialisés, de diversifier géographiquement les interventions en prévoyant des constructions dans les quartiers de la Plaine et de la Gare, et de réaliser des économies d'échelle. La grande majorité de la population logée par l'office demeure néanmoins dans des cités municipales mises en location entre 1950 et 1978, entre lesquelles les contrastes s'accroissent. Cette situation s'explique par les inégalités qui traversent la société locale, mais aussi par certains choix effectués par l'office. Celui de privilégier initialement la réhabilitation des cités où se trouvaient le plus de locataires solvables, cohérent avec la logique de redressement financier initiée dans les années 1980, finit tout particulièrement par compliquer la tâche de requalification urbaine affirmée comme objectif premier. Les cités les plus dévalorisées faisant l'objet d'interventions tardives, une série d'opérations délicates sont concentrées sur un temps court, au milieu des années 1990. C'est un point essentiel, dont nous observerons les effets dans la partie suivante, car les difficultés sociales et financières associées aux réhabilitations des cités du Franc-Moisin et Allende, et aux démolitions-reconstructions entreprises parallèlement, pèsent beaucoup sur les décisions de l'office en matière de gestion locative.

---

<sup>108</sup> AM SD, 2 OPH 51, Séance du CA OPH du 8 novembre 1994, Affaire 23. À une question sur le nombre total des familles qui pourraient être concernées, il est répondu qu'il y en a d'autres, sous-entendu « immigrées » et posant problème, mais que dans l'immédiat on s'en tient aux trois pour lesquelles « il n'y a pas de solution ».

<sup>109</sup> Cf. Chap. 3, 2.1.2.

<sup>110</sup> P. Simon, « Le logement social en France et la gestion des "populations à risques" ». *Hommes et migrations*. 2003, vol. 1246.

<sup>111</sup> AM SD, 2 OPH 51, Séance du CA OPH du 20 décembre 1994, Intervention de M. A. Laute au Conseil Municipal (séance du 24 novembre 1994), VII.

## 2. Du « droit à la ville » aux discriminations ethno-raciales : les contradictions de la gestion HLM

Après avoir décrit les grandes orientations de l'activité de l'office dionysien depuis la fin des années 1980, il s'agit d'observer leur traduction dans sa gestion ordinaire et ses effets sur les relations entretenues avec les locataires. Les pratiques du bailleur municipal en matière de loyers et de charges, d'attribution des logements ou de contrôle de leur occupation sont autant d'aspects qui entrent en résonance avec une législation renouvelée généralisant le bénéfice de l'APL, incitant à revoir les procédures d'attribution des logements, et appelant plus généralement à « mettre en œuvre le droit à la ville<sup>112</sup> ». Dans cette perspective, le discours municipal se fixe comme objectif de « valoriser l'habitat et la qualité urbaine de l'ensemble des quartiers<sup>113</sup> », de sorte à assurer mixité sociale et égalité de traitement entre ses locataires. Ces intentions réformatrices butent sur l'aggravation de la situation économique et sociale d'une part importante de ses locataires et sur le creusement des contrastes sociaux au sein du territoire communal. L'analyse de ces contradictions permet d'expliquer que la crispation du bailleur municipal sur la question du peuplement *immigré* franchisse alors un degré supplémentaire.

### 2.1. En marge de la politique de la ville : les évolutions du cadre institutionnel de la gestion HLM

Les réflexions conduites à l'échelle nationale, tout au long des années 1980, sur la révision de la gestion HLM aboutissent à des évolutions réglementaires, en particulier sur la question des attributions de logements et sur la fixation des loyers. Assez substantielles sur le papier, elles s'inscrivent néanmoins pour partie dans la continuité des pratiques antérieures.

#### 2.1.1. Procédures d'attribution : la réforme comme réaffirmation de pratiques antérieures

Durant les années 1980, la question des attributions de logements est revenue au centre des préoccupations au niveau national, par l'intermédiaire de rapports<sup>114</sup> et de modifications régulières de leur cadre juridique<sup>115</sup>. Avec la décentralisation, l'autonomie accrue reconnue aux

---

<sup>112</sup> « Loi d'orientation pour la ville (no 91-662 du 13 juillet 1991) », *op. cit.*

<sup>113</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 octobre 1989, *art. cit.* (cf. *supra*, 1.1.2.).

<sup>114</sup> Rapport CNDISQ, *Gestion adaptée et composition sociale : pour de nouvelles politiques d'attribution*, 1982 ; C. Dourlens, P. A. Vidal-Naquet, *L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, *op. cit.* F. Geindre, *L'Attribution des logements sociaux*. Rapport au Ministre de l'Équipement et du Logement, 1989.

<sup>115</sup> Danièle Voldman et Michèle Ruffat évoquent la parution d'une centaine de textes, lois, décrets ou circulaires relatives au logement des plus défavorisés, le plus souvent sous l'angle des politiques d'attribution, entre les lois de décentralisation et la loi Besson [M. Ruffat, D. Voldman, *Permanences et changements aux HLM : l'évolution*

communes est l'occasion de constater l'inefficacité des contrôles étatiques tels qu'ils étaient institués jusqu'alors. En 1983-1984, par exemple, les élus dionysiens comme ceux d'autres municipalités communistes avaient pris le parti d'attribuer eux-mêmes la part des logements sociaux neufs construits dans le quartier Basilique qui était normalement destinée au contingent préfectoral<sup>116</sup>. Pour les partisans d'une réforme des procédures d'attribution, il s'agit donc à la fois d'offrir aux organismes et aux élus des instruments de gestion du peuplement HLM, et de renforcer le rôle de coordination et d'orientation de la Préfecture.

Le premier texte important est le décret du 19 mars 1986<sup>117</sup>, qui prévoit l'élaboration d'un règlement départemental d'attribution, la communication annuelle au Préfet des informations utiles au contrôle, et la possibilité d'une substitution de l'administration aux organismes en cas de manquements répétés<sup>118</sup>. Ce décret introduit aussi le principe d'une « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier<sup>119</sup> », et stipule que la condition de résidence sur le territoire de la collectivité n'est pas un critère reconnu pour le dépôt d'une demande de logement<sup>120</sup>. La circulaire de février 1988 sur les aides au logement, sur laquelle nous reviendrons, incite également à définir une « politique d'occupation » des logements adaptée au patrimoine des organismes et cohérente avec les orientations établies par les « programmes d'action sociale départementaux ». Tout cela préfigure les dispositifs créés en 1990 par la loi Besson sur le droit au logement : plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS)<sup>121</sup>.

À Saint-Denis, la nouvelle réglementation est appliquée par l'office municipal avec l'adoption d'un premier « plan d'occupation et de règles d'attribution » pour son patrimoine, début 1991<sup>122</sup>. Dans un second temps, l'application de la loi d'orientation sur la ville aboutit, en 1993, à une reformulation plus complète des règles locales d'attribution<sup>123</sup>. Revenant sur les

---

*historique des missions*. Union nationale des fédérations d'organismes HLM, 1997, p. 58-66]. Sur les premières tentatives juridique de faire des procédures d'attribution un instrument de mixité sociale : E. Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, op. cit., p. 170.

<sup>116</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 122. Il s'agissait de la première tranche de l'îlot 1 de la ZAC Basilique, bâtie par la SEM *Le Logement dionysien*.

<sup>117</sup> « Décret n°86-670 du 19 mars 1986 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif à l'attribution des logements gérés par les organismes d'habitation à loyer modéré », , 1986.

<sup>118</sup> Ce règlement est en cours d'élaboration en Seine-Saint-Denis en 1988 [AM SD, 2 OPH 35, Séance du CA OPH du 20 septembre 1988, Compte-rendu de la rencontre avec la DDE (20 juillet 1988)]. En pratique, il semble que le pouvoir de substitution préfectoral n'ait jamais été appliqué [E. Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, op. cit., p. 191].

<sup>119</sup> Article R 441-6.

<sup>120</sup> Article R 441-2.

<sup>121</sup> « LOI n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement », , 1990E. Deschamps, « La politique urbaine du logement », op. cit. N. Houard, *Droit au logement et mixité*, op. cit., chap. 1 et 2.

<sup>122</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18.

<sup>123</sup> On évoque en CA OPH le décret du 28 juillet 1992 portant application de la loi d'orientation pour la ville dont les principales innovations seraient, la désignation du maire comme membre de droit des commissions, et le

modalités mises en place à la fin des années 1970, qui donnaient à la commission communale le pouvoir d'attribuer les logements réservés sur son contingent, on décide que « la Commission Communale du Logement ne sera plus une Commission d'attribution mais une Commission de sélection des demandes et de définition programmatique en matière d'habitat ». De nouveau, « la Commission de l'office est compétente sur toutes les attributions de l'office quels que soit les contingents ». La volonté semble être de mettre un terme aux difficultés de coordination apparues durant les années précédentes entre les différents acteurs impliqués dans la politique municipale de logement<sup>124</sup>. Le rôle conjoint de la Préfecture et du service municipal du logement dans le recensement des demandes est rappelé. Mais la prééminence de l'office est réaffirmée sur les actes d'attribution et sur l'affectation des locataires choisis parmi les réservataires du 1 % patronal ou parmi les prioritaires définis par la Commune et la Préfecture, avec un quota de 20 % pour les premiers et de 30 % pour les seconds. Cette proportion de près d'un tiers des logements allouée au contingent préfectoral paraît bien supérieure à celle pratiquée jusque-là. Mais, un rapport interne de l'office juge « souhaitable », face à la lourdeur « bureaucratique » du système des contingents, « que le respect formel des réservations soit limité d'un commun accord avec les parties concernées aux seules premières attributions<sup>125</sup> ». Pour les acteurs municipaux, il s'agit à la fois de confirmer leurs marges d'action face à la Préfecture et de réaffirmer l'office comme acteur autonome parmi les institutions municipales.

Le conseil d'administration de l'office s'engage en 1993 sur un « document de référence », corollaire de cette autonomie retrouvée, déterminant les orientations de la politique d'attribution, parallèlement à la refonte du règlement de la commission de l'office<sup>126</sup>. Le préambule du document d'orientation définit l'accueil des personnes et ménages « à ressources modestes » comme « vocation » du bailleur municipal, mais pose deux principes généraux susceptibles de venir restreindre cette mission :

L'acte de loger est un acte contractuel qui engage la pleine responsabilité de l'Établissement. À ce titre, l'office exerce un droit souverain sur l'opportunité du relogement et sur les conditions du relogement du demandeur. En effet, le droit au maintien dans les lieux, garanti par la

---

caractère nominatif des attributions [AM SD, 2 OPH 47, Séance du 15 juin 1993, Affaire 14, Approbation des orientations guidant l'attribution des logements de l'Office public d'habitations de la Ville de Saint-Denis].

<sup>124</sup> Cf. Chap. 7, 3.2.

<sup>125</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992,

<sup>126</sup> Le règlement intérieur de la commission d'attribution reprend les principes généraux énoncés, mais présente un caractère plus procédural. Il pose notamment comme principe le placement des candidats sur des listes d'attente, après entretien avec le service de l'Office, l'attribution par ordre d'ancienneté chronologique en fonction de la libération des logements, le réexamen de la demande en commission en cas d'évolution de la situation du demandeur, l'examen par la commission d'attribution et l'application de la même procédure d'affectation aux demandes d'échange, ou encore la radiation des listes d'attente de tout attributaire n'ayant pas répondu, n'ayant pas motivé son refus, ou ayant refusé trois propositions successives d'affectation [AM SD, 2 OPH 47, Séance du 15 juin 1993, Affaire 15].

législation HLM, engage durablement l'Établissement dans l'exercice de ses responsabilités de bailleur à l'égard de la collectivité des locataires.

De même, la part importante voire dominante de l'office dans le peuplement de certains quartiers de la Ville de Saint-Denis confère à l'Établissement une responsabilité quant à l'équilibre démographique et social des quartiers et d'une manière générale, aux conditions d'insertion et de développement de la vie sociale dans ces quartiers. L'office se doit d'avoir une vue prospective de ces évolutions à partir d'une connaissance approfondie de l'occupation de son patrimoine et la maîtrise de ses attributions<sup>127</sup>.

Au regard de cette responsabilité quant à « l'équilibre démographique et social » des quartiers, les critères d'attribution ensuite détaillés définissent la compétence territoriale de l'office, des critères de ressources, et une politique « en faveur des populations spécifiques ».

Un rapport établi en 1990 annonçait comme « objectif prioritaire la satisfaction de la demande locale en particulier celles des jeunes », afin de faciliter la décohabitation et de résoudre de situations de suroccupation des logements<sup>128</sup>. En dehors de cet accent inédit sur le logement des jeunes ménages, les positions municipales changent peu, mais l'argumentaire est adapté au langage et aux normes du moment. Dans le cadre de la « satisfaction d'une demande intercommunale recensée par l'État », peuvent être retenues des candidatures permettant le rapprochement domicile-travail, des rapprochements familiaux ou le relogement de demandeurs ayant déjà résidé à Saint-Denis. On admet par ailleurs des « spécificités du marché de l'emploi en région Ile-de-France » pouvant justifier l'acceptation de candidats « n'ayant aucun lien territorial, ni aucune ancienneté dans la région ».

En revanche, il est affirmé que :

Dans l'esprit de la loi d'orientation pour la Ville, visant à réduire la ségrégation urbaine et favoriser la répartition harmonieuse de l'habitat social sur le territoire de l'ensemble de l'agglomération, l'office se réserve le droit de refuser toute candidature d'un demandeur résidant régulièrement dans une commune dont l'effort en matière d'habitat social est insuffisant et qui soit de nature à aggraver les difficultés sociales de la commune de Saint-Denis ou l'équilibre social du patrimoine de l'office<sup>129</sup>.

Les contours du public ciblé par l'office ne sont pas modifiés de façon substantielle, dans la mesure où l'on retrouve ici l'ouverture relative à des locataires non dionysiens destinée à diversifier le peuplement local que nous avons observée durant les années 1970<sup>130</sup>, mais ils sont clarifiés. L'ouverture à l'ensemble des candidats justifiant de liens familiaux ou professionnels avec Saint-Denis, qu'ils y résident ou non, depuis longtemps ou depuis peu, est affirmée pour la première fois de façon aussi explicite. Elle apparaît comme une nouvelle façon de protéger les prorogatives municipales, notamment face à des demandeurs de logement en difficulté, qui seraient rejetés d'autres communes de l'agglomération ou orientés par la Préfecture.

---

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18.

<sup>129</sup> AM SD, 2 OPH 47, Séance du 15 juin 1993, Affaire 14.

<sup>130</sup> Cf. Chap. 5, 3.2.2.

Dans le même esprit, des « ressources stables » sont requises, et un taux d'effort plafonné à 25 % des ressources du ménage (y compris les fournitures de chauffage et d'eau, et déduction faite des aides à la personne) est fixé comme seuil indicatif au-delà duquel l'attribution serait compromise. À l'autre bout de l'échelle des revenus, l'office s'accorde la possibilité d'attribuer jusqu'à 30 % des logements d'un « groupe immobilier » à des ménages dont les ressources peuvent s'élever jusqu'au plafond de ressource défini pour les logements intermédiaires. La volonté d'assurer la présence de couches moyennes dans les cités municipales n'a rien de neuf, mais elle se fait plus affirmative et ne se limite plus à la résistance opposée jusque-là à l'application du surloyer<sup>131</sup>.

Dans l'ensemble, on observe donc une rationalisation sans grand bouleversement. La nécessité pour l'office de maîtriser et de diversifier le peuplement des cités est réaffirmée, afin d'actualiser la logique ancienne de défense des prérogatives municipales en matière d'attributions<sup>132</sup>.

### **2.1.2. « Bouclage<sup>133</sup> » des APL et rationalisation de la grille des loyers**

L'autre versant des évolutions réglementaires qui modifient les conditions de la gestion HLM parallèlement à l'institutionnalisation de la politique de la ville, concerne les méthodes de fixation des loyers. La circulaire du 1<sup>er</sup> février 1988 sur les aides au logement, qui prévoit la généralisation du conventionnement APL à l'ensemble du parc locatif social, implique en effet la remise à plat de grilles de loyers rendues particulièrement complexes par la cohabitation de différents modes de calculs. La circulaire prescrit à cette fin la conclusion d'« accords-cadres » entre l'État et les organismes HLM, qui définissent la « politique des loyers » comme un des instruments d'une « politique d'occupation du parc »<sup>134</sup>.

L'office dionysien cherche sans retard, dès l'été 1988, la conclusion d'un « accord-cadre » auprès de la DDE de Seine-Saint-Denis<sup>135</sup>. Les gestionnaires municipaux sont désormais convaincus de la nécessité d'appliquer le conventionnement APL, probablement

---

<sup>131</sup> En 1989, on juge encore que la mise en œuvre du surloyer « risquerait de compromettre [la] politique de rééquilibrage social » de l'Office [AM SD, 2 OPH 37, Séance du CA OPH du 26 septembre 1989, Informations].

<sup>132</sup> On retrouve ici la logique de ce que Valérie Sala-Pala a appelé « l'introuvable coproduction locale des normes d'attribution », accentuée dans le cas marseillais par la mise en retrait de l'État local [V. Sala Pala, *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 118-122].

<sup>133</sup> Les textes réglementaires désignent par le terme de « bouclage » le processus de généralisation de l'APL : « Circulaire du 1 février 1988 relative à la mise en œuvre du "bouclage" des aides au logement, à la conclusion des accords-cadres et au nouveau régime du conventionnement après travaux », .

<sup>134</sup> *Ibid.* Elle suit plusieurs rapports qui, depuis 1982, ont préconisé cette généralisation des aides à la personne aux locataires HLM ne résidant pas dans des immeubles réhabilités [D. Cornuel, F. Calcoen, « Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement », *op. cit.*, p. 93].

<sup>135</sup> AM SD, 2 OPH 35, Séance du CA OPH du 20 septembre 1988, Communications du président.

pour une part parce que le versement direct de l'aide au bailleur, suivant le principe du tiers payant, offre une garantie partielle contre les impayés. Sur le papier, la réhabilitation des cités n'est plus une condition requise pour que les locataires d'immeubles HLM anciens puissent bénéficier de l'APL<sup>136</sup>. Politiquement, toutefois, les deux dimensions demeurent articulées. Ainsi, l'« accord-cadre » concernant l'office est acté par le Préfet en juillet 1990, quelques jours seulement avant la signature de la convention DSQ concernant le quartier Franc-Moisin-Bel Air, alors que l'essentiel des conditions sont déjà remplies depuis quelques temps<sup>137</sup>. Fin 1990, le conventionnement APL ne concerne encore que 24 % du parc de l'office municipal, soit 1 825 logements, dont 38 % des locataires bénéficient d'une aide couvrant en moyenne 26 % du loyer<sup>138</sup>. L'extension du droit à l'APL à l'ensemble des locataires de l'office est acquise en 1992, mais avec des barèmes d'aide au logement revus à la baisse<sup>139</sup>.

Jusqu'à-là, hors opération de réhabilitation, les loyers dépendaient des modalités initiales de financement de la construction. À confort ou localisation comparables, les prix pouvaient donc varier assez nettement. La circulaire de 1988 impose, en contrepartie du conventionnement APL, l'établissement d'une « grille des immeubles » modulant les loyers à partir d'une évaluation de l'environnement, de la situation et de la qualité des prestations fournies<sup>140</sup>. Dans le cas de l'office dionysien, l'adoption d'une telle grille précède en réalité la généralisation de l'APL. Depuis le début des années 1980, un « reclassement rationnel des cités en matière de loyers<sup>141</sup> » était en effet à l'ordre du jour. Le service financier de l'office avait réalisé en 1982 une étude classant notamment les cités en fonction du loyer à atteindre pour réaliser l'équilibre de gestion<sup>142</sup>. Ce projet a dû être reporté<sup>143</sup>. À partir de 1985, une autre méthode est employée pour définir des hausses de loyer différenciées selon la qualité des cités<sup>144</sup>. Ayant déjà intégré cet objectif depuis plusieurs années, les responsables de l'office adoptent donc rapidement la « grille d'immeuble » prescrite par la circulaire de 1988<sup>145</sup>. Une première mouture est élaborée en 1990, en retenant comme critère de classement la demande plus ou moins forte des cités, leur environnement – c'est-à-dire leur proximité aux services,

---

<sup>136</sup> « Circulaire du 1 février 1988 relative à la mise en œuvre du “bouclage” des aides au logement... », *op. cit.*

<sup>137</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 avril 1990. L'« accord-cadre » est accepté à cette date par le CA OPH, mais signé par le Préfet le 6 juillet 1990.

<sup>138</sup> AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991.

<sup>139</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, IV, A.

<sup>140</sup> « Circulaire du 1 février 1988 relative à la mise en œuvre du “bouclage” des aides au logement... », *op. cit.* Annexe 2, 3°, B.

<sup>141</sup> AM SD, 2 OPH 22, Séance du CA OPH du 7 juin 1982, Communications du président.

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> AM SD, 2 OPH 26, Séances du CA OPH du 6 décembre 1983 et du 6 mars 1984.

<sup>144</sup> AM SD, 2 OPH 28, Séance du CA OPH du 4 décembre 1984, Affaire 2.

<sup>145</sup> AM SD, 2 OPH 34, Séance du CA OPH du 19 avril 1988, Affaire 2.

transports et commerces –, la qualité du bâti et celle des espaces extérieurs. Cette « grille d'immeuble » est actualisée en 1992, en laissant de côté le critère de la demande qui change peu le classement <sup>146</sup>.

La « grille d'immeuble » est un outil de classement utile pour gérer des catégories de logement de plus en plus nombreuses avec la diversification du patrimoine de l'office et la cohabitation au sein des mêmes cités des immeubles réhabilités ou non. La direction de l'office affirme rechercher davantage de transparence et de lisibilité<sup>147</sup>. Dans le même ordre d'idée, un autre aspect de la circulaire de février 1988 est l'occasion de valoriser les compétences gestionnaires acquises depuis le début des années 1980. Elle pose en effet comme principe la communication annuelle à la Préfecture d'un « tableau de bord social » qui doit rassembler les données concernant l'évolution du patrimoine, les congés et mutations, les impayés, les niveaux de revenu et l'âge des locataires, l'évolution du nombre de bénéficiaires et du niveau de solvabilité acquis grâce aux APL<sup>148</sup>. Alors qu'une décennie auparavant on aurait probablement tenu en suspicion une telle exigence, ce « bilan social » vaut désormais autant pour les informations réunies que pour la compétence gestionnaire qu'il permet d'afficher. Épais de plus de quatre-vingts pages en 1990, ce document est désormais établi régulièrement comme le pendant socio-démographique du bilan comptable annuel.

Si les continuités sont nombreuses, l'inflexion donnée à la gestion locative de l'office à l'occasion des évolutions de la législation HLM au début des années 1990, va toutefois au-delà de mesures purement formelles. Dans le cas de la politique de loyer, comme dans celui des attributions, les gestionnaires municipaux se saisissent en effet des nouveaux instruments prescrits pour retrouver des marges de manœuvre dans un contexte financier et social contraint.

## 2.2. Contradictions et limites de la politique de loyer de l'office dionysien au début des années 1990

La volonté des responsables de l'office d'atteindre l'équilibre financier tout en continuant d'afficher une gestion sociale se concrétise en premier lieu dans leur politique de loyers. Les objectifs sont cependant quelque peu contradictoires. Il s'agit à la fois de conforter de façon substantielle les recettes, de faire des loyers un instrument favorisant la mixité sociale des cités,

---

<sup>146</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Affaire 1.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> « Circulaire du 1 février 1988 relative à la mise en œuvre du “bouclage” des aides au logement... », *op. cit.* ; AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 13 février 1990, « Projet de volet social – Accord cadre ». L'établissement d'un tel « tableau de bord » était déjà prévu en 1985 pour moderniser la gestion de l'Office [AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 décembre 1985]. Fin 1989, le président du CA OPH affirme : « nous sommes en mesure de fournir d'ores et déjà une analyse très précise de la situation tant au niveau de sa gestion locative que toutes caractéristiques sociales des populations logées » [AM SD, 2 OPH 37, Séance du CA OPH du 26 septembre 1989].

et de conserver la fonction de protection sociale de l'office envers les plus démunis. Malgré un recouvrement des loyers globalement meilleur que par le passé, l'extension du chômage et du salariat précaire dans certains quartiers rend ce triple objectif difficile à tenir.

### **2.2.1. Le relèvement substantiel des loyers et des charges**

Au début des années 1990, les administrateurs de l'office s'en tiennent encore à des hausses de loyers conformes à l'inflation<sup>149</sup>. Alors que quelques années avant, on misait beaucoup sur la politique de loyer pour rééquilibrer le budget, l'analyse de l'évolution en francs constants des loyers pratiqués montre que la modulation des hausses de loyer a été en réalité très limitée tout au long des années 1980 (cf. annexe n° 6-1). Quel que soit le « classement » des cités, les loyers sont restés stables depuis 1981 et n'ont progressé que très légèrement entre 1985 et 1990. Seules les cités réhabilitées connaissent alors une hausse des loyers réels, mais l'écart moyen avec ceux des autres cités est seulement de 10 %. La hausse a probablement été volontairement contenue pour ne pas trop affecter les locataires non éligibles à l'APL, conformément à la politique de mixité sociale affirmée par l'office.

Au moment de l'adoption de la grille d'immeuble servant à fixer les loyers pour 1993, les administrateurs de l'office restent prudents. Même en tenant compte de la revalorisation des loyers dans les cités réhabilitées, ils envisagent au maximum une hausse de 1 % au-dessus de l'inflation pour les prochaines années, afin de maintenir l'équilibre du budget courant<sup>150</sup>. L'augmentation de loyer autorisée par la réglementation pour les logements neufs de type PLA et les HLM réhabilités serait supérieure à 5 %, mais on considère qu'elle est « difficile à envisager sans tenir compte de l'environnement social et urbain »<sup>151</sup>. La limite ainsi désignée est double : d'un côté, une part des locataires subit d'importantes difficultés économiques, de l'autre, préserver la mixité sociale demande de ne pas faire reposer sur les locataires les mieux lotis l'équilibre budgétaire de l'office, car des hausses de loyer trop importantes pourraient les décider à quitter le parc HLM municipal.

Aussi, le bilan du plan de redressement dressé en 1992 est contrasté. On juge que l'office est parvenu à restaurer « les conditions de son équilibre d'exploitation » grâce à la dotation en capital reçue de la Ville et de l'État (20 millions de francs<sup>152</sup>) et à l'obtention de réparations

---

<sup>149</sup> AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, Affaire 1.

<sup>150</sup> À l'horizon 1998, on anticipe un déficit de gestion d'environ 7 à 8 millions de francs, notamment lié à la croissance de la taxe sur le foncier bâti, que la hausse de loyer envisagée ne ferait que combler [AM SD, 2 OPH 44, *art. cit.*].

<sup>151</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Affaire 1.

<sup>152</sup> Pour comparaison, le budget global de l'Office est de 381 millions de francs en 1993, dont 44 % en investissement et 56 % en exploitation [AM SD, Séance du CA OPH du 9 février 1993, Affaire 1].

dans des affaires de malfaçons (25 millions de francs), mais aussi en finançant les réhabilitations par un recours limité à de nouveaux emprunts (20 % de leur coût en moyenne), en stabilisant les dépenses de personnel et en réduisant en francs constants les dépenses d'entretien courant<sup>153</sup>. Mais d'un autre côté, les marges de manœuvre apparaissent étroites :

La réduction des dépenses supposerait une diminution de la qualité du service rendu<sup>154</sup> au détriment à terme des recettes de loyers (vacances, risques d'impayés). La recherche d'économies d'échelle par l'accroissement de l'activité est pénalisée par l'inexistence des fonds propres, chaque opération d'investissement générant une augmentation des frais financiers<sup>155</sup>.

Outre les contraintes posées par la politique de l'État, toujours rappelées<sup>156</sup>, les opérations de réhabilitation en cours créent une vacance de logement structurelle d'environ 300 logements qui ne peuvent être loués durant les travaux. Tout cela explique que les dépenses de l'office augmentent plus vite que ses recettes, et que les provisions pour grosses réparations demeurent limitées au minimum réglementaire en 1993<sup>157</sup>.

Ainsi, après dix ans de politique de redressement le bailleur municipal n'a toujours pas les moyens d'améliorer substantiellement les capacités d'entretien de son patrimoine et, après plusieurs années de budgets équilibrés, enregistre de nouveau un déficit courant de 8 millions de francs, soit 4 % de son budget d'exploitation<sup>158</sup>. Dans ce contexte encore incertain, on s'inquiète aussi de la hausse des dépenses de personnel liée aux mesures prises en faveur des fonctionnaires territoriaux, à de « meilleurs recrutements » et au « maintien de plusieurs agents présentant des difficultés d'adaptation professionnelle »<sup>159</sup>. Dès 1994, « diverses mesures d'organisation » sont ainsi prises pour réduire de plus de 8 % les dépenses de personnel<sup>160</sup>. Les mesures de rigueur budgétaire qui, au départ, étaient perçues comme transitoires, sont désormais entrées dans le fonctionnement ordinaire de l'office.

Alors que les effets de la politique de redressement de l'office sur les quittances des locataires avaient jusque-là été contenus, ses responsables finissent par adopter une politique moins protectrice. Cela commence par la réévaluation des charges récupérées auprès des

---

<sup>153</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, II, A et III, E.

<sup>154</sup> À travers cette notion les gestionnaires de l'office désignent l'entretien des immeubles, les réponses apportées à leurs demandes (interventions, réparations...) et plus généralement la satisfaction au sujet du cadre de vie et des rapports avec l'administration du bailleur.

<sup>155</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, IV, B.

<sup>156</sup> Dégradation des conditions de financement des réhabilitations et des barèmes de l'APL, fin de l'exonération de taxe foncière, taux d'intérêts rendus plus sensibles par la maîtrise de l'inflation.

<sup>157</sup> AM SD, 2 OPH 45, Séance du CA OPH du 9 février 1993, Affaire 1.

<sup>158</sup> AM SD, 2 OPH 48, Séance du CA OPH du 14 décembre 1993, Affaire 1.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> AM SD, 2 OPH 51, Séance du CA OPH du 20 décembre 1994.

locataires<sup>161</sup>. En 1988, malgré les craintes de certains administrateurs de voir l'endettement s'aggraver, la baisse potentielle des charges réclamée par les représentants CNL en vertu des économies d'énergie réalisées, est effacée par une hausse de plus d'un million de francs<sup>162</sup>. En 1989, on prévoit de récupérer les deux tiers des dépenses d'entretien des espaces collectifs, soit environ 8 millions de francs sur les 12 millions dépensés<sup>163</sup>. Début 1991, un administrateur municipal indique néanmoins que, sur un total de 79 millions de francs récupérables, seuls 93,5 % l'étaient déjà, et demande que « les locataires soient sensibilisés sur les efforts faits » en matière d'entretien des immeubles afin de faire accepter de nouvelles hausses<sup>164</sup>. En 1992, la réflexion menée sur les suites à donner au plan de redressement de l'office considère toutefois qu'il ne serait « ni sain ni juste d'accroître globalement le niveau des charges payées par les locataires » étant donné les inégalités existant d'une cité à l'autre sur le plan de l'entretien<sup>165</sup>. La concertation avec les locataires est présentée alors comme le meilleur moyen d'associer relèvement des charges et amélioration du service rendu.

Mais face aux nouvelles difficultés financières qui se profilent à partir de 1993, ces précautions sont laissées de côté. La décision est finalement prise en 1994 d'appliquer intégralement les possibilités de récupération légales, en se passant de concertation<sup>166</sup>. Face à l'opposition des représentants de locataires, il est précisé à cette occasion que « l'office de Saint-Denis est un des tout derniers organismes HLM à appliquer cette réglementation dans le département de la Seine-Saint-Denis<sup>167</sup> ». Un an avant l'élection municipale, les élus en charge de l'office semblent prêts à assumer l'éventuel coût politique de ces mesures. Leur analyse se fonde probablement sur le recul des impayés constaté depuis 1988<sup>168</sup>. Le bilan du plan de redressement établi en 1992 évoque en effet à ce sujet une « très nette amélioration<sup>169</sup> » qui permet d'espérer qu'un relèvement des charges sera supportable pour la plupart des locataires.

---

<sup>161</sup> Parmi les mesures préconisées par le Préfet en 1987 pour équilibrer le budget de l'Office figurait ainsi un recouvrement plus complet des charges d'entretien et de gardiennage [AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 23 juin 1987, Affaire 1].

<sup>162</sup> AM SD, 2 OPH 34, Séance du CA OPH du 21 juin 1988, Affaire 1. Un administrateur CNL affirme que les représentants de locataires, qui étaient d'accord pour négocier le tarif de base du loyer, « ne peuvent cautionner la pratique déguisée mise en place ».

<sup>163</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 octobre 1989, Note sur l'application du décret « Charges ».

<sup>164</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 1.

<sup>165</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, V, D.

<sup>166</sup> AM SD, 2 OPH 49, Séance du CA OPH du 8 février 1994.

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> cf. Chap. 7, Graphique 7-14.

<sup>169</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, III, A.

De la même façon, en matière de loyers, les gestionnaires de l'office choisissent d'appliquer des hausses substantielles à partir de 1993. La revalorisation est alors portée nettement au-dessus de l'inflation, ce qui n'était pas arrivé depuis les années 1960<sup>170</sup>. Cette hausse n'est toutefois pas homogène. Comme le montre le tableau 2 de l'annexe n° 6-1, pour de nombreuses cités, entre 1990 et 1995, le taux de croissance des loyers en francs constants est inférieur à 10 %, voire à 5 %. Il augmente beaucoup plus pour quelques-unes des cités parmi les mieux classées dans la « grille d'immeuble » (Barbusse, Delaune, Langevin : respectivement + 84 % à + 60 %). Ainsi, la modulation des hausses de loyers, envisagée depuis la fin des années 1970, comme un moyen d'orienter le peuplement des cités, est mise en œuvre pour la première fois lorsque le droit à l'APL est généralisé à l'ensemble du parc de l'office.

Cependant, l'« image de marque<sup>171</sup> » des cités ne semble pas le seul critère mobilisé. Le relèvement des loyers est en effet aussi marqué dans les cités où ils sont les plus bas (+ 20 % environ) et dans la cité du Franc-Moisin (+ 53 %). Cela tient pour une part seulement à la réhabilitation qui s'est déroulée dans cette dernière depuis 1990. En effet, la cité Allende, elle aussi réhabilitée ne se voit pas appliquer une telle hausse de loyers. Nos sources sont peu explicites sur les raisons de ce choix, mais les importants surcoûts de gestion observés dans la cité du Franc-Moisin ont probablement pesé. Nous ne disposons pas des chiffres pour 1995, mais au milieu des années 1980 comme en 1990, le grand ensemble représentait 23 ou 24 % des charges de l'office pour 18 % de ses logements<sup>172</sup>. Plus largement, il est probable que l'office ait souhaité tirer vers le haut les loyers des cités les moins valorisées, et tout particulièrement de la cité du Franc-Moisin à l'occasion de sa réhabilitation, afin d'éviter que la généralisation de l'APL ne se traduise par une prolétarianisation accentuée de leur peuplement. Ce choix était toutefois périlleux en ce qui concerne le Franc-Moisin, car la cité faisait alors partie de celles où se concentraient déjà les locataires rencontrant les plus importantes difficultés socio-économiques.

---

<sup>170</sup> Après une hausse de 3 % en janvier 1993, les loyers sont de nouveau augmentés de 2,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 1993, alors que l'inflation s'établit cette année à 2,1 % [AM SD, 2 OPH 46, Séance du CA OPH du 6 avril 1993, Affaire 3]. Au 1<sup>er</sup> juillet 1994, une hausse de 4 % est décidée, tandis que l'inflation à encore chuté (1,6 %) [AM SD, Séance du CA OPH du 8 février 1994, Budget 1994 – Déclaration du conseil d'administration en réponse aux protestations des représentants de locataires]. Le budget 1995 prévoit une hausse de 3 % des loyers, pour une inflation à 1,8 % [AM SD, 2 OPH 51, Séance du CA OPH du 20 décembre 1994, Affaire 3].

<sup>171</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, V, C. L'expression est utilisée pour expliquer l'intérêt d'une « privatisation des entrées d'immeubles ».

<sup>172</sup> AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, Bilan social – Exercice 1990, p. 41.

## 2.2.2. Des mesures sociales limitées

À l'occasion de la généralisation de l'APL, les réformes menées par l'office dionysien en matière de loyer mettent aussi en œuvre des principes censés donner plus de souplesse dans la gestion du peuplement du parc HLM. La personnalisation de l'aide au logement pouvait en effet apparaître comme le moyen de rompre avec des logiques ségrégatives liées à la hiérarchisation des loyers HLM en fonction des normes et des périodes de construction. Le début des années 1990 est ainsi le moment où les gestionnaires de l'office peuvent chercher à appliquer une politique de loyers cohérente avec leur objectif de mixité sociale.

En prenant des dispositions tirant vers le haut l'échelle des revenus des locataires, les administrateurs de l'office cherchent à la fois à atteindre l'équilibre budgétaire et à éviter une spécialisation du parc municipal dans le logement des plus pauvres. Pour autant, en réponse au développement de la thématique du logement des plus défavorisés à l'échelle nationale, et à la mise en place de règlements départementaux allant dans ce sens, les élus municipaux réaffirment depuis la fin des années 1980 leur volonté de « satisfaire la demande la moins solvable, tout en conduisant une politique d'équilibre social<sup>173</sup> ». Ils confirment de la même façon leur intention de « trouver des solutions adaptées à la demande de logement d'une population modeste qui constitue une grande majorité des demandeurs résidant sur la commune<sup>174</sup> ». En 1990, le volet social de l'accord-cadre conclu en vue de l'extension de l'APL détaille le type de solutions envisagées :

« Accès au logement » : « L'office s'engage à poursuivre sa politique facilitant l'accès au logement des familles à revenus modestes. C'est ainsi que les critères d'attribution prennent en compte l'ensemble des revenus dans l'appréciation de la solvabilité des demandeurs de logement. Le taux d'effort est apprécié déduction faite des aides personnelles au logement ». De même, l'office « s'engage à participer à l'accès au logement des ménages défavorisés à travers le Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie »

« Occupation du patrimoine » : « L'office veillera à favoriser l'insertion sociale des personnes et des ménages les plus défavorisés. Afin de permettre à l'office de remplir sa mission sociale et de lutter contre les processus d'exclusion, l'État accordera dans le cadre des opérations de réhabilitation et de construction neuve, les financements nécessaires pour faciliter l'accès à un logement de qualité égale pour tous les ménages, quels que soient leurs ressources. (...) Quelques logements pourront être réservés à l'installation de ménages ne disposant pas de ressources suffisantes pour assurer eux-mêmes le paiement régulier du loyer. Ces familles seront suivies par des Associations agréées par le Préfet, garantissant les loyers pour un temps déterminé. Les logements ainsi réservés pourront faire partie du contingent préfectoral et faire l'objet d'un financement PALULOS à taux préférentiel et 0,1% [immigrés] avec l'accord du Préfet, l'attribution se faisant en tenant compte prioritairement des besoins locaux<sup>175</sup> ».

---

<sup>173</sup> AM SD, 2 OPH 34, Séance du CA OPH du 19 avril 1988, Affaire 2, Hausse de loyers au 1<sup>er</sup> juillet 1988.

<sup>174</sup> Réponse de l'Office au rappel, par la DDE, de la nécessité de s'inscrire dans le cadre du règlement départemental d'attribution en cours d'élaboration [AM SD, 2 OPH 35, Séance du CA OPH du 20 septembre 1988, Communications du président].

<sup>175</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 13 février 1990, Affaire 5, « Projet de volet social - Accord cadre ».

Parallèlement, l'office dionysien consolide une politique de prévention des impayés, encore fragile<sup>176</sup>. Le dispositif de soutien aux familles en difficulté déjà en place est ainsi conforté par une convention établie en 1984 entre l'État, la CAF, la Ville, l'office HLM et la SEM municipale *Le Logement dionysien*, qui a permis d'instituer une forme de solidarité entre les différents bailleurs sociaux actifs à Saint-Denis<sup>177</sup>. Le principe est en effet celui d'une participation à un fonds commun fonctionnant pour eux comme une garantie financière, en échange de la mise en œuvre d'actions de prévention et de concertation avec les services sociaux. Dès 1985, trois autres sociétés HLM, gérant un millier de logements à Saint-Denis, ont adhéré à ce mécanisme<sup>178</sup>. En 1990, le dispositif est de nouveau élargi pour couvrir 1 780 logements supplémentaires, dont ceux de la SCIC et de la Logirep<sup>179</sup>, avant d'être remplacé en 1993 par un Fonds de solidarité logement, institué à l'échelle départementale en application de la loi Besson<sup>180</sup>. Au sein de l'office, une conseillère sociale est engagée en 1987 pour assurer spécifiquement le suivi de ces prises en charge des impayés<sup>181</sup>. Car parallèlement à la mise en place progressive de l'APL, se développent aussi d'autres formes de coopération impliquant la CAF, comme les conventions « Concordat » visant des locataires ayant jusqu'à 30 000 francs de dettes<sup>182</sup>. Le bilan de cette mesure est néanmoins très restreint. En 1990, on constate que le maximum de dossiers constitués a été atteint en 1989, pour seulement 7 locataires, dont des locataires placés sous tutelle<sup>183</sup>. Aussi, dans l'immédiat seules deux « réussites complètes » sont comptabilisées. Le nombre de cas traités par la commission d'action sociale ou la commission en charge des impayés de l'office est tout aussi réduit, en raison notamment des difficultés à trouver des locataires répondant aux critères<sup>184</sup>. Entre la politique sociale annoncée et la volonté de sécuriser les recettes du bailleur, la voie est donc assez étroite.

Un autre aspect de la refonte des loyers engagée au début des années 1990 cherche à créer les conditions d'une plus grande dispersion des locataires les plus pauvres au sein du parc HLM

---

<sup>176</sup> Cf. Chap. 7, 2.2.2.

<sup>177</sup> AM SD, 2 OPH 27, Séance du CA OPH du 27 avril 1984, Affaire 2.

<sup>178</sup> AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 septembre 1985, Affaire 9. Il s'agit des SA HLM suivantes : Arcade Locatif (257 logements), F.F.F. (579 logements), Résidence urbaine de France (171 logements).

<sup>179</sup> AM SD, 2 OPH 39, Séance du CA OPH du 19 juin 1990, Affaire 13. Le troisième organisme est Aedificat (221 logements). Outre les dotations de l'État et de la CAF, la participation des organismes s'élève à 51 francs par logement, plus 1 % des impayés constatés chez chacun des organismes.

<sup>180</sup> AM SD, 2 OPH 46, Séance du CA OPH du 15 juin 1993, Affaire 16.

<sup>181</sup> AM SD, 2 OPH 32, Séance du CA OPH du 28 avril 1987, Affaire 17-18. Une première conseillère sociale avait été employée au service recouvrement en 1976 (cf. Chap. 6, 2.2.2.), mais elle n'apparaît plus en 1981 dans le descriptif du personnel (cf. Annexe n° 7-5).

<sup>182</sup> AM SD, 2 OPH 33, Séance du CA OPH du 15 décembre 1987, Affaire 10. Avec ce dispositif, un tiers de la dette est prise en charge par la CAF et un autre par l'Office. Les autres conditions sont la reprise du paiement des loyers depuis plusieurs mois, que les causes de l'endettement soient cernées, et qu'un suivi social soit possible.

<sup>183</sup> AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, Bilan social – Exercice 1990.

<sup>184</sup> *Ibid.*

municipal. Les logements à normes réduites de type PSR du début des années 1970, étaient concentrés dans les cités de la Courtille, du Franc-Moisin et Salvador Allende. De même que les cités Sémard et Casanova, plus anciennes, ces logements représentaient une limite structurelle à toute politique d'« équilibre social ». En 1990, les 600 logements de type PSR gérés par l'office dionysien avaient des loyers bien inférieurs à la moyenne des logements équivalents de Seine-Saint-Denis ou d'Île-de-France<sup>185</sup>. D'après le bilan établi en 1992 par l'administration de l'office, la pratique avait souvent consisté jusqu'au début des années 1980 à reloger les locataires endettés dans ces logements à loyers « très sociaux », au risque de « conforter une partie de la population concernée dans l'assistanat et d'activer certains processus ségrégatifs »<sup>186</sup>. Contre cette tendance évoquée dans des termes inédits pour l'institution HLM locale, on décide donc de « délocaliser » le bénéfice des loyers « très sociaux » en ne l'attachant plus au logement occupé, mais aux ressources des ménages.

Le principe est posé en 1990<sup>187</sup>, puis mis en application à partir de 1993 avec l'institution d'un barème de loyer réduit spécifique aux locataires à faibles ressources<sup>188</sup>. La mesure consiste à réduire de 25 francs annuels par m<sup>2</sup> le loyer des nouveaux ménages entrant dont le taux d'effort après APL serait supérieur à 25 % des ressources mensuelles, quel que soit le logement attribué. Il s'agit en quelque sorte de reproduire le modèle de l'APL pour apporter aux ménages les plus pauvres une aide complémentaire sans qu'il soit nécessaire de les loger ensemble dans les mêmes immeubles. La mesure est d'ailleurs aussi prise pour faciliter le relogement des locataires des cités Casanova et Sémard dont la destruction est programmée<sup>189</sup>. Avec des archives qui s'arrêtent au milieu des années 1990, nous ne disposons pas de suffisamment de recul pour évaluer l'effet de cette mesure. On peut néanmoins penser qu'il n'a pas été radical. Son entrée en application a été progressive. Les loyers des logements de type PSR sont augmentés davantage que la moyenne entre 1990 et 1995, mais restent bien en dessous des loyers standards de l'office<sup>190</sup>. Le versant « dispersion des locataires pauvres » de cette mesure ne pouvait aboutir qu'au gré des nouvelles attributions ou des décisions d'échange de

---

<sup>185</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, Annexe : Niveaux de loyers comparés année 1990 (prix annuel au m<sup>2</sup> de surface corrigée). Le prix annuel par m<sup>2</sup> est de 80 francs pour les PSR de l'Office de Saint-Denis, contre 89 francs en Seine-Saint-Denis et 92 francs en moyenne en Île-de-France.

<sup>186</sup> *Art. cit.*, I, A.

<sup>187</sup> AM SD, 2 OPH 28, Séance du CA OPH du 13 février 1990, « Projet de volet social - Accord cadre ».

<sup>188</sup> AM SD, 2 OPH 46, Séance du CA OPH du 6 avril 1993, Affaire 3. Deux études préalables à la réhabilitation d'immeubles des cités du Franc-Moisin et de la Courtille ont justifié cette mesure en montrant que le niveau de loyer PSR ne correspondait plus forcément à la situation des ménages.

<sup>189</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Affaire 1.

<sup>190</sup> Cf. Annexe 6-2, Tableaux 1 et 2.

logement. Enfin, le nombre de locataires concernés était fonction de l'enveloppe budgétaire que l'organisme était prêt à accorder à ce programme d'aide complémentaire.

Fin 1994, pour justifier le vote d'un nouveau soutien financier par le conseil municipal, Alain Laute affirme que la « meilleure maîtrise des risques locatifs » atteinte grâce aux méthodes de gestion mises en place en matière d'impayés, a été obtenue sans fermer le patrimoine de l'office aux plus défavorisés<sup>191</sup>. Le président de conseil d'administration indique alors que la moitié des candidats ont des ressources inférieures à 60 % des plafonds fixés pour l'accès aux HLM, et tient pour preuve de l'absence de fermeture du bailleur municipal, le fait que dans ses programmes neufs logent des locataires dont le taux d'effort atteint ou dépasse 30 % en tenant compte de l'APL<sup>192</sup>. Pourtant, les archives du conseil d'administration de l'office montrent que les résultats obtenus en matière d'impayés à partir de 1988, l'ont été au prix d'une accentuation de la logique répressive adoptée à l'encontre des locataires endettés depuis 1982<sup>193</sup>.

### **2.2.3. Une répression accentuée des impayés**

L'enjeu de l'endettement chronique et des impayés est un symptôme très net de la polarisation du parc HLM municipal et du pourrissement de la situation économique et sociale de nombreux locataires dans ce que les acteurs de l'office appellent les « cités périphériques ». Les éléments que nous avons pu consulter sur la question des dettes ne signalent pas un surendettement spécifique des étrangers, et sur ce plan, le bailleur ne met pas l'accent sur le caractère *immigré* du peuplement des cités les plus dévalorisées socialement. Cette question est néanmoins centrale pour saisir les contradictions auxquelles l'office doit faire face pour mener de front son redressement budgétaire, passant par le relèvement des loyers, et une politique de cohésion territoriale censée assurer le « droit à la ville ».

En 1991, on estime que la situation est globalement maîtrisée avec 243 plans d'apurement respectés et 83 endettements stabilisés sur 387 engagements conclus avec des locataires<sup>194</sup>, ce qui représente tout de même un « prêt permanent » de 7 à 8 millions de francs<sup>195</sup>. Cependant, le nombre de procédures d'expulsion engagées pour impayés s'est encore accru pour approcher

---

<sup>191</sup> AM SD, 2 OPH 51, Séance du CA OPH du 20 décembre 1994, Intervention de M. A. Laute au Conseil Municipal (séance du 24 novembre 1994).

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> Cf. Chap. 7, 2.2.2.

<sup>194</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18.

<sup>195</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, VI, C.

de 500, soit 6 % environ des locataires, cumulant au total 25 millions de francs de dettes<sup>196</sup>. On estime alors qu'environ 300 locataires payent très irrégulièrement ou ne paient rien, dont environ 200 sont en procédure d'expulsion depuis de plusieurs années. De 8 expulsions pour endettement effectuées en 1989, on est passé à 19 en 1990. Dans le même temps, en ce début des années 1990, une centaine de locataires endettés quittent le parc HLM municipal par an, soit un tiers de départs<sup>197</sup>. Il s'avère ensuite pratiquement impossible de récupérer les sommes impayées. Dès 1990, on s'interroge sur les limites d'une telle action répressive. Les situations d'endettement déclarées tendent en effet à s'aggraver, car les locataires qui redoutent une procédure d'expulsion tardent désormais à se signaler<sup>198</sup>. Les écarts entre la menace, son exécution et les effets produits sont donc importants, et le bilan du plan de redressement établi en 1992 reconnaît que les indemnités versées à l'office par l'État lorsque les expulsions prononcées par la justice ne sont pas exécutées par la force publique « ne sauraient constituer une solution sociale à des situations dont la pérennité ne peut être que mal comprise par les autres locataires<sup>199</sup> ». Il s'agit donc bien d'écarter le maintien de locataires insolvables comme un aspect de la politique sociale de l'office, même s'il est indirectement subventionné par des indemnités judiciaires.

Ce durcissement des positions de l'office touche tout particulièrement les « grands ensembles périphériques<sup>200</sup> », où les situations difficiles se sont concentrées au fil des années 1980. Depuis 1987-1988, tandis qu'on observait une amélioration générale du recouvrement des loyers, la concentration des situations d'endettement est de plus en plus perceptible<sup>201</sup>. La cité du Franc-Moisin apparaît ainsi en 1989 comme un « point noir » qui rassemble 24 % des endettés et près de 31 % de l'endettement pour 18 % du parc géré<sup>202</sup>. On estime que les deux tiers de l'endettement accumulé proviennent de locataires des cités du Franc-Moisin, Allende, la Courtille, la Saussaie et Cosmonautes<sup>203</sup>. La politique de fermeté de l'office suscite l'inquiétude d'un « Comité de Quartier Franc-Moisin », probablement constitué dans le contexte de la réhabilitation de la cité. Selon les termes retenus en conseil d'administration, les

---

<sup>196</sup> AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, Bilan social – Exercice 1990. En 1985, 393 locataires étaient visés, soit 5 % des locataires (cf. Chap. 7, 2.2.2.).

<sup>197</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18.

<sup>198</sup> AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, Bilan social – Exercice 1990, Conclusions.

<sup>199</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, VI, C.

<sup>200</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18.

<sup>201</sup> Sur l'ensemble du patrimoine de l'Office, le taux d'impayé s'est abaissé à 5 % en 1993 [AM SD, 2 OPH 49, Séance du CA OPH du 8 février 1994].

<sup>202</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 octobre 1989, Communications du président - Note sur les impayés (évolution de 87 à 88).

<sup>203</sup> AM SD, 2 OPH 36, Séance du CA OPH du 26 septembre 1989, dossier « Informations » ; AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18.

habitants sollicitent une rencontre avec les élus et le bailleur pour « un échange de vues sur les procédures d'expulsion en cours dans ce secteur<sup>204</sup> ». Les responsables de l'office acceptent qu'une représentante soit associée à la commission d'action sociale qui examine les dossiers d'expulsion, mais réaffirment que « les procédures d'expulsion sont poursuivies à terme après échec de toutes les démarches amiables », et ajoutent que « les locataires à la fois endettés et auteurs de troubles graves sur l'environnement ne peuvent avoir la qualité de locataires ainsi que les occupants sans titre »<sup>205</sup>.

Notre base de données constituée à partir des dossiers de locataires ne permet plus de décrire assez fidèlement l'évolution du peuplement des cités municipales pour cette période. Mais, les éléments communiqués aux administrateurs de l'office tendent à montrer un décrochage accentué des « grands ensembles périphériques » qui représente un coût social et financier important, ce qui justifie le durcissement du bailleur municipal. En même temps qu'un endettement très fort, on enregistre dans ces cités des taux de mutation et donc des coûts de gestion supérieurs (56,5 % de congés pour 47 % des logements en 1990)<sup>206</sup>. Résultat conjoint de l'« évitement » de ces ensembles par les locataires solvables – selon l'expression employée au sein de l'office – et de politiques délibérées du bailleur : les logements vacants se concentrent dans certaines des mêmes cités. Dès 1986, près de la moitié des logements vacants depuis plus de trois mois étaient localisés dans la cité du Franc-Moisin, et un quart dans des cités anciennes ou « de construction sommaire » (Barbusse, Sémard, Casanova)<sup>207</sup>. Le passage d'un préavis de 6 semaines à 3 mois pour donner congé, destiné à améliorer la relocation, produit peu d'effets<sup>208</sup>. L'ensemble des logements vacants, 378 en 1990, représente encore 5 % du parc de l'office<sup>209</sup>. Plus de 150 sont situés au Franc-Moisin, pour la plupart dans l'attente d'une réhabilitation-restructuration<sup>210</sup>, mais aussi parce que certains, au rez-de-chaussée de différents bâtiments, sont impossibles à louer<sup>211</sup>. Une part de cette vacance tient également, à la « volonté de ne pas aggraver les déséquilibres sociaux<sup>212</sup> », expression qui recouvre très probablement un

---

<sup>204</sup> AM SD, 2 OPH 46, Séance du CA OPH du 6 avril 1993, Communication du Président.

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18.

<sup>207</sup> AM SD, 2 OPH 31, Séance du CA OPH du 6 janvier 1987, Plan de redressement – Bilan détaillé au 1<sup>er</sup> juillet 1986.

<sup>208</sup> AM SD, 2 OPH 35, Séance du CA OPH du 20 septembre 1988, Affaire 17.

<sup>209</sup> AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, Bilan social – Exercice 1990.

<sup>210</sup> Après le départ « à la cloche de bois » d'un locataire lourdement endetté occupant un F4 de l'escalier 1 du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, on trouve dans le dossier de locataire, sur un document relatif à l'état des lieux, l'annotation suivante : « Décision du Ceil d'Admion (ou bureau) pas de relocation des F4 du Bt 3 - Donc Avis défavorable (18/10/1989) » [AM SD, 8 OPH 29, *Base FM b3*, Dossier n° 133].

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, I, A.

refus de louer ces logements à des familles d'immigrants<sup>213</sup>. En 1994 encore, on constate « une tendance à la vacance locative sur une partie croissante du patrimoine », hors vacance opérationnelle. Ce phénomène d'évitement des cités les plus dévalorisées explique alors un manque à gagner de 4 millions de francs, et se double d'une difficulté croissante à obtenir des réservations de la part des employeurs, avec des implications financières comparables<sup>214</sup>.

Sur le versant financier, comme sur celui du peuplement, les ambitions réformatrices des gestionnaires de l'office se heurtent donc à une géographie urbaine travaillée par des logiques de ségrégation qui ne tiennent pas uniquement au niveau des loyers, mais plus largement à la polarisation sociale observée par Marie-Hélène Bacqué et Sylvie Fol entre le centre-ville et les périphéries dionysiennes<sup>215</sup>. Malgré l'adoption d'une grille de loyer plus souple et un nombre sans précédent de procédures d'expulsions, la politique de loyer de l'office est mise en échec par la dégradation de la situation socio-économique de nombre de locataires des « grands ensembles périphériques », dont la cité du Franc-Moisin est emblématique. Les difficultés rencontrées pour stabiliser les recettes et l'impossibilité de modifier rapidement la composition sociale de ces cités expliquent la crispation de l'office sur la gestion des attributions et de l'occupation des logements.

### 2.3.L'envers de la « gestion adaptée » : un durcissement des rapports locatifs

Les contradictions observées dans la politique de loyer représentent une contrainte toute aussi forte pour la gestion de l'occupation des logements et des mobilités au sein du parc HLM municipal. En ces matières, le discours réformateur des institutions HLM parle volontiers de « gestion adaptée » pour évoquer une gestion locative plus fine et plus proche des enjeux de terrain. En 1990, le volet social de l'accord-cadre élaboré en vue de l'extension du conventionnement APL à l'ensemble du parc de l'office stipule que :

L'office met en œuvre une politique d'attributions et d'échanges visant à combattre le processus d'évitement et de ségrégation sociale, en tenant compte des caractéristiques sociales, démographiques et culturelles des personnes et des ménages occupants le patrimoine, en favorisant l'insertion sociale des nouveaux arrivants et la stabilité des rapports de voisinage et de convivialité<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> Cf. *supra*, 1.3.3. En 1993, pour le bâtiment 3 du Franc-Moisin, on parle d'une « vacance rendue nécessaire, mais subie et chronique » [AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 29 juin 1993, Affaire 2].

<sup>214</sup> Entre 1991 et 1993, la collecte est passée de 4 millions à 600 000 francs. Pour l'opération neuve réalisée cité Pierre Séward, sur une quarantaine de collecteurs consultés aucun n'a donné suite. L'administratrice cherche à justifier cela par l'inadéquation entre les ressources et les niveaux de loyers, mais il est probable que ce ne soit pas l'unique cause du phénomène [AM SD, 2 OPH 50, Séance du 14 juin 1994, Affaire 1].

<sup>215</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, *op. cit.*, p. 114-116.

<sup>216</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 13 février 1990, Affaire 5, « Projet de volet social - Accord cadre ».

Parallèlement au lancement d'opérations de réhabilitation de grande ampleur, il s'agissait de « développer une politique de service (...) selon le principe d'égalité des usagers<sup>217</sup> ». Dans le même temps la « gestion adaptée » renvoyait à une approche différenciée selon les caractéristiques des différents quartiers confiés à des « antennes décentralisées ». À en croire le courrier de septembre 1995 reproduit ci-dessous, issu du dossier d'une locataire de la cité Allende, l'amélioration des rapports avec les locataires n'apparaît pas assurée<sup>218</sup>.

Madame, Monsieur le régisseur,

Auriez vous la gentillesse d'enregistrer le congé de mon appartement à partir du 23 sept 95<sup>219</sup>. Suite à mon déplacement, à l'antenne, et plusieurs communications téléphoniques, sans résultat de votre part. Je tiens à vous informer de votre manque d'écoute à mon égard. Je vis actuellement une situation très difficile, en danger perpétuellement, sans aucune compréhension de votre part. Vous n'êtes pas sans ignorer les problèmes de la cité Allendé inutile de les énumérer. Je vous rappelle qu'il est invivable d'être au rez-de-chaussé, j'ai été victime de plusieurs agressions, de vols répétés dont mon assureur refuse de m'assurer pour le vol. Je suis donc décidée de rendre l'appartement, bien que j'aie patienté suite à plusieurs réunions de locataire du devenir des rez-de-chaussé, afin de prévoir et faire des locaux pour la jeunesse... En espérant, selon vos entretiens de locataires le relogement des gens du rez-de-chaussé. Il est à noter le manque d'accueil et d'écoute dans vos locaux, surtout le manque de respect de certaines personnes qui éclatent de rire ; en attendant, aucun intérêt du locataire et un manque de respect vis-à-vis des gens. Je suis actuellement employée à la ville de Saint-Denis, sachant que nous sommes fonctionnaire, nous sommes au service du clients. L'accueil et l'écoute laisse vraiment à désirer, le manque de respect et de discrétion laisse à désirer aussi ! C'est incorrect !

Je vous informe de mon mécontentement, et je me décide de photocopier ce courrier afin d'informer Monsieur le maire d'une situation vécue inacceptable, expédiée (en recommandé avec accusé de réception) pour qu'il sache le désintérêt des locataires. Je n'ai jamais eu un retard de loyer depuis 35 ans, et très dionysienne. Je suis découragée de certains comportements et de votre manque d'attention, les qualités humaines inexistantes.

Voici les raisons de mon mécontentement qui me pousse à partir aussi rapidement.

Veuillez croire madame, monsieur à mes salutations respectueuses.

Mme D.

Le contraste est saisissant entre ce témoignage et les objectifs proclamés d'égalité entre les usagers ou de convivialité des rapports de voisinage. De fait, sous leur aspect consensuel, ces mots d'ordre sont mis au défi par la dureté du quotidien et, pour une part, contradictoires avec la mixité sociale recherchée. L'étude des dossiers de locataires et des archives du conseil d'administration de l'office montre que la politique de gestion du peuplement des « cités périphériques » conduite par le bailleur se traduit par une attitude plus rigide vis-à-vis des locataires, mais aussi par des discriminations ethno-raciales. Nous aborderons ces problèmes de gestion locative en partant de situations singulières autour du squat d'HLM municipaux,

---

<sup>217</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 24 octobre 1989, Note sur le projet accord-cadre faisant le point sur la politique menée par l'OPH en matière de gestion sociale.

<sup>218</sup> AM SD, 5 OPH 22, *Échantillon OPH*, Dossier n° 77, Lettre manuscrite du 22 septembre 1995. L'auteure est une femme de 57 ans qui a emménagé dans le logement en 1976, seule avec cinq enfants. Née en province et de nationalité française, son prénom et son nom de jeune fille sont francophones, mais ses enfants, nés durant les années 1960, ont tous des prénoms à consonance arabe. Un autre document du dossier indique que l'un de ses enfants a été victime de toxicomanie.

<sup>219</sup> Orthographe et syntaxe sont reproduites telles que dans la source.

avant d'aborder des aspects de portée plus générale, à travers les questions d'échange et d'attribution des logements.

### **2.3.1. Le squat : problème ancien, sensibilité nouvelle**

Comme nous l'avons déjà signalé à différentes reprises il existe depuis longtemps au sein du parc HLM municipal des situations litigieuses et un contrôle de l'occupation légitime des logements. Avant la décennie 1980, nous avons observé une certaine souplesse de l'office, certaines occupations sans titre étant régularisées lorsque les habitants paient régulièrement le loyer et ne posent pas de problèmes dans le voisinage<sup>220</sup>.

À la fin des années 1970, la solvabilité des locataires pouvait encore apparaître dans certaines situations d'occupation sans titre comme un aspect secondaire. C'est ce que l'on observe encore, dans un premier temps, dans un dossier de locataire du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin. Il s'agit d'un couple avec trois enfants et une naissance à venir, expulsé de son précédent logement, qui occupe depuis janvier 1978, un logement de quatre pièces de la cage d'escalier 7, vide depuis deux ans<sup>221</sup>. Malgré la situation de chômage du conjoint, leur situation est régularisée par la signature d'un contrat de location deux mois plus tard. Par la suite, le contrôle de ces locataires reste assez étroit et le dossier illustre l'évolution de l'attitude du bailleur. Au printemps 1981, une absence de moins d'un mois, signalée par un gardien, a ainsi justifié que l'office envisage de récupérer le logement. Le retour de la locataire l'a empêché, mais une procédure d'expulsion est lancée en 1984 pour une dette de plus de 80 000 francs. La locataire finit par partir en 1987, avant que la procédure d'expulsion soit menée à son terme.

À la fin des années 1980, l'évolution du vocabulaire employé par les acteurs de l'office semble attester d'un changement de positionnement. Le mot « squat » devient plus fréquent à partir de 1987 dans les rapports de gardiens présents dans les dossiers de locataires que nous avons consultés. Au début des années 1990, il devient aussi le terme privilégié pour désigner l'occupation sans titre dans les bilans sociaux présentés au conseil d'administration de l'office. L'usage de ce terme pourrait indiquer qu'on envisage de moins en moins ces situations comme régularisables, dans la mesure où il présuppose une occupation sans paiement de loyer, éventuellement source de dégradation<sup>222</sup>. Ainsi, dans les années suivantes, la tolérance vis-à-vis d'une telle famille en grande difficulté locative n'est plus d'actualité. La vacance des logements est désormais maniée volontairement pour contrôler le peuplement des cités, et le

---

<sup>220</sup> Cf. Chap. 3, 2.2.2., et Chap. 7, 1.3.2.

<sup>221</sup> AM SD, 8 OPH 43, Base FM b3, Dossier n° 531. Il s'agit d'un couple de nationalité française dont les deux conjoints ont 25 ans, mais le dossier comporte une indication sur la sœur de l'un d'eux qui a obtenu l'attribution d'un logement de l'Office via le « 0,1 % immigrés ».

<sup>222</sup> F. Bouillon, *Les mondes du squat : anthropologie d'un habitat précaire*. Paris : Presses universitaires de France, 2009.

poids budgétaire de l'endettement des locataires est considéré comme l'un des principaux problèmes de gestion de l'office.

Constatant l'existence de squats et de logements vacants, ou conscients de la crainte de l'office face à ce phénomène, certains demandeurs de logement menacent de squatter à leur tour faute d'obtenir une attribution. C'est le cas d'une mère, immigrante algérienne seule avec sa fille et hébergée par des proches, qui s'impatiente de voir sa demande passer en commission d'attribution neuf mois après l'avoir déposé. Selon une note manuscrite présente dans son dossier, elle a affirmé à l'employé de l'office qui l'a reçue : « vs êtes des incapables. Je squatte un logement à FM [Franc-Moisin] ce W.E. »<sup>223</sup>. Cette femme obtient rapidement un deux pièces dans le bâtiment 6 de la cité du Franc-Moisin, mais le quitte moins d'un an après. Ce cas illustre une démarche individuelle. Mais, il n'est pas inintéressant de noter qu'à la même période, dans le 20<sup>ème</sup> arrondissement parisien, le « Comité des Mal-Logés » qui aboutira à la formation du mouvement Droit au logement (DAL), manie le squat d'HLM comme un mode d'action susceptible de donner un écho plus large à leur mobilisation initialement fondée sur la défense de sinistrés *immigrés*<sup>224</sup>. C'est seulement en 1994-1995 que l'action du DAL obtient une large couverture médiatique<sup>225</sup>, et le cas de l'office dionysien n'est pas strictement comparable, mais on peut se demander si la circulation de mots d'ordre militants opposés à la politique d'une institution comme l'office HLM de Paris n'est pas un des facteurs expliquant l'attention accrue que l'office dionysien porte à la question du squat.

À la même période, un dossier de la cité Pierre Séward montre que le bailleur municipal doit aussi faire face à des pratiques probablement inédites d'appropriation illégitime des logements, non pas par leurs occupants mais par des escrocs. Pour ce logement de trois pièces, habité jusqu'en 1983 par le bénéficiaire d'une réservation des PTT, l'office ne parvient plus à trouver de nouveaux locataires<sup>226</sup>. Entre juillet et septembre 1988, il finit par être occupé sans titre par le ménage d'un immigrant zaïrois, apparemment de bonne foi puisqu'il contacte lui-même le gardien pour signaler que la porte d'entrée de l'appartement voisin est manquante... Le dossier comporte de faux contrats de location délivrés par une SCI, l'un « à titre gracieux », l'autre pour une somme de 3 500 francs couvrant loyer et charges, soit environ six fois le loyer mensuel, hors charges, normalement payé pour un tel logement. Après cet épisode soldé assez rapidement, les archives de l'office ne donnent pas trace de locataires en titre dans ce logement, jusqu'à un nouveau « squatt » par le ménage de deux trentenaires nés en Martinique, expulsés en avril 1993, sans qu'on connaisse la date de leur installation.

---

<sup>223</sup> AM SD, 8 OPH 81, *Échantillon OPH*, Dossier n° 601, Cité du Franc-Moisin, Note manuscrite, septembre 1987.

<sup>224</sup> C. Péchu, *Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*. Paris : Dalloz, 2006, chap. 5.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 172-174..

<sup>226</sup> AM SD, 11 OPH 20, *Échantillon OPH*, Dossier n° 1013, Cité P. Séward.

Ce dernier exemple invite à prendre avec précaution le décompte présenté aux administrateurs de l'office par le bilan social de l'année 1990. Le document constate que de nouveaux squats apparaissent régulièrement malgré les expulsions effectuées, mais il considère que le problème est « désormais circonscrit à la cité du Franc-Moisin »<sup>227</sup>. Seuls 9 squats y sont comptabilisés, le plus ancien remontant à 1986. Les exemples relatés ci-dessus montrent une situation en réalité moins maîtrisée. Les quelques dossiers de locataires illustrant des cas d'occupation sans titre montrent que la surveillance de tels phénomènes est inégale, du squat soldé en quelques semaines à des situations inscrites dans la durée. Surtout, au-delà des cas les plus flagrants, il existe de plus nombreux cas limites, de la sous-location au changement non déclaré des occupants après une période d'hébergement.

Un dossier illustre ces pratiques qui suscitent la vigilance accrue de l'office à la fin des années 1980. Il comporte un échange entre le bailleur municipal et un jeune homme de nationalité française, né en Algérie, boulanger et locataire d'un logement d'une pièce de la cité Allende<sup>228</sup>. Ce dernier habitait auparavant la cité Picasso, chez ses parents. Retenu en 1985 par la commission d'attribution, il héberge initialement sa mère. Mais en janvier 1987, un rapport de gardien signale que le logement « semble inoccupé depuis de nombreux mois ». Feinte ou non, l'incompréhension qu'exprime la lettre du locataire, montre que le contrôle de l'office sur l'usage des logements est mal accepté :

Monsieur, très surpris Je vous repond au sujet de la lettre me demandent si j'habite les lieux ou non<sup>229</sup>. très surpris. je vois pas de rapport je suis célibataire. je ne fais pas de tappage. je rentre tous les soirs chez moi sauf une période je faisais louageur. j'ai laisser les clés à ma sœur pour les compteurs elle ne la pas fait. pour mon retard de loyer je le paye à la recette. Je voudrais savoir s'il faut avoir des comptes à rendre au HLM sur la vie priver d'hautrui ou il faut pointer tous les matins au HLM. Veuillez agréer mes salutations distinguer. Merci

En septembre de la même année, un nouveau rapport note : « Beaucoup de meubles rentrent dans le logement de Mr A. R. risque de squattage ? ». En définitive le locataire est maintenu dans les lieux, puis relogé en 1992 dans un autre appartement de la cité Allende, bien qu'il ait exprimé le souhait d'« en sortir ». On voit donc que malgré une attention renouvelée à ce question, le bailleur ne s'acharne pas à éradiquer les pratiques déviant de la norme d'usage des logements.

Dans une configuration différente, cette norme fait l'objet de réaction collectives des locataires et associations de quartiers en soutien à une famille occupant un logement sans titre. L'enjeu de cette affaire est un trois pièces du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (escalier 9). À l'automne 1989, les services de l'office s'inquiètent du départ du locataire en titre, parti sans

---

<sup>227</sup> AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, Bilan social - Exercice 1990.

<sup>228</sup> AM SD, 5 OPH 20, *Échantillon OPH*, Dossier n° 71, Cité S. Allende.

<sup>229</sup> Syntaxe et orthographe sont reproduites telles que dans la source.

donner congé, dans un courrier le menaçant d'une assignation en justice<sup>230</sup>. À l'été 1990, on constate qu'une famille d'immigrants sénégalais comptant quatre enfants est installée dans le logement, en conséquence de quoi l'office refuse de confirmer la demande de congé finalement envoyée par l'ancien locataire. Des documents postérieurs indiquent en effet que ce dernier a initialement hébergé les squatteurs. La situation semble en partie régularisée après que les nouveaux occupants aient accepté le paiement d'une indemnité d'occupation et d'endosser les dettes éventuelles de l'ancien locataire. Cela signale que le bailleur municipal n'a pas perdu toute souplesse face à ce type de problème. Toutefois, le cas reste traité par le service contentieux de l'office, dont une note nous apprend en 1993 que le ménage n'a payé que partiellement l'indemnité d'occupation demandée. Cette situation précaire se maintient néanmoins et finit par poser problème lorsque s'organise le relogement des derniers habitants du bâtiment en prévision de sa démolition. En juin 1994, une pétition ayant recueilli pas moins de 245 signatures de voisins, amis et membres d'association du quartier, est envoyée au président de l'office pour demander le relogement de cette famille par l'office. Son texte met en avant la présence dans le ménage d'un enfant de quatre mois, le paiement régulier des indemnités de location et la « bonne insertion de cette famille sur la cité en particulier par la participation de Madame D. à l'Association des Femmes du Franc-Moisin »<sup>231</sup>. Cette association, créée en 1980, a obtenu depuis 1982 un logement de la cité pour développer ses activités initialement centrées sur l'alphabétisation de femmes immigrantes<sup>232</sup>. Le dossier ne permet pas de savoir si le relogement a été obtenu. Mais il témoigne de la solidarité construite autour des associations de quartiers, contre une attitude jugée trop intransigente de l'office.

Un tel mouvement de soutien s'explique par les sociabilités de quartier, mais aussi par les discussions publiques qui entourent la réhabilitation en cours, et par le fait que les locataires de la cité sont potentiellement tous affectés par la rigidité adoptée par l'office pour réguler les mobilités au sein de son parc, qui apparaît en définitive plus grande qu'en matière de gestion des occupations sans titre.

### **2.3.2. Un contrôle plus intransigent des échanges de logement**

L'un des documents produits dans le cadre de la révision des procédures d'attribution appliquées par l'office désigne les demandes d'échange, c'est-à-dire les demandes de locataires souhaitant changer de logement au sein du parc HLM municipal, comme des

---

<sup>230</sup> AM SD, 8 OPH 49, *Base FM b3*, Dossiers n° 692 et 693.

<sup>231</sup> La pétition est portée par cette association, la CNL Franc-Moisin OPHLM et l'association Marem-Makhoy [*Ibid.*].

<sup>232</sup> AM SD, 25 OPH 14, Dossier Amicale des locataires (Franc-Moisin).

« dysfonctionnements sociaux », au même titre que les impayés<sup>233</sup>. Le rapprochement est fait parce que la gestion des échanges et des congés a un coût pour le bailleur. Aussi, pour approcher l'idéal de « stabilité des rapports de voisinage<sup>234</sup> », les gestionnaires de l'office ont décidé depuis le milieu des années 1980 d'appliquer des critères plus stricts permettant de limiter le nombre d'échange<sup>235</sup>. Les conditions préalables au dépôt d'une demande d'échange sont l'absence d'impayés et le bon état du logement occupé. Les critères de priorité ensuite retenus sont un changement de composition familiale, une chute de revenu ou un handicap. À la suite de ces décisions, le nombre des échanges a été divisé par plus de deux entre 1984 et 1988, alors que les congés hors du parc de l'office n'ont que faiblement baissé.

**Tableau 8-2 : Évolution des mutations dans le parc de l'office (1984-1988)**

	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Congés (dont :)</b>	729	669	574	566	530
- Échanges	226	197	97	102	99
- Congés Hors Office	503	472	477	464	431
- Dont : Partis sans laisser d'adresse	217	199	190	187	135
(%)	43%	42%	39,8%	40%	31,3%

Source : AM SD, 2 OPH 37, Séance du CA OPH du 26 septembre 1989, Informations.

Avec une centaine d'échanges par an pour plus de 7600 logements gérés (soit seulement 1 % des locataires), on parvient à diminuer encore un phénomène déjà fortement réduit par l'arrêt des constructions neuves depuis la fin des années 1970<sup>236</sup>.

Ce choix de gestion n'est pas sans conséquences. Lorsque l'enjeu de la stabilisation des locataires croise la question de l'endettement, il arrive parfois que la politique de l'office produise des situations inextricables. En juin 1990, le bailleur municipal doit publier un communiqué de presse pour justifier la situation d'un locataire tétraplégique depuis 1988 à la suite d'un accident, mais lourdement endetté depuis 1974, auquel un échange est refusé<sup>237</sup>. Ce dernier a obtenu le soutien de l'association des paralysés de France et diffusé une lettre ouverte sous le titre « Je suis condamné à la réclusion à perpétuité ! Quel crime ai-je commis ? Qui me condamne ? ». L'office fait valoir que malgré de nombreuses démarches, « il n'y a jamais eu, pendant ces 16 années d'attitude positive de la part » de ce locataire, déjà relogé une première fois en 1978 au sein de la cité du Franc-Moisin, au titre de ses difficultés de paiement. Le

<sup>233</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18, Approbation d'un plan d'occupation et de règles d'attribution du patrimoine de l'Office.

<sup>234</sup> AM SD, 2 OPH 38, Séance du CA OPH du 13 février 1990, Affaire 5, « Projet de volet social - Accord cadre ».

<sup>235</sup> AM SD, 2 OPH 37, Séance du CA OPH du 26 septembre 1989, Informations.

<sup>236</sup> Pour rappel, notre échantillon des dossiers de locataires de l'Office permet d'estimer autour de 16 % la part des locataires ayant bénéficié d'un échange entre 1969 et 1980 [cf. Chap. 5, Tableau 5-2]. Une part de l'écart tient probablement aussi à la politique de l'Office en faveur d'une décohabitation des jeunes, qui mobilise des attributions pour des personnes qui habitaient déjà dans le parc de l'Office, mais qui ne sont pas comptabilisées comme échanges car ils n'étaient pas les titulaires du contrat de location.

<sup>237</sup> AM SD, 2 OPH 39, Séance du CA OPH du 19 juin 1990, Informations.

bailleur souligne que, malgré la dette de 180 000 francs accumulée et des revenus lui permettant de payer un loyer, une proposition de relogement a été refusée par le plaignant, alors même qu'il existe de longues listes de locataires en attente d'un échange de logement. Le dossier présenté aux administrateurs de l'office comporte enfin les éléments d'une correspondance entre la municipalité et la Préfecture se rejetant mutuellement la responsabilité du relogement.

Au-delà de ce cas très particulier, un tel blocage s'explique par l'option qui a été prise par l'office depuis la fin des années 1980, consistant à limiter les propositions d'échange au même quartier et en une « gestion rigide des listes d'attente fondée sur le seul critère de l'ancienneté » de la demande<sup>238</sup>. En 1989, 66 % des échanges réalisés l'ont été au sein d'une même cité<sup>239</sup>. En 1990, cette proportion atteint 84 %<sup>240</sup>. Cette politique assumée par les gestionnaires de l'office pour tenter de contenir les dissymétries entre l'offre et la demande de logement, est susceptible de toucher un nombre important de locataires. Car au-delà des demandeurs d'échange non satisfaits, la rigidité accrue de l'office ferme l'horizon des possibles pour d'autres locataires, qui renoncent probablement à demander à changer de logement.

**Tableau 8-3 : Demandes d'échange et période de départ dans les dossiers de locataires du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1971-1995)**

	1971-1984	1985-1993	1994-1995	Total	n =
0 demande	53%	30%	16%	100%	650
1 demande	33%	3%	64%	100%	33
2 à 5 demandes	17%	0%	83%	100%	6
Total	52%	29%	19%	100%	689

	1971-1984	1985-1993	1994-1995	Total
0 demande	97%	99%	80%	94%
1 demande	3%	1%	16%	5%
2 à 5 demandes	0%	0%	4%	1%
Total	100%	100%	100%	100%
n =	359	197	133	689

Source : Base de données FM b3, Ensemble des locataires sauf ceux dont la date de départ est inconnue (689 dossiers sur 717 au total).

L'exemple du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin est intéressant à analyser à ce sujet. Notre base de données exhaustive des dossiers de locataires permet d'observer l'évolution de la demande d'échange. Sur l'ensemble de la période couverte, de 1971 à 1995, on trouve de telles demandes dans 6 % des dossiers, mais la proportion est seulement de 3 % pour les locataires partis avant 1985 et de 1 % pour ceux partis entre 1985 et 1993 – ce qui atteste la

<sup>238</sup> En 1993, une nouvelle version du règlement d'attribution de l'Office précise que les locataires dont la demande d'échange est validée par la commission d'attribution sont placés sur la même liste d'attente que les nouveaux attributaires [AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 15 juin 1993, Affaire 15, Approbation du règlement intérieur de la commission d'attribution de l'Office public d'habitations de la Ville de Saint-Denis].

<sup>239</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18, Plan d'occupation et de règles d'attribution, Annexe VI.

<sup>240</sup> AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, Bilan social – exercice 1990, p. 33.

fermeture de l'office à ce moment. La plupart des demandeurs d'échanges n'ont pu quitter le bâtiment 3 qu'au moment où la destruction de l'immeuble se prépare, en 1994-1995. Observer l'ensemble des locataires qui quittent leur logement du bâtiment 3 pour un autre au sein du parc de l'office, sans nécessairement qu'on trouve dans leur dossier de trace d'une procédure d'échange, permet de nuancer cette première remarque, car ils sont bien plus nombreux que ceux qui ont déposé une demande d'échange en bonne et due forme.

Cependant, ces données confirment bien la plus grande difficulté à sortir du bâtiment après 1985, le meilleur succès des demandeurs de logement en 1994-1995 n'étant lié qu'à la destruction de l'immeuble.

**Tableau 8-4 : Cité du Franc-Moisin, bâtiment 3 :  
locataires relogés par l'office et demandeurs d'échange (1971-1995)**

	1971-1984	1985-1993	1994-1995	Total
Locataires relogés au sein du parc de l'office	114	41	104	259
Demandeurs d'échanges selon leur période de départ	12	1	26	39
Rapport entre le nombre de demandeurs d'échange et de locataires relogés au sein du parc de l'office	11%	2%	25%	15%

Source : Base de données FM b3.

La dégradation des conditions de vie dans la cité sont des arguments de longue date dans les demandes d'échange conservées dans les dossiers de locataires. Dans une correspondance avec l'office, remontant à la fin 1977, un organisme gestionnaire du 1 % patronal, le CILRP, soutient ainsi la demande d'échange d'un de ses réservataires, qui cherche à quitter le Franc-Moisin, après que son fils ait été attaqué au couteau<sup>241</sup>. À l'appui de sa démarche, l'organisme indique par ailleurs au bailleur municipal : « Vous n'êtes pas sans savoir que sa nationalité nous empêche de le reloger dans la plupart des communes de la Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise », références aux mesures d'endigement du peuplement *immigré* prise par l'administration à ce moment, et sans doute plus généralement aux réactions des municipalités. Ce à quoi l'office répond qu'il ne peut satisfaire toutes les demandes d'échange et qu'il n'est pas le seul responsable des questions de sécurité. Le bailleur précise aussi qu'aucun arrêté préfectoral n'a été pris dans le Val d'Oise « interdisant le relogement des immigrés en dehors de la Commune où ils sont domiciliés », et qu'en Seine-Saint-Denis seules sept communes, dont Saint-Denis, sont concernées<sup>242</sup>. Ces locataires finissent par partir en 1983, sans avoir obtenu l'échange qu'ils demandaient.

<sup>241</sup> AM SD, Base FM b3, 8 OPH 35, Dossier n° 307. Il s'agit d'une famille d'immigrants algériens avec 4 enfants tous nés à Saint-Denis depuis 1961, et un enfant à naître en 1972, lorsqu'ils ont été relogés dans un 4 pièces depuis un 2 pièces de l'avenue du Président Wilson, à la Plaine Saint-Denis.

<sup>242</sup> Sur ces mesures, cf. Chap. 5, 2.2.3.

Parmi les habitants du bâtiment 3, le ménage qui effectue le plus de demandes, six entre 1978 et 1994, habite un appartement de quatre pièces depuis 1975<sup>243</sup>. Il s'agit de nouveau de locataires relogés en urgence à la suite d'une expulsion. Né en Algérie dans la région de Mostaganem, le père de cette famille de quatre enfants est peintre en bâtiment. Sa concubine, elle aussi de nationalité française, est née dans l'Oise. Elle est d'abord manutentionnaire puis au chômage à partir de la première moitié des années 1980. Les nombreux documents du dossier nous permettent de connaître l'évolution complexe du ménage dont les deux conjoints occupent successivement le logement depuis 1981, avant de divorcer. La décohabitation de l'aîné est annoncée en 1988, mais semble avoir échoué dans la dernière demande, formulée en 1994. Même appuyées par la recette municipale qui y voit un moyen d'éviter une aggravation de la dette accumulée par ces locataires, les demandes d'échanges sont rejetées. Ce dossier aussi met en avant la violence du quotidien dans la cité, et les observations portées au bas des deux dernières demandes semblent témoigner de l'absence totale d'alternative qui se présente à eux, en dehors d'un relogement par l'office :

En 1988 : « Arrivé au bout du supportable (...) nous ne pouvons plus rester plus longtemps au francs-moisins »<sup>244</sup> ; « Incompatibilité totale avec la majorité des locataires. Moi et ma famille sommes constamment agressés verbalement ou physiquement » ; « accident cardiaque (9 étage = trop haut) » ; Ces conflits s'expliquent parce qu'ils sont « des gens propres et correct à savoir ne tombant pas dans la décadence qui ronge le quartier » ; « une vie de voisinage digne du Bronx » ; « ma fille a été attaquée par une bande de graffitiste il y a 4 ans, il lui ont volé l'argent qu'elle avait pour faire les courses » ; « il y a un mois mon fils s'est fait défiguré par une bande de voyous ».

En 1994 : « Nous désirons une cité relativement calme car nous en avons assez de la "racaille" qui brûle nos voitures et qui tirent au fusil à pompe »

Qu'elles soient ou non représentatives du quotidien du plus grand nombre des habitants, ces arguments semblent finalement porter leur fruit puisque cette famille fait partie de la douzaine de locataires du bâtiment 3 qui obtiennent d'être relogés dans des logements de la ZAC Basilique en 1994-1995<sup>245</sup>. Ce cas, comme l'exemple de la famille soutenue par les associations de quartiers pour qu'elle bénéficie d'un relogement, montre que les blocages créés par les choix de gestion de l'office ont parfois pu être levés... après de longues années.

Dans ce bâtiment au fort peuplement étranger, les mesures prises par l'office pour stabiliser les locataires des cités « répulsives » touchent beaucoup de locataires *immigrés*. Ainsi, les six locataires du bâtiment 3 qui ont formulé plus d'une demande d'échange de logement, comportent tous des conjoints nés hors de la France métropolitaine. Néanmoins, les données dont nous disposons ne montrent pas de très fortes distinctions entre le devenir de ces locataires

---

<sup>243</sup> AM SD, Base FM b3, 8 OPH 38, Dossier n° 354.

<sup>244</sup> Orthographe et syntaxe sont reproduites telles que dans la source.

<sup>245</sup> AM SD, Base FM b3.

et de ceux nés en France métropolitaine<sup>246</sup>. C'est seulement parmi les locataires relogés en 1994-1995, qu'on peut constater un écart entre ménages d'immigrants et d'« autochtones » en ce qui concerne la proportion de relogés au sein du parc HLM municipal : les immigrants sont 97 % à être relogés par l'office, les ménages de deux conjoints nés en France métropolitaine ne le sont qu'à 84 %. Plus qu'un traitement défavorable des immigrants, ces chiffres indiquent leur plus grande dépendance envers le bailleur municipal.

Comme nous l'avons vu face aux impayés, le pari de la fermeté s'avère être risqué car il vient ajouter un facteur d'exaspération supplémentaire à des situations déjà fortement dégradées. De l'aveu même d'un rapport présenté en 1991 par l'administrateur de l'office en charge des attributions, si « cette méthode a contribué à stabiliser les flux affectant les ensembles périphériques », « elle alimente un sentiment de frustration sans répondre à l'attente des nouveaux demandeurs dont l'urgence du relogement et donc la fragilité sociale conditionne le choix des cités plus rapidement accessibles »<sup>247</sup>. Autrement dit, cette politique d'échange intransigeante ne peut être une solution à long terme, d'autant plus qu'elle a pour effet secondaire de bloquer aussi les possibilités d'accéder aux HLM municipaux pour les mal-logés du parc privé. Les documents présentés en conseil d'administration montrent donc que les acteurs de l'office sont conscients des limites de cette politique. Mais, les seules voies qu'ils envisagent pour sortir de ces blocages sont des pratiques d'attribution plus fines passant par des entretiens préalables systématiques avec les attributaires et, surtout, la réhabilitation qui pourra rendre de nouveau attractives les cités dévalorisées.

## 2.4. L'attribution de logements aux *immigrés* au début des années 1990

On l'a vu, la révision de la politique d'attribution de l'office s'est traduite de façon générale par le maintien des pratiques antérieures<sup>248</sup>. En ce qui concerne la gestion de la demande *immigrée*, on peut parler d'une officialisation des pratiques observées jusqu'à présent dans leur version la plus restrictive.

### 2.4.1. Des discriminations instituées

La question des attributions d'HLM aux immigrants étrangers se pose d'abord pour les relogements liés aux sorties de l'habitat insalubre ancien, problème récurrent à Saint-Denis. Ainsi, une note de Patrick Braouezec en tant qu'élus responsable du service du logement aborde

---

<sup>246</sup> C'est seulement avant 1988 que les ménages d'immigrants sont plus nombreux parmi les demandeurs d'échanges.

<sup>247</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18, Plan d'occupation et de règles d'attribution.

<sup>248</sup> Cf. *supra*, 2.1.1.

une fois de plus, au début de l'année 1988, le sujet des relogements rendus nécessaires par un péril imminent et une opération RHI programmée sur un immeuble du 6 impasse Chateaudun, non loin du canal et de la gare de Saint-Denis, à l'ouest du centre-ville<sup>249</sup>, pour le cas de deux familles d'immigrants marocains arrivés en France en 1964. L'un a toujours habité à cette adresse, et y a fait venir sa famille en 1983 ; l'autre a d'abord vécu à Paris, dans le 18<sup>ème</sup> arrondissement, et semble être en concubinage avec une femme rencontrée en France, au patronyme européen. Tout en rappelant que la commission communale du logement a confié leurs relogements à l'office, l'élú propose une exception pour un relogement provisoire dans un immeuble municipal proche, « afin de tenir compte à la fois du peu de logements vacants sur l'office Public d'Habitations à ce jour, d'une politique d'attribution différenciée citée par cité à l'office et de l'urgence du relogement de ces familles<sup>250</sup> ». Le rapport sur les attributions présenté en 1991 en conseil d'administration, explique de même que

la faible disponibilité de grands logements et la volonté de ne pas aggraver le déséquilibre démographique des cités périphériques a conduit l'office à limiter l'accès de son patrimoine aux familles comportant au maximum six enfants excluant de ce fait les familles très nombreuses faute de structure d'accueil adaptée<sup>251</sup>.

En vérité, le manque de solution ne tient pas au simple manque de disponibilité de grands logements. À plusieurs reprises depuis le milieu des années 1980, les administrateurs de l'office évoquent à l'inverse une « tendance très nette » à la vacance des grands logements, liée à un « renversement de la demande » – plus précisément de la demande désirable de leur point de vue – vers les petites surfaces<sup>252</sup>. En 1992, on considère ainsi qu'il est nécessaire de restructurer le patrimoine, du fait de l'excès de F5 et F4, de l'insuffisance de F3, et de la concentration excessive des grands logements<sup>253</sup>. Dans le programme neuf réalisé par l'office aux abords de la Basilique, c'est essentiellement pour s'adapter à une faible demande de grands logements parmi les couches moyennes visées, que l'on a révisé le projet initial<sup>254</sup>. Le manque de

---

<sup>249</sup> AM SD, 12 OPH 22, Commission d'attribution RGC du 28 janvier 1988, Note de service du 5 février 1988.

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18, Approbation d'un plan d'occupation et de règles d'attribution du patrimoine de l'Office, I, B.

<sup>252</sup> AM SD, 2 OPH 29, Séance du CA OPH du 10 décembre 1985.

<sup>253</sup> AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, VII, B

<sup>254</sup> La ville a d'abord demandé que les surfaces habitables plancher soient dépassées, ce qui n'allait pas dans le sens d'une modération des loyers [AM SD, 2 OPH 27, Séance du CA OPH du 11 septembre 1984]. Puis, de 1985 à 1987, le programme a évolué dans le sens d'un accroissement du nombre de petits logements afin de répondre à « une tendance actuelle de la demande locative », notamment grâce à la division de dix duplex initialement prévus [AM SD, 2 OPH 29 et 33, Séances du CA OPH du 10 décembre 1985, Affaire 6, et du 27 octobre 1987, Affaire 4]. Les logements de 5 à 7 pièces représentent tout de même 15 % de la résidence Pierre de Montreuil. En juin 1991, on constate encore que les réservations contractées au titre du 1 % patronal concernent très peu de logements au-delà des trois pièces [AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 10 décembre 1991].

disponibilité des grands logements s'explique donc par une politique de « mixité sociale », qui se traduit dans le centre-ville par une fermeture aux locataires disposant de faibles revenus<sup>255</sup>.

Parallèlement, afin de compenser quelque peu cette fermeture mécanique du parc HLM, les orientations municipales en matière d'attribution insistent désormais sur la coopération entre institutions pour trouver des solutions alternatives au relogement, si possible en dehors des cités en difficulté. La note du service municipal du logement de 1988 déjà mentionnée, se termine ainsi sur le souhait d'« une bonne concertation des différents services concernés afin que tout se passe au mieux des intérêts des familles, de l'office et de la Ville<sup>256</sup> ». En 1991, la première mise à jour des orientations du bailleur affirme qu'il « s'inscrit dans une démarche visant à créer les conditions d'accueil d'une population présentant des difficultés spécifiques : familles très nombreuses, jeunes mères isolées, bénéficiaires du RMI, personnes handicapées, personnes âgées, toxicomanie », en précisant que cette action d'insertion dépend de l'existence de « capacités d'accueil adaptées » et d'une collaboration « interpartenaire dont l'office ne peut être qu'un élément<sup>257</sup> ».

Le document précise ensuite, suivant la même logique, que « l'office a participé très largement à l'action passée pour la résorption de l'habitat insalubre. [Mais que] compte tenu des contraintes sociales, déjà évoquées, l'action de l'office en ce domaine devra s'appuyer sur la création de capacités d'accueil nouvelles et diversifiées ». Signe qu'on a bien en tête la question *immigrée*, il est précisé immédiatement après qu'« il en est de même de la réponse à apporter aux demandes de regroupement familial qui ne sauraient être satisfaites au plan local en dehors de la programmation de logements neufs ». Alors qu'une part importante de la demande d'HLM municipaux provient de candidats peu solvables, et qu'autour d'un tiers des demandeurs sont étrangers, les attributions en faveur de ces publics sont envisagées de façon très restrictive, comme une action visant des « populations spécifiques » ; à l'image de « l'effort » effectué dans le cadre du plan départemental pour le logement des « plus défavorisés »<sup>258</sup>. Ce positionnement tient notamment aux rapports de forces qui existent avec la Préfecture autour de ces publics dont la responsabilité partagée est discutée de façon récurrente. Ainsi, en 1988, avant la signature avec l'État de l'« accord-cadre » relatif à l'APL, les acteurs municipaux entendaient négocier « avec vigilance » les contreparties supposées

---

<sup>255</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 112-130. Les modifications opérées n'ont toutefois pas permis de réaliser tout à fait les objectifs de peuplement de la résidence Pierre de Montreuil (îlot 3), dans la mesure où les revenus moyens des locataires y sont inférieurs aux îlots comparables de la ZAC Basilique [*Ibid.*, p. 156-157].

<sup>256</sup> AM SD, 12 OPH 22, art. cit.

<sup>257</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18.

<sup>258</sup> AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 15 juin 1993, Affaire 14, Projet d'orientations guidant les attributions de logements de l'Office, *L'action en faveur des populations spécifiques*.

donner au Préfet le pouvoir d'imposer l'« accueil de familles nombreuses ou en difficultés sociales »<sup>259</sup>.

La logique repérée en 1991, est confirmée et précisée en 1993. Le nouveau document rassemblant les orientations de la politique d'attribution de l'office adopte ainsi l'argumentaire et les mesures suivants :

L'office a souscrit diverses conventions accordant des capacités de relogement au bénéfice de demandeurs de nationalité étrangère au titre du financement en faveur du logement immigré. Toutefois les capacités nouvelles d'accueil résulteront exclusivement de l'offre supplémentaire créée à l'occasion des constructions neuves. L'office se réserve par ailleurs la faculté de répartir au mieux sur l'ensemble de son patrimoine les attributions de logements aux demandeurs étrangers au titre des conventions portant sur les droits de suite<sup>260</sup>. Les capacités de l'office en matière d'accueil des demandeurs étrangers, sont prioritairement réservées aux besoins résultant de la politique locale en matière de résorption de l'habitat insalubre et de réhabilitation du patrimoine ancien<sup>261</sup>.

Comme nous l'avons déjà observé, durant les années 1980, le dispositif « 0,1 % immigrés » originellement destiné à accroître l'accès des étrangers aux HLM, mobilisé pour financer les opérations de réhabilitation, sert à définir un seuil maximal de logements qui peuvent leur être attribués<sup>262</sup>. La position adoptée par l'office signifie que, hors constructions neuves, seuls le départ de locataires étrangers pourrait rendre disponible des logements pour des candidats *immigrés*. Or, en pratique, les « capacités nouvelles » de logement sont très réduites. Les constructions neuves se limitent aux 202 logements mis en location dans la ZAC Basilique en 1991, auxquels s'ajoutent, en 1996, 351 logements issus des opérations de démolition-reconstruction des cités Sémard et Casanova. Si l'on appliquait un seuil maximal de 25 % de locataires étrangers, cela représenterait environ 140 logements disponibles pour des *immigrés* (2 % du parc de l'office en 1996) ; un nombre d'autant plus réduit qu'une part importante de ces logements doit servir au relogement des anciens habitants d'HLM démolis, où l'on trouve déjà les plus fortes proportions d'étrangers.

Le relogement de mal-logés étrangers apparaît donc extrêmement corseté<sup>263</sup>. Le fléchage plus ou moins assuré des nouvelles capacités en faveur des ménages issus d'habitat insalubre

---

<sup>259</sup> AM SD, 2 OPH 34, Séance du CA OPH du 19 avril 1988, Affaire 2.

<sup>260</sup> Il s'agit de s'affranchir des réservations préfectorales ou patronales affectées à un logement, en opérant ces attributions dans les parties du parc choisies par les services de l'Office.

<sup>261</sup> AM SD, 2 OPH 47, Séance du CA OPH du 15 juin 1993, Affaire 14, Approbation des orientations guidant l'attribution des logements de l'Office public d'habitations de la Ville de Saint-Denis.

<sup>262</sup> Début 1991, les administrateurs sont informés que pour la réhabilitation des bâtiment 6 et 7 du Franc-Moisin, qu'« afin de limiter le désengagement de l'État dans son effort de financement (celui-ci passant de 32 % de subvention demandées à 25 %), [l'Office] a négocié dans le cadre du groupe de travail départemental pour le logement des immigrés, une autorisation de financement au titre de 1/9<sup>e</sup> [le « 0,1 % immigré »], supérieure à celle indiquée dans la notification PALULOS ». Cela représenterait un supplément de financement patronal de 2,2 millions de francs [AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 7].

<sup>263</sup> Contredisant, l'idée de réservations en priorité pour le traitement de l'habitat insalubre ancien, le bilan du plan de redressement de l'Office dressé en 1992 estime en effet, qu'en raison de « la nécessité d'alimenter une

ou de cités réhabilitées perpétue ainsi le *problème* du logement des *immigrés* tel qu'il a été conçu depuis l'épisode de la résorption des bidonvilles, en associant de nouveau les demandeurs de logement étrangers à l'habitat stigmatisé, à l'insalubrité, à l'inadaptation, à la dégradation sociale et matérielle. On notera, après Noémie Houard, que cette logique est renforcée au même moment par la politique de la société HLM Logirep, assez bien implantée à Saint-Denis<sup>264</sup>. Ayant établi depuis 1986 la volonté de modifier sa « clientèle » pour rompre avec une image de « logeurs d'immigrés », elle noue dans cette optique de nouvelles relations avec les élus dionysiens à l'occasion de la mise en œuvre de la loi d'orientation pour la ville qui permet l'élaboration d'une politique d'attribution partagée<sup>265</sup>. Cette problématisation cumulative du peuplement *immigré* au fil des conjonctures critiques traversées par l'office municipal depuis les années 1960, est notable. Mais cela ne suffit pas à caractériser l'originalité du moment. Car, au fond, l'orientation formulée au début des années 1990 ne fait que pousser d'un cran supplémentaire, la logique de l'« équilibre social » qui ne donne pas de résultats, mais justifie depuis plusieurs années déjà une discrimination des étrangers.

#### **2.4.2. De l'immigration aux minorités ethno-raciales : le bricolage de nouvelles techniques d'identification des locataires**

Parallèlement à l'enjeu du relogement de mal-logés étrangers, qui semble voué à perdurer tant qu'il existera un important parc de logement insalubre<sup>266</sup>, une question se détache progressivement depuis les années 1980, celle de la minorisation ethno-raciale. Par cette expression, nous décrivons les discours et les pratiques produisant infériorité sociale et inégalité d'accès aux droits, non pas seulement en fonction de la nationalité ou de la migration, mais en raison de la couleur de peau et de pratiques culturelles ou religieuses perçues comme spécifiques<sup>267</sup>. Discours et pratiques de minorisation ethno-raciale sont donc susceptibles de

---

recette constante liée aux réservations patronales, (...) l'Office ne pourra offrir de capacités nouvelles au bénéfice d'opération d'urbanisme comme par le passé » [AM SD, 2 OPH 44, Séance du CA OPH du 20 octobre 1992, Bilan du plan de redressement et perspective de développement, octobre 1992, VI, B].

<sup>264</sup> N. Houard, *Droit au logement et mixité*, *op. cit.*, p. 125-126.

<sup>265</sup> Cette chronologie est donnée par : M. Bernardot, *Une politique du logement : la Sonacotra (1956-1992)*. Thèse de doctorat en Sociologie. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1997.

<sup>266</sup> Au milieu des années 2000, Saint-Denis restait la commune de banlieue parisienne comportant le plus grand nombre de logements qualifiés comme « potentiellement indignes », soit 5 900 logements [*Étude pré-opérationnelle pour la requalification de l'habitat dégradé du centre-ville de Saint-Denis*, Diagnostic, Juillet-Août 2007 – G.T.C. – GERS – Agence Fortin Architecture-Urbanisme].

<sup>267</sup> On peut définir comme minorité tout « groupe spécifiquement dominé par un acte de pouvoir [...] instituant la différence comme infériorité » [R. Knuesel, B. Voutat, « La question des minorités. Une perspective de sociologie politique », *op. cit.*, p. 145]. Pour des présentations synthétiques de la sociologie des « relations interethniques » qui aborde cette question : V. De Rudder, F. Vourc'h, C. Poiret, *L'inégalité raciste*, *op. cit.* ; V. Sala Pala, *Discriminations ethniques*, *op. cit.*, chap. 1 et 2N. Jounin, E. Palomares, A. Rabaud, « Ethnicisations ordinaires, voix minoritaires », *op. cit.*

toucher tout autant des immigrants que leurs descendants. Ce n'est ni un phénomène qui apparaît d'un seul coup à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, ni des pratiques qui seraient spécifiques à la municipalité dionysienne, ni le résultat direct de positions idéologiques. L'exemple des rapports entre la municipalité et les « Français musulmans d'Algérie » dans l'après-Seconde Guerre mondiale a montré que l'anticolonialisme pouvait se combiner à des discours et des pratiques tutélaires reproduisant l'infériorité des immigrants algériens<sup>268</sup>. Cependant, une difficulté spécifique émerge pour l'office à partir des années 1980. Pour le bailleur municipal, en effet, il ne s'agit plus seulement de réguler l'intégration résidentielle à plus ou moins long terme de « primo-migrants » installés dans le parc insalubre, mais aussi de gérer des clivages ethno-raciaux reproduits par-delà les générations.

Le contexte politique et médiatique national rappelé en introduction, notamment les peurs suscitées par une partie de la jeunesse de banlieues ouvrières en crise, alimentent ce tournant ethno-racial. Déjà au cours des années 1970, des liens étroits entre question scolaire et problèmes de délinquance ont émergé dans la banlieue lyonnaise<sup>269</sup>. À Saint-Denis, pour justifier l'application du dispositif des zones d'éducation prioritaires (ZEP<sup>270</sup>), la municipalité s'appuie par exemple sur un « mémorandum » voté par le conseil municipal en 1976 sur les questions scolaires et souligne que, depuis, les problèmes se sont aggravés notamment à la suite de « difficultés résultant de la situation économique de la population dionysienne, [et] du taux de plus en plus élevé des enfants d'origine étrangère, accentué par les difficultés d'adaptation des enfants originaires des DOM-TOM »<sup>271</sup>. À l'école Louise Michel, située dans le quartier du Bel-Air, où l'on compte 51 % d'élèves étrangers, les enseignants rejettent l'usage de ce critère qu'ils considèrent comme une atteinte à la vie privée<sup>272</sup>, mais ces résistances localisées ne suffisent pas à remettre en cause la tendance de fond. Au plan local, la ZEP du Franc-Moisin et la création d'un conseil communal de prévention de la délinquance précédent d'ailleurs le lancement de la procédure « Projet de quartier »<sup>273</sup>. L'inflexion ethno-raciale des discours ou des pratiques, se niche ainsi dans la plupart des politiques publiques auxquelles la municipalité dionysienne prend part depuis les années 1980, et que la politique de la ville institutionnalisée

---

<sup>268</sup> Cf. Chap. 1, 3.2.

<sup>269</sup> M. Zancarini-Fournel, « Généalogie des rébellions urbaines en temps de crise (1971-1981) ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 2004, vol. 84, p. 125.

<sup>270</sup> La circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 1981 relative à la mise en place ZEP fixe comme critère d'éligibilité le pourcentage d'élèves étrangers ou non francophones dans les établissements et celui des classes dépassant le seuil de 30 % [Circulaire n°81-238 du 1<sup>er</sup> juillet (Éducation nationale) relatives aux zones prioritaires, Annexe technique].

<sup>271</sup> AM SD, 18 C 9, Statistiques et études locales, Enseignement (1981). En 1982, la politique migratoire organisée par le BUMIDOM (Bureau des Migrations intéressant les DOM) depuis 1963, est abandonnée pour donner la priorité à l'insertion sociale et culturelle des migrants et de leurs descendants vivant en métropole [F. Constant, « La politique française de l'immigration antillaise de 1946 à 1987 ». *Revue européenne de migrations internationales*. 1987, vol. 3, n° 3].

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> *Le Franc-Moisin, entre histoire et mémoires*, Saint-Denis : Les Éditions de la DIV, 2008.

cherche à mettre en cohérence. Elle peut même apparaître comme un gage de modernisation des politiques publiques ou comme le moyen de politiques de démocratisation.

Nos sources ne permettent pas de mesurer les effets de cette évolution des représentations portées par le déploiement de nouvelles politiques publiques. Mais elles montrent bien comment, sans pouvoir pratiquer ouvertement une identification ethno-raciale des habitants, les services de l'office bricolent des catégories de classement à partir de données sur la nationalité et le lieu de naissance. Nous avons déjà repéré les premiers usages de ce type à travers les statistiques du peuplement étranger des cités dressées en 1976 lors de la négociation de la première convention relative au « 0,1 % immigrés ». Par construction, ces statistiques focalisaient déjà le regard sur l'immigration postcoloniale<sup>274</sup>. À partir du début des années 1980, la place donnée aux Français natifs des départements et territoires d'Outre-mer, rangés dans de nombreuses circonstances aux côtés des populations étrangères ou « d'origine étrangère » confirme cette crispation<sup>275</sup>. Dans le langage de la gestion HLM, il s'agit d'approcher les caractéristiques « démographiques et culturelles » des ménages<sup>276</sup>. Mais concrètement, on recherche bien un indicateur approximatif permettant de différencier locataires et demandeurs de logement selon des critères ethno-raciaux. Dès 1982, le codage utilisé par la commission d'attribution de l'office distinguait neuf catégories de « nationalité » qui illustrent cette tendance : « 1 : Français métropolitain ; 2 : Français d'Outre-mer ; 3 : Africain non maghrébin ; 4 : Maghrébin ; 5 : Portugais ; 6 : Espagnol ; 7 : Italien ; 8 : Européen ; 9 : Autre »<sup>277</sup>. Au début des années 1990, les statistiques beaucoup plus nombreuses que produit l'office pour alimenter son « tableau de bord social » systématisent ce principe de classement. Par exemple, les données réunies en 1990 comprennent un tableau utilisant les catégories « Métropole », « DOM-TOM », « CEE », « Afr. Nord », « Afr. Noire » et « Autres ». La catégorie « Afr. Noire » ne comptant qu'un ménage sur 317 nouveaux locataires, et un autre sur les 101 échanges effectués dans l'année, elle n'apparaît pas particulièrement pertinente pour décrire le peuplement des cités municipales<sup>278</sup>.

Début 1991, l'administrateur en charge de la question des attributions revient de manière très pragmatique sur l'usage que les services de l'office font des données relatives à la

---

<sup>274</sup> Cf. Chap. 5, 3.2.1.

<sup>275</sup> Stéphanie Condon a décrit à la fois l'existence de discriminations anciennes et le changement de ton observé depuis le début des années 1980, notamment chez les responsables d'organismes HLM, qui décrivent désormais les Antillais comme « groupe à problème [S. Condon, « L'accès au logement : le cas des Antillais en France et en Grande-Bretagne ». *Population*. 1994, vol. 49, n° 2].

<sup>276</sup> Cf. *supra*, la citation reproduite au début de la sous-partie 2.3.

<sup>277</sup> AM SD, 12 OPH 6 Commission d'attribution du 30 septembre 1982.

<sup>278</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, « Bilan social de l'exercice 1989 » ; AM SD, 2 OPH 42, Séance du CA OPH du 22 octobre 1991, « Bilan social - Exercice 1990 ».

nationalité. Selon l'explication qu'il donne au conseil d'administration, l'importance qui leur est accordée vient du fait qu'

il n'existe pas d'analyse globale et exhaustive de l'occupation sociale du patrimoine de l'office. En effet, l'évolution démographique et sociale des locataires de l'office échappe à la connaissance des services de l'office en particulier dans le patrimoine non conventionné. Le taux de solvabilisation par l'APL est un indicateur intéressant mais qui ne couvre pas la totalité des locataires du patrimoine conventionné. Par contre, la nationalité des locataires est une information saisie à l'entrée dans les lieux permettant d'apprécier la répartition sur l'ensemble du patrimoine<sup>279</sup>.

Les informations dont l'office dispose sur la situation socio-économique des locataires sont améliorées par le déploiement de l'APL, qui implique un échange de données avec la CAF pour le suivi du tiers payant dont bénéficie le bailleur. Mais en 1991, le conventionnement APL ne concerne pas encore l'ensemble de son patrimoine. Contrairement à la situation économique des locataires, d'autant plus soumise à variation que le chômage et la précarité de l'emploi progressent, la nationalité – et le lieu de naissance, non mentionné ici – apparaissent comme des données stables. De ce fait, elles permettent de satisfaire des exigences gestionnaires encore imparfaitement remplies malgré les réformes déjà accomplies. Considérer ainsi la nationalité montre bien qu'elle n'est pas appréhendée comme condition juridique, mais comme un moyen indirect d'identification ethno-raciale.

Cette approche n'a rien de spécifique aux acteurs municipaux dionysiens. Valérie Sala Pala a décrit dans le cas marseillais l'usage d'un logiciel de gestion utilisant le même type de catégorisation, élaboré à la fin des années 1980 par une société HLM avec l'aval de la direction régionale de l'Équipement<sup>280</sup>. Elle montre cependant que tout en légitimant la référence à une catégorisation ethnique des locataires, ces outils informatiques ont été délaissés, à l'usage, par les personnels chargés des attributions au cours des années 1990, au profit d'appréciations fondées sur une connaissance plus directe des candidats. Cette remarque invite à ne pas donner une importance excessive à ces techniques de classement. Avec l'organisation d'antennes locales et l'importance accordée aux entretiens préalables avec les candidats au logement, l'office dionysien se dote lui-aussi au même moment de moyens d'identification plus directs, qui permettent de s'affranchir de l'imperfection de catégories statistiques bricolées. Force est cependant de constater le maintien de pratiques de classement identiques, jusque dans les années 2000, malgré une bien meilleure connaissance des ressources des locataires<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup> AM SD, 2 OPH 40, Séance du CA OPH du 5 janvier 1991, Affaire 18.

<sup>280</sup> V. Sala Pala, *Discriminations ethniques*, op. cit., p. 141-143. Il apparaît assez net que les acteurs du logement social n'ont pas vu, pendant longtemps, de caractère illégal et discriminatoire à ce type de pratiques. La première condamnation pour l'usage de ce type d'enregistrement de l'origine ethnique par un office HLM a été condamnée en justice pour la première fois en 2009.

<sup>281</sup> Noémie Houard cite le directeur général de Saint-Denis Habitat (organisme issu de la fusion entre l'Office et la SEM municipale) décrivant ainsi le peuplement du Franc-Moisin : « Quand vous voyez la cité, vous voyez bien

Les effets discriminatoires de ces représentations sur les descendants d'immigrants postcoloniaux sont difficiles à saisir à travers les sources dont nous disposons. À l'image de la maîtrise assez inégale observée jusqu'à présent de la part du bailleur sur le peuplement des cités municipales, il est possible que le maniement de catégorisations ethno-raciales ne se soit pas traduit par des discriminations systématiques. Cependant, le caractère institué des restrictions envers les mal-logés étrangers, comme la politique de stabilisation contrainte des locataires dans les cités dévalorisées par le biais de procédures d'échange rigides, contribuent bien à maintenir dans des situations d'infériorité les immigrants les moins bien positionnés socialement et, avec ou après eux, leurs descendants qui ne seraient pas parvenus à emprunter une trajectoire sociale ascendante. Ainsi, nationalité et identifications ethno-raciales sont des motifs de discrimination d'autant plus forts qu'ils se cumulent avec des inégalités socio-économiques durablement inscrites dans le territoire municipal. Dans leur étude du peuplement des îlots neufs de la ZAC Basilique, Marie-Hélène Bacqué et Sylvie Fol ont par exemple montré que la proportion des étrangers était comparable à celle de la ville entière, mais que les moins fortunés s'étaient trouvés exclus du quartier rénové du centre-ville<sup>282</sup>. Plus récemment, Noémie Houard a montré la perpétuation de ces choix politiques qui ont figé les hiérarchies sociales entre quartiers a aussi contribué à maintenir en l'état le parc d'habitat indigne, faute de réelle mise en œuvre de la politique ambitieuse annoncée au début des années 2000<sup>283</sup>.

Alors que les politiques de redressement budgétaire de l'office municipal et de réhabilitation des quartiers ont donné durant les décennies précédentes des résultats, fragiles et inégaux certes, les élus dionysiens se sont donc enfermés dans une logique de « rééquilibrage ethnique », dont l'intention est de restaurer l'image de la ville dans son ensemble, mais qui s'est trouvée alimenter le problème qu'elle est censée résoudre en consolidant les clivages ethno-raciaux et la hiérarchisation sociale des différents quartiers de Saint-Denis.

### ***L'horizon brouillé de la citoyenneté urbaine***

Les faits affrontements avec la police à l'occasion d'une tentative d'accaparement d'une cage d'escalier qui se déroulent en 1994 dans la cité du Franc-Moisin<sup>284</sup>, semblent participer aux désillusions quant aux effets à court terme du programme de réhabilitation de grande ampleur était engagé dans cette cité depuis le début des années 1990 dans le cadre de la politique

---

qu'il y a à peu près ¼ de Maghrébins, ¼ de Guadeloupéens, ¼ de Portugais, ¼ d'Espagnols. Ça, c'est la mixité sociale » [N. Houard, *Droit au logement et mixité*, op. cit., p. 127-128].

<sup>282</sup> M.-H. Bacqué, S. Fol, *Le devenir des banlieues rouges*, op. cit., p. 117-118.

<sup>283</sup> N. Houard, *Droit au logement et mixité*, op. cit., p. 130-134.

<sup>284</sup> Témoignage du maire, Patrick Braouezec, in : *Le Franc-Moisin*, op. cit., p. 82.

de la ville. À plusieurs décennies de distance et face à une toute autre réalité sociale, nous retrouvons ce constat de désillusions réformatrices qui concluait notre premier chapitre.

Malgré leur volonté de renouvellement, les élus municipaux rencontrent en effet des difficultés pour répondre aux attentes de familles populaires dionysiennes, *immigrées* pour une part, nombreuses à subir une vie marquée par la contrainte économique et de faibles perspectives de trajectoires résidentielle ascendante. Plus largement, les élus locaux ne parviennent pas véritablement à nouer des liens avec une jeunesse locale minorisée et massivement maintenue à distance des affiliations par le travail, par l'identification ouvrière et par le militantisme politique, qui structuraient la société dionysienne par le passé. Au chapitre du rendez-vous manqué entre les élus municipaux communistes et les descendants d'*immigrés* ouvert par Olivier Masclet<sup>285</sup>, on peut ainsi verser l'expérience des élus dionysiens lorsqu'ils ont cherché à soutenir les premiers concerts de rap organisés dans la commune en 1990-1991<sup>286</sup>. Autour du groupe Suprême NTM formé par deux rappers ayant grandi cité Allende, au nord de la commune, les élus auraient voulu promouvoir un art populaire, illustration du dynamisme local et de la politique municipale en direction des « quartiers »<sup>287</sup>. Mais la difficulté à contenir les désordres qui accompagnent ces manifestations, les conduisent rapidement à y voir une politique culturelle ingérable, et à resserrer ce type d'intervention sur des espaces plus modestes dédiés à la jeunesse, dans les cités<sup>288</sup>.

Pour rendre compte de la situation comparable qu'il a observé à Gennevilliers durant les années 1990, Olivier Masclet souligne l'inscription de ces clivages sociaux et ethniques dans le temps long des politiques urbaines locales. Notre recherche peut être vue comme une confirmation de cette thèse. Les formulations antérieures de la question *immigrée* et des pratiques discriminatoires héritées continuent en effet de compter dans les politiques de logement dionysiennes. Toutefois, l'étude des archives de l'Office HLM de Saint-Denis incite à mettre l'accent sur les inflexions, voire les ruptures, qui se jouent dans la conjoncture sociale et politique critique ouverte à la fin des années 1980. Car à travers l'action de son office HLM, on observe bien un tournant de la relation entre la municipalité sociale et son public, *immigré* ou non, au début des années 1990.

---

<sup>285</sup> O. Masclet, *La gauche et les cités : enquête sur un rendez-vous manqué*. Paris : La Dispute, 2003.

<sup>286</sup> C'est notamment le cas lors de l'opération Quartier-Lumière qui se déroule à Saint-Denis, cité du Franc-Moisin, en mai 1991 à l'instigation du ministère de la Culture.

<sup>287</sup> Pauline Clech, qui étudie les acteurs culturels de la « banlieue rouge » à Saint-Denis et Nanterre, situe les membres du groupe NTM parmi les « héritiers postcoloniaux » qui contribuent à la fixation du hip hop en banlieue à la fin des années 1980 [P. Clech, *Engagement et mobilité sociale par la culture : étude de trois configurations politiques et artistiques en banlieue rouge (1960-2014)*. Thèse de doctorat, Sociologie. Paris, France : Institut d'études politiques, 2015, p. 225-271.].

<sup>288</sup> C'est le cas lors du concert organisé place du 8 Mai 1945 à proximité du centre-ville en 1990, qui dégénère en bagarre généralisée [*Ibid.*, p. 425-439.].

Dans la seconde moitié des années 1970, les acteurs municipaux avaient pris conscience de l'impasse budgétaire dans laquelle se trouvait l'Office. Mais leur gestion était encore assortie de combats pour une politique plus généreuse de financement de la construction, et de scrupules à augmenter les loyers ou à fermer le parc HLM municipal aux mal-logés, expulsés et autres candidats sans ressources assurées. Même si les effets du « 0,1 % immigrés » ont été alors tout relatifs, on concevait encore de participer à une politique s'affichant comme une « discrimination positive » en faveur des étrangers. Malgré l'appropriation plus franche d'un nouveau style gestionnaire, le début des années 1980 restait un moment de transition marqué par des résultats fragiles et des réalisations en demi-teinte. Les réhabilitations engagées alors étaient restées partielles et peu visibles car elles ne ciblaient pas des quartiers particulièrement en crise. Face à l'installation progressive de la précarité salariale, les élus locaux hésitaient encore à augmenter loyers et charges de façon substantielle<sup>289</sup>. Ces incertitudes et la permanence de situations de cohabitations conflictuelles lues comme le résultat d'une « ghettoïsation », redoutée depuis l'épisode de la résorption des bidonvilles, ont conduit à ce que s'impose l'idée d'un nécessaire « rééquilibrage ethnique » des cités. Avec les pratiques d'attribution restrictives remises à l'ordre du jour, il ne s'agissait donc plus seulement de stabiliser la proportion d'immigrants étrangers dans la population communale, comme au début des années 1970, mais bien d'effectuer un contrôle plus systématique du peuplement *immigré* à l'échelle des cités, des immeubles et des cages d'escaliers.

L'originalité de la période qui s'est ouverte à la fin des années 1980 ne vient donc pas de l'émergence de nouvelles modalités de discrimination pour l'accès aux HLM municipaux, même si l'usage de catégorisations ethno-raciales s'impose en arrière-plan pour de nombreuses années. La singularité du moment tient plutôt au décalage criant qui apparaît entre le discours politique produit à l'occasion de l'institutionnalisation de la politique de la ville et les pratiques gestionnaires de l'Office prises dans leur ensemble. Car en même temps qu'on réaffirme le droit à la ville et l'égalité des habitants face au service public local de logement, la gestion municipale contribue à figer les inégalités socio-spatiales qui traversent le territoire communal. On l'a vu particulièrement avec la question des échanges de logements contraints par la situation de l'office, par le caractère encore limité des nouvelles constructions qu'il réalise, et par la polarisation de l'espace social dionysien. Déjà fragile, l'horizon d'une citoyenneté urbaine fondée sur la politique municipale de logement social s'en trouve brouillé, si ce n'est durablement altéré, car rendu illisible par les contradictions entre un « droit au logement » proclamé publiquement et les réalités quotidiennes des rapports avec l'institution HLM.

---

<sup>289</sup> Ces nuances apportent un correctif à la description donnée par Noémie Houard qui estime, en partant d'entretiens avec les gestionnaires de l'Office, que dès le début des années 1980 le tournant des hausses de loyers est pris [N. Houard, *Droit au logement et mixité*, op. cit., p. 123-124.].

Pour résumer les contradictions qui caractérisent la situation, il faut commencer par rappeler les succès rencontrés par les acteurs municipaux dans l'effort somme toute considérable qu'ils ont dû déployer pour sortir l'Office HLM municipal de la grave crise dans laquelle il était entré deux décennies plus tôt. Comme le suggère la citation du président du conseil d'administration qui a introduit notre propos sur la reprise d'une activité bâtitrice, il s'agissait aussi de rétablir la crédibilité des élus comme maîtres d'œuvre de politiques urbaines à grande échelle, dans le cadre d'une stratégie de requalification territoriale d'ensemble. Au vu des grandes opérations d'urbanisme lancées au milieu des années 1990 à Saint-Denis, cela a plutôt été payant. L'aboutissement de la rénovation du quartier de la Basilique qui clôt un enjeu urbain posé depuis l'après-guerre marque bien l'ouverture d'un nouveau cycle. Parallèlement, les principes retenus au début des années 1990 sont ceux qui aboutiront à la fusion de l'Office et du *Logement dionysien* dans *Saint-Denis Habitat* en 2000, puis à la formation d'un office intercommunal avec *Plaine Commune Habitat*, en 2006<sup>290</sup>. Au début des années 1990, sont donc posées les bases d'un ample projet de renouvellement urbain à l'échelle de la ville entière, puis de la banlieue nord.

Une autre séquence qui s'achève alors est celle ouverte par la réforme Barre en 1977. La poursuite des réformes de gestion engagées par l'Office permet en effet la mise en œuvre généralisée de l'APL. Première contradiction importante à relever : au moment où cette mesure entre en application, la volonté de stabiliser les locataires dans leurs cités de façon contraignante va à l'encontre de certaines justifications initiales de personnalisation des aides au logement, qui y voyaient un moyen de lutter contre les ségrégations en fluidifiant le « marché » du logement social. Pour expliquer cette contradiction, il faut élargir la focale et souligner l'importance de l'opposition entre modèles de logement social à vocation universelle et résiduelle, c'est-à-dire entre des HLM destinés au plus grand nombre ou aux plus « défavorisés » seulement. L'essentiel de l'action des acteurs locaux consiste en effet à se prémunir contre le risque d'homogénéisation sociale par le bas que représente à leurs yeux l'ouverture du parc HLM municipal aux plus pauvres. Pour expliquer leur persistance dans cette voie, bien que l'État local n'ait jamais réellement cherché à imposer le logement des plus « défavorisés », on peut faire intervenir plusieurs facteurs. La dégradation générale des conditions socio-économiques bien sûr. La durée de la mise à l'épreuve budgétaire de l'Office municipal est aussi importante. Elle est, certes, liée aux choix passés de la gestion locale, mais aussi au fait qu'après la loi Barre les financements permettant de soutenir un nouveau modèle de gestion HLM ont été déployés de façon très conditionnelle. Enfin, on peut rappeler que le débat sur l'affectation des HLM aux plus pauvres, jamais tout à fait clos, reprend au milieu des années

---

<sup>290</sup> N. Houard, *Droit au logement et mixité*, op. cit., p. 126.

1990<sup>291</sup>. Du point de vue des acteurs locaux et des institutions HLM, cela fait de nouveau une raison de craindre pour l'avenir un phénomène de paupérisation.

Mobilisés par ces oppositions et ces enjeux institutionnels, et convaincus que la modernisation de l'Office ou la politique de réhabilitation de son patrimoine pouvaient porter des fruits à court terme, les acteurs locaux ont porté un regard sur la société locale occultant en partie ses réalités et ses mutations. En déclarant que les réformes de gestion de l'Office seraient gage d'une égalité de traitement des locataires, ou que la réhabilitation urbaine apporterait un logement de qualité pour tous, pensé comme la garantie d'une stabilité spontanée des voisinages et de cohabitations harmonieuses, les acteurs municipaux ont mésestimé l'évolution d'une société locale dont le centre de gravité d'ouvriers qualifiés et d'employés stables s'est réduit, tandis que ses marges se fragilisaient sous l'effet du chômage et de la progression du salariat précaire. Loin de permettre le progrès d'une égalité de traitement donnant corps au droit à la ville proclamé par la loi, la gestion HLM affinée et territorialisée accompagne la dévalorisation accentuée de la plupart des cités du début des années 1970. À rebours des objectifs visés, la polarisation sociale – ou « ethno-sociale » – à l'œuvre motive la plupart des mesures intransigeantes adoptées pour atteindre l'équilibre budgétaire de l'Office. Hausse des loyers, durcissement de la sanction des impayés, blocage des mobilités par échange de logement, discriminations ethno-raciales dans l'attribution des logements apparaissent comme un pis-aller face aux difficultés rencontrées par l'Office et, le plus souvent, cadrent mal avec la tonalité dominante des discours publics.

On peut sans doute apporter quelques nuances à ce tableau critique. Il se peut d'abord qu'en se focalisant sur les difficultés de l'Office HLM et sur les segments les plus problématiques de son patrimoine, nos sources accentuent l'image d'une gestion rigide et laissent à la marge des réalités vécues et des rapports locatifs moins durs dans certaines cités. On a d'ailleurs vu que malgré l'intransigeance affichée et ses effets réels, la souplesse pouvait parfois rester de mise : en faisant le nécessaire pour que l'un ou l'autre des services municipaux prennent en charge des familles expulsées, en tolérant, malgré tout, des occupations sans titre sous condition, etc. On l'a dit en introduction, le tournant des années 1990 est un moment de forte politisation du clivage ethno-racial dans l'arène électorale, visible à travers les progrès locaux du FN. Néanmoins, hostilités et minorisation ethno-raciale cohabitent avec des solidarités, comme l'exemple rapidement évoqué de l'Association des Femmes du Franc-

---

<sup>291</sup> En juin 1994, un rapport de la Cour des comptes affirme qu'il est nécessaire de « redéfinir l'objectif du logement social ». Le discours de politique générale d'Alain Juppé en 1995 se prononce pour le « renforcement des affectations de logements HLM à des ménages en situation de précarité » [M. Ruffat, D. Voldman, *Permanences et changements aux HLM, op. cit.*, p. 8-9.].

Moisin l'a illustré. C'est peut-être ce qui explique que la progression de l'extrême droite se soit enrayée à Saint-Denis depuis lors<sup>292</sup>. Comme nous l'avons déjà noté à plusieurs reprises, les pratiques municipales restrictives n'empêchent pas, enfin, le maintien de traditions militantes antiracistes. Cela explique par exemple la consultation organisée en 2006 par la municipalité en faveur du droit de vote des étrangers extra-communautaires aux élections locales. Malgré ces nuances, une représentation de la société locale comme étant traversée par un clivage ethno-racial inéluctable semble s'être imposée et structure pour partie l'action municipale en matière de logement social.

---

<sup>292</sup> FN ou MNR ne totalisent plus qu'environ 19 % et 3 400 voix à la présidentielle de 2002, et moins de 2 200 voix lors des municipales de 2001 et 2008 [AM SD, 14 C 13, *Le Journal de Saint-Denis*, 12 mars 2001 ; AM SD, 14 C 14, *Le Journal de Saint-Denis*, 24 avril 2002 ; AM SD, 14 C 20, *Le Journal de Saint-Denis*, 12 mars 2008].

## Conclusion

---

Comme nous l'avons évoqué depuis l'introduction, les singularités de l'histoire de Saint-Denis incitent à y voir un espace exceptionnel à plus d'un titre. Dans cette conclusion, nous nous observerons en quoi le cas dionysien peut être considéré comme exemplaire de l'histoire urbaine de l'immigration et dans quelle mesure l'histoire de l'office HLM municipal éclaire celle des rapports entre les institutions urbaines et le social<sup>1</sup> dans la France de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Le caractère exemplaire de Saint-Denis comme territoire de banlieue ouvrière et comme lieu important de l'implantation des immigrants étrangers et (post)coloniaux en région parisienne fait peu de doute. À ce titre, son histoire sociale est emblématique des territoires de l'« ouvrier nouveau<sup>2</sup> » apparus avec l'industrialisation urbaine des débuts du XX<sup>e</sup> siècle. Pour notre période, l'histoire dionysienne est aussi et surtout exemplaire des effets sociaux d'une longue désindustrialisation, amorcée au début des années 1960 et achevée ou presque dans les années 1990-2000. Du moins, paraît-elle achevée au vu du paysage urbain actuel. Sur le plan social, les choses sont différentes. La « désouvriérisation » n'a pas été aussi poussée que la désindustrialisation, et cette réalité s'inscrit dans les strates successives de l'espace urbain dionysien comme dans la géographie sociale de l'agglomération parisienne. Les traces urbaines les plus anciennes de cette histoire sociale s'observent sous la forme d'un habitat privé modeste – pour partie pavillonnaire – et souvent vétuste, voire insalubre dans ses formes les moins valorisées. On peut ainsi en voir des traces dans le centre-ville ancien élargi, à la Plaine ou dans les interstices où s'installent régulièrement les baraques de nouveaux migrants en mal d'hébergement. Les traces plus récentes de l'histoire ouvrière dans le paysage de Saint-Denis, comme dans celui des communes environnantes de la banlieue nord de Paris, se trouvent dans la prégnance des espaces résidentiels où dominent grands et plus petits ensembles de logement social<sup>3</sup>. Cet héritage place Saint-Denis au centre d'un espace qui rassemble en un môle compact la majorité des communes les plus pauvres de la région, du nord du XVIII<sup>e</sup> arrondissement

---

<sup>1</sup> Ici, le terme « social » n'est pas employé comme champ d'intervention professionnel, mais comme terme générique pour évoquer ce qui est relatif aux rapports sociaux, à la façon de : J. Revel, « L'institution et le social ». In : B. Lepetit, (dir.). *Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*. Paris : Albin Michel, 1995.

<sup>2</sup> G. Noiriel, *Les ouvriers dans la société française : XIXe-XXe siècle*. Paris : Éd. du Seuil, 1986, chap. 4.

<sup>3</sup> Voir sur ce point la typologie des espaces bâtis de l'agglomération parisienne en 2008, cartographiée par : P. Clech, *Engagement et mobilité sociale par la culture : étude de trois configurations politiques et artistiques en banlieue rouge (1960-2014)*. Thèse de doctorat, Sociologie. Paris, France : Institut d'études politiques, 2015, Annexes, Carte 19.

parisien à Villiers-le-Bel, et de Gennevilliers à Bobigny<sup>4</sup>. Ici, le logement social n'est pas venu transformer la sociologie. Il s'est inscrit dans la longue durée des divisions sociales de l'espace parisien, de ses mutations industrielles et de l'implantation étrangère<sup>5</sup>.

Après 1945, c'est en réaction à la ville ouvrière insalubre dénoncée comme le produit de l'« anarchie capitaliste », que les élus communistes dionysiens ont cherché à construire des logements en nombre suffisant pour loger le plus largement des familles ouvrières et populaires. L'objectif était bien de leur assurer un niveau de loyer le plus bas possible, plus élevés certes que ceux constatés dans l'immobilier insalubre, mais garantissant des conditions de vie incomparablement plus saines, garantes d'une promotion collective inscrite dans les promesses de l'État social en formation. C'est pour l'essentiel en poursuivant ce projet, que les élus, personnels administratifs et autres acteurs associés à la municipalité de Saint-Denis ont constitué entre la Libération et la fin des années 1970 l'un des plus importants offices HLM de banlieue. L'étude des archives de ce dernier entre 1944 et 1995 nous a permis de décrire les « splendeurs et misères » des politiques de logement social de façon plus circonstanciée que ne le permettent généralement les sources disponibles. Du fait de l'ampleur des fonds conservés à Saint-Denis, l'éclairage historique permis par cette source qui n'a pas beaucoup d'équivalent est nécessairement singulier. Le retard pris par la « ville rouge » en matière d'HBM avant la Seconde Guerre mondiale rend le cas dionysien assez représentatif des interventions publiques qui se sont imposées dans les « Trente Glorieuses » pour parvenir à un rattrapage rapide des retards urbains qui caractérisaient alors la France en général. Ainsi le cas dionysien illustre assez bien les problématiques et temporalités des politiques de logement social, comme celles de l'immigration.

Un premier résumé soulignera la succession d'inerties et d'accélération qui ont marqué cette histoire municipale du logement social des immigrants, au cœur d'une entreprise de modernisation urbaine de longue haleine. Nous insisterons ensuite sur les contraintes particulières qui ont marqué durant toute notre période la gestion d'un office HLM de banlieue

---

<sup>4</sup> J.-C. François, A. Ribardière, A. Fleury [et al.], *Les disparités de revenus des ménages franciliens. Analyse de l'évolution 1990-1999-2007*. Paris : UMR Géographie-cités/DREIA Île-de-France, 2011. Pour une présentation synthétique : A. Fleury, J.-C. François, H. Mathian [et al.], « Les inégalités socio-spatiales progressent-elles en Île-de-France ? » *Métropolitiques*, 12 décembre 2012.

<sup>5</sup> M. Guillon, *Étrangers et immigrés en Ile-de-France*. Thèse d'État en Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1992. Aujourd'hui, malgré un processus de diffusion des classes moyennes qui tend plutôt à diminuer l'intensité des ségrégations dans la majeure partie de l'espace francilien, les travaux sur les disparités de revenus et la ségrégation des catégories socio-professionnelles montrent une accentuation des polarisations extrêmes, ce qui tient la banlieue nord à l'écart du processus de « moyennisation » général. Voir : E. Prêteceille, « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité ». *Sociétés contemporaines*. 2006, vol. 62, n° 2 ; J.-C. François, A. Ribardière, A. Fleury [et al.], *Les disparités de revenus des ménages franciliens. Analyse de l'évolution 1990-1999-2007*, op. cit.

ouvrière. Nous proposerons enfin un cadre d'analyse distinguant les trois registres de la gestion municipale du logement des immigrants que l'on peut dégager, selon nous, au terme de cette recherche.

## Logement social et modernisation d'une banlieue ouvrière et *immigrée*<sup>6</sup>

La première partie de notre récit a montré que le rattrapage du retard dionysien en matière de construction a pris plus de vingt ans après la Libération. Constituer un parc HLM digne d'une vitrine de la modernité communiste s'est avéré une entreprise de longue haleine, du fait des priorités fixées par l'État dans les premiers temps de la reconstruction, mais aussi parce qu'en dehors de la municipalité, le territoire dionysien n'apparaissait pas d'emblée comme particulièrement digne d'intérêt pour la construction de logements sains et modernes. Du point de vue municipal, à l'inverse, le logement social apparaissait comme la seule alternative crédible à la ville insalubre. Pour constituer un office d'habitation et réunir les ressources nécessaires, il a donc fallu toute la conviction héritée du mouvement des réformateurs municipaux de l'entre-deux-guerres et transmise par quelques acteurs clés mobilisés à Saint-Denis après 1945. En collaboration étroite avec le maire Auguste Gillot, la cheville ouvrière de la municipalité et de l'office était alors le secrétaire général de mairie, Fernand Roussel. L'architecture d'André Lurçat donnait enfin à la politique urbaine municipale le cachet de modernité dont elle avait besoin par paraître de son temps. Au-delà de la politisation qui soutient régulièrement l'action bâtitrice municipale, la clé de la constitution d'un parc HLM conséquent tenait dans l'action foncière engagée sous l'impulsion du secrétaire général faisant fonction de directeur de l'office. Durant toute l'histoire que nous avons retracée, les principales ressources foncières mobilisées proviennent de trois types de terrains : ceux laissés libres par la désindustrialisation, d'anciens terrains militaires et ceux libérés par des opérations de rénovation urbaine ou de résorption d'habitat insalubre. Cependant bien qu'elles aient été envisagées très tôt par la municipalité, les opérations de rénovation comme celle de l'îlot Basilique restent en suspens jusqu'à la fin des années 1960.

Dans ces conditions, le mal-logement reste durant tout cette première période une expérience assez commune qui n'est pas l'apanage uniquement des pauvres ou des ouvriers les moins qualifiés, mais aussi d'habitants mieux lotis sur le plan salarial. Ces difficultés résidentielles partagées et persistantes sont déterminantes dans l'histoire de l'office dionysien. Répondant aux urgences nombreuses du mal-logement, dès ses débuts, il loge non seulement davantage d'ouvriers que la moyenne des HLM, mais aussi une minorité non négligeable de

---

<sup>6</sup> Sur l'usage de l'italique pour le terme immigré lorsqu'il évoque en même temps les immigrants et leurs descendants, cf. Encadré I-1.

familles pauvres, dont on s'aperçoit à partir de la fin des années 1950 qu'elles peuvent déséquilibrer ses finances. Aussi, cette première période a-t-elle été celle d'un apprentissage en matière d'attribution des logements. Certes en nombre très réduit dans un premier temps, des immigrants de diverses origines et de statuts juridiques variés ont été logés par l'office HLM de Saint-Denis dès la construction des premières cités. Dans leur cas comme face aux familles mal-logées les moins solvables, on a observé des réticences grandissantes durant les années 1960, sans pour autant que le bailleur municipal n'en vienne – ou ne parvienne – à exclure systématiquement les pauvres ou les immigrants. Au milieu des années 1960, ces derniers représentent un peu moins de 10 % des locataires de l'office d'après l'estimation que nous avons proposée.

En se concentrant sur la courte période faisant la transition entre les mandats d'Auguste Gillot et de Marcelin Berthelot, notre seconde partie a montré comment le temps de la construction HLM et des réalisations urbaines s'est brutalement accéléré entre 1965 et 1974. Entre des orientations de l'État urbaniste moins malthusiennes que par le passé pour l'aménagement de la région parisienne, l'appui apporté alors par les financements importants débloqués à l'échelle nationale pour le secteur HLM, et la réforme administrative qui donne naissance au département de la Seine-Saint-Denis, la conjoncture politique et économique était favorable à l'épanouissement de la construction de masse. Les cités dont la construction est lancée durant cette période multiplient par deux le parc social municipal qui avait été édifié en vingt ans : on passe ainsi d'environ 4 500 à 9 000 HLM municipaux entre 1968 et 1978. Les enjeux de la résorption des bidonvilles puis de l'habitat insalubre au centre-ville servent de leviers pour mobiliser des financements abondants. Ils sont aussi l'occasion pour les élus dionysiens de renouveler à deux reprises, en début et en fin de période, les intermédiaires sur lesquels ils prennent appui dans leur politique de construction : de la Sonacotra / Logirep associée aux architectes Serge Lana et Serge Magnien, coordonnés par l' élu à l'urbanisme et président de l'office Robert Dumay ; à la Sodedat 93 et l'équipe diversifiée d'architectes maîtres d'œuvre de la ZAC Basilique, répondant à l'impulsion de l'adjoint Maurice Soucheyre.

Le sentiment d'accomplissement, qui passe aussi alors par une « promotion-mairie », incarnée par quelques cadres formés à l'action municipale à Saint-Denis et assurant la transmission de l'esprit de la municipalité sociale, est toutefois de courte durée. Dès la première moitié des années 1970, les problèmes d'entretien et de gestion quotidienne du patrimoine, qui faisaient l'objet de plaintes régulières des locataires depuis les années 1950, prennent une ampleur nouvelle et touchent très vite certains des ensembles les plus récents. C'est en particulier le cas de la cité du Franc-Moisin qui pâtit dès ses premières années des effets cumulatifs de dévalorisation liés à sa localisation marginale dans l'espace communal, à l'image

du bidonville et de ses habitants, et aux dégradations rapides qui marquent le premier immeuble construit – le bâtiment 3, qui regroupe loyers les plus faibles et grands logements. Une première séquence de forte progression de la présence *immigrée* dans les cités municipales a lieu durant cette période. Au milieu des années 1970, la proportion de locataires étrangers s'établit en dessous de 15 %, mais bien au-dessus – autour de 30 %<sup>7</sup> – si l'on tient aussi compte des immigrants de nationalité française (ex-« FMA », rapatriés, naturalisés et bientôt immigrants des DOM).

Dès 1974, les élus commencent à prendre conscience de la gravité de la situation de déséquilibre budgétaire du bailleur social municipal. Les causes des déficits qui s'accroissent alors d'année en année ne tiennent pas seulement aux difficultés des locataires aggravées par la crise économique. La gestion locale souffre d'un passif qui remonte aux années antérieures, ce qui est reconnu à la fin des années 1970 après le renouvellement de l'équipe gestionnaire de l'office autour de Maurice Soucheyre : des loyers et des charges particulièrement bas, fixés en dessous de la moyenne des HLM de la banlieue nord et en dessous du niveau permettant d'équilibrer recettes et dépenses ; des faiblesses structurelles (coût de l'amortissement des infrastructures de chauffage urbain, faiblesse historique du recours aux financements du 1 % patronal) ; ces fragilités étant masquées par l'abondance des crédits à la construction, et secondairement par des subventions municipales. Dans le contexte de baisse très forte de la construction de logement social à l'échelle nationale après 1975, le rétablissement de l'équilibre comptable de l'office dionysien est particulièrement long. Au milieu des années 1990, les déficits courants sont tant bien que mal assurés, mais les surcoûts et les difficultés d'encaissement des loyers particulièrement problématiques dans les cités les plus dévalorisées paraissent des contraintes incompressibles, auxquelles s'ajoutent régulièrement les modifications réglementaires et fiscales appliquées au logement social.

Le choix stratégique municipal de mettre en suspens l'activité de construction de l'office HLM rend particulièrement visibles les effets du tournant opéré par la politique nationale de logement dans la seconde moitié des années 1970. En observant de l'intérieur la gestion de l'office dionysien, on a pu observer que les effets de la « loi Barre » de 1977 – notamment la mise en œuvre de l'APL – sont loin d'être immédiats. Ils modifient certes durablement les conditions de production et de financement du logement social. Mais dans un premier temps, les politiques publiques nationales qui accompagnent la loi semblent à l'origine des retards pris par l'office dionysien pour rétablir sa situation budgétaire. En effet, la baisse brutale du financement de la construction de logements sociaux n'est pas relayée immédiatement par de

---

<sup>7</sup> Rappelons toutefois que nous avons établi cette estimation de manière plus large que ne le faisait l'office, en dénombrant les ménages dont au moins un des deux conjoints était né en dehors de la France métropolitaine.

nouvelles modalités de financement permettant d'assurer la réhabilitation du patrimoine bâti ou de faire face au type de difficultés structurelles rencontrées par l'office de Saint-Denis. Sans annuler les défauts de gestion locale, le caractère très conditionnel de ces nouvelles ressources – dans la logique contractuelle entre l'État et les acteurs locaux qui s'impose avec la politique de la ville au fil des années 1980 – pèse durant les deux décennies qui terminent notre récit.

L'étude des modalités d'intervention du « 0,1 % immigrés » a permis de montrer le poids de ce contexte financier contraint sur l'appréhension des locataires étrangers. Ce financement spécifique apparaît en effet comme le seul palliatif assez conséquent et immédiatement disponible pour l'office dionysien. L'abandon des objectifs initiaux de ce mécanisme créé fin 1975 pour favoriser l'accès des étrangers aux HLM est assez lourd de conséquences, puisque dès le début des années 1980 le « 0,1 % immigrés » en vient à financer sans contrepartie des opérations de réhabilitation jugées particulièrement délicates car concernant des ensembles à forte proportion de locataires étrangers. Après une nouvelle progression de leur présence dans les cités municipales, la proportion des locataires étrangers de l'office dionysien s'élève au-dessus de 20 % à partir des années 1980. Selon les données du bailleur elle atteint un peu plus de 21 % en 1990, mais l'estimation que nous proposons à partir de notre échantillon des dossiers de locataires montre qu'en tenant compte de la nationalité des deux conjoints à l'entrée dans le logement, la proportion de ménages d'étrangers se situe probablement entre 23 et 28 % dès 1980<sup>8</sup>, tandis que celle des ménages d'immigrants – dont un des conjoints au moins est né hors de France métropolitaine – se situerait à la même date entre 34 et 40 %<sup>9</sup>.

## La gestion d'un office HLM de banlieue ouvrière : pratiques en tensions et dérives discriminatoires

Au terme du récit que nous venons de résumer, l'interprétation historique de la politique de logement social menée par la municipalité dionysienne en direction des immigrants demeure complexe à démêler. Sous un premier angle, en mettant bout à bout les épisodes et les pratiques, on pourrait en effet conclure à une permanence des discriminations envers les étrangers ou les immigrants (post)coloniaux. Ainsi, durant tout le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, notre documentation montre que la demande de logement social exprimée par des étrangers à Saint-Denis demeure supérieure à leur proportion parmi les locataires de l'office municipal. Une telle conclusion rejoindrait assez bien le constat de mécanismes discriminatoires propres aux

---

<sup>8</sup> C. Chap. 5, Graphique 5-2.

<sup>9</sup> Voire 46 % de ménages d'immigrants en 1980, si l'on retient la fourchette haute de notre estimation [cf. Chap. 5, Graphique 5-3]. Celle-ci est néanmoins moins probable car notre échantillon tend à surreprésenter les cités où logent davantage d'immigrants, surtout à partir de la seconde moitié des années 1970.

institutions de logement social posé par différentes enquêtes sociologiques<sup>10</sup>. Mais, en observant la même histoire sous un autre angle, il faut admettre qu'en dépit de pratiques aux conséquences discriminatoires avérées, les acteurs municipaux dionysiens n'ont pas mis en œuvre une politique d'exclusion systématique des immigrants et de leurs descendants.

Du point de vue de la sociologie des politiques publiques, une façon de traiter cette aporie est de décrire les mécanismes d'un « racisme institutionnel » qui dépasse les intentions des acteurs<sup>11</sup>. Une autre manière de le faire est d'insister sur le caractère inavouable de telles pratiques discriminatoires, qui expliquerait des dissimulations<sup>12</sup>, mais qui pourrait aussi bien apparaître comme un facteur de modération des mesures administratives excluant les étrangers ou les minorités *immigrées* dans un territoire où les migrations sont des réalités de longue durée, et où l'internationalisme comme l'antiracisme, tout en évoluant dans leurs formes, continuent d'irriguer les engagements politiques. Sans entrer en contradiction avec ces approches, il nous semble que notre enquête conduit à déplacer quelque peu le regard. De façon assez surprenante si l'on se place du point de vue actuel, il paraît en effet pertinent de souligner que pour les acteurs – municipaux ou étatiques – de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'exercice de discriminations envers les immigrants s'apparente régulièrement à des choix légitimes face aux besoins du moment et aux contraintes pesant sur l'action d'un office HLM de banlieue ouvrière. Il faut, selon nous, attendre les années 1990-2000 et « l'invention française de la discrimination<sup>13</sup> » pour que des pratiques de sélection longtemps légitimes deviennent véritablement inavouables, tout du moins dans des termes « ouvertement discriminatoires<sup>14</sup> ». Pour retrouver ce qui fonde du point de vue des institutions de logement social la légitimité de pratiques discriminatoires, il convient de faire appel classiquement à l'histoire de la formation de l'État-nation et à l'héritage colonial qui fournit des catégories de classement des locataires prêtes à l'emploi, mais notre recherche nous a conduit à mettre également l'accent sur les contraintes de différentes natures qui pèsent sur la gestion d'un office public d'HLM de banlieue ouvrière.

---

<sup>10</sup> Constats et analyses dont la meilleure synthèse récente est donnée par : V. Sala Pala, *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2013.

<sup>11</sup> Pour une présentation des apports et limites de la notion de racisme institutionnel : *Ibid.*, chap. 2.

<sup>12</sup> On peut penser ici à l'article d'O. Masclat construit autour de l'analyse du « Plan de travail pour diminuer le pourcentage de travailleurs immigrés » établi à Gennevilliers en 1972. Selon l'auteur en effet, ce document « semble avoir échappé au tri des cadres municipaux. [Et] il n'aurait peut-être pas été "visible" si le député-maire [...] ne l'avait pas gardé parmi ses documents personnels » [O. Masclat, « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine ». *Genèses*. 2001, n° 45, p. 153.].

<sup>13</sup> D. Fassin, « L'invention française de la discrimination ». *Revue française de science politique*. 2002, vol. 52, n° 4.

<sup>14</sup> Selon l'expression utilisée par Marcelin Berthelot en réaction aux scores dionysiens du FN lors de l'élection présidentielle de 1988 [cf. Chap. 8, Introduction].

L'ancienneté de l'industrialisation et de la structuration ouvrière de la société dionysienne donnent à l'histoire que nous avons retracée une tonalité particulière. Dans une telle commune de banlieue, les rapports entre municipalité, institutions du mouvement ouvrier et habitants ont des caractéristiques propres qui permettent de rapprocher Saint-Denis d'autres communes de la première couronne parisienne, mais qui la distinguent de banlieues populaires d'urbanisation plus récente – banlieues pavillonnaires, banlieues-dortoirs. Ces mêmes caractéristiques distinguent certainement aussi le cas dionysien du cas marseillais qui a donné lieu à plusieurs travaux sur le logement social et ses rapports aux immigrants<sup>15</sup>. Le territoire comme les structures socio-politiques de Marseille apparaissent en effet très différents : le parti communiste s'y trouve durablement marginalisé et l'on y observe une longue histoire de rapports clientélares dépassant la dimension ordinaire des échanges politiques articulés autour du logement<sup>16</sup>. On a pu apercevoir à Saint-Denis des relations de cette nature, mais en l'état de nos sources, elles nous semblent avoir été assez limitées, ce qui conduit à en minorer la portée dans l'explication des discriminations. Cela tient, tout d'abord, à l'*a priori* de favoritisme partisan qui a placé très tôt les élus dionysiens devant l'impératif d'attester du caractère désintéressé de leur politique de logement. On l'a vu au début des années 1960, l'argument était manié contre les communistes dionysiens par le ministre de la Construction, Pierre Sudreau. Mais, au-delà de cette politisation, c'est la réalité de la gestion de l'office HLM de Saint-Denis qui plaide pour atténuer la place donnée à la dimension clientélaire de la politique locale de logement. Notre radioscopie approfondie de l'office dionysien et de son fonctionnement nous a permis de montrer à quel point les pratiques gestionnaires d'un bailleur municipal de banlieue ouvrière ont été prises dans des tensions qui prennent le plus souvent le dessus sur le pouvoir de contrôle bureaucratique et politique couramment prêté à ces institutions.

La première des contraintes est celle de la structuration socio-économique du marché immobilier et de l'espace de l'agglomération parisienne. En effet, le cas dionysien illustre parfaitement en quoi le logement est une « marchandise impossible<sup>17</sup> », tout particulièrement

---

<sup>15</sup> M. Anselme, *Situation des familles immigrées dans le logement social marseillais : le cas du Petit Séminaire*. CERFISE, 1982 ; C. Mattina, « Pratiques clientélares et politiques d'attribution des logements sociaux à Marseille dans les années 1970 ». *Méditerranée*. 2001 ; C. Mattina, *La régulation clientélaire : relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*. Thèse de doctorat en Science politique. Grenoble : Université Pierre Mendès France Grenoble 2, 2003 ; V. Sala Pala, « La politique du logement social est-elle raciste ? Le cas marseillais ». *Faire Savoirs*. 2007, n° 6 ; E. Naylor, « 'Un âne dans l'ascenseur' : late colonial welfare services and social housing in Marseille after decolonization ». *French History*. 2013, vol. 27, n° 3. Plus largement sur les structures sociales et politiques marseillaises : M. Roncayolo, *Les grammaires d'une ville : essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*. Paris : Éd. de l'EHESS, 1996.

<sup>16</sup> F. de Barros, « Élus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingts : mise au jour de deux "répertoires d'actions clientélares" ». *Sciences de la Société*. 2007, n° 71.

<sup>17</sup> C. Topalov, *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987.

dans en banlieue ouvrière. C'est ce qui explique le poids durable du sous-marché du logement insalubre dont nous avons rappelé le rôle déterminant. À travers les politiques de logement social, l'intervention publique a tenté de contrecarrer les inégalités spatiales produites par le marché foncier et immobilier. Mais on doit constater que les financements publics ne suffisent jamais complètement à y remédier. La gestion d'un office HLM est donc en permanence prise dans une « lutte économique (...) dure » qui fait peser sur son administration le risque de l'« échec »<sup>18</sup>. Cela s'observe dans les difficultés rencontrées à Saint-Denis pour bâtir les premières cités (dix ans pour la cité Colonel Fabien, huit ans pour la cité Gabriel Péri) ; mais aussi dans les formes de plus en plus massives qu'elles doivent prendre pour atténuer les coûts du foncier et de la construction – lot commun de tous les bâtisseurs de logement social, singulièrement accentué lorsque le prix des terrains est tiré à la hausse par la concurrence pour les usages ou par le coût du réaménagement d'espaces déjà urbanisés ou industrialisés. Cette contrainte économique pèse fortement sur les rapports locatifs proprement dits, car le niveau global des ressources de la population locale comme l'impératif de relogement d'une part non négligeable de mal-logés pauvres – qui s'est imposé sous des formes différentes aux acteurs municipaux depuis les années 1950 – créent les conditions d'une grande fragilité financière. Ainsi, c'est en réaction aux premiers déséquilibres budgétaires apparus à la fin des années 1950 qu'a commencé à s'imposer à Saint-Denis, le principe d'une « sélection nécessaire » des locataires ; principe de réalité qui avait déjà cours ailleurs, mais qui entraine en contradiction avec l'ambition initiale de l'office dionysien d'en finir avec la ville insalubre.

Aussi, parallèlement aux enjeux proprement économiques, toute une série de contraintes institutionnelles et réglementaires mettent en tension la gestion d'un office HLM. Sur ce plan, le cas dionysien est sans doute plus largement exemplaire, car ce sont des contraintes qui s'appliquent en banlieue ouvrière comme ailleurs. Outre la structuration de filières d'attribution concurrentes sur laquelle nous reviendrons, c'est en effet un trait commun de la conception initiale des institutions HLM d'avoir été pensées avant tout comme des organismes constructeurs, d'une part, et comme des administrations d'autre part. Cela explique pourquoi l'office dionysien a éprouvé des difficultés chroniques à organiser et financer l'entretien de son patrimoine, à réaliser les enquêtes permettant de connaître les demandeurs de logement ou à assurer le suivi social de ses locataires en difficulté. Sur ce dernier point, la division des tâches au sein de l'administration communale entre le service social et l'office vient redoubler la réglementation nationale qui, pendant longtemps, ne permet pas d'employer de travailleurs sociaux sur des postes de titulaires d'un office. Dans le cas dionysien, nous avons pu observer

---

<sup>18</sup> Nous reprenons ici les termes de l'extrait du manuel administratif que nous avons cité en incipit [E. Michélin, *Comment organiser et administrer un office public d'habitations à bon marché*, Marseille, 1930, p. 9-10].

comment des années 1940 aux années 1970, la prime donnée à l'activité de construction a créé une situation de sous-administration chronique. Ce constat permet d'expliquer en partie pourquoi il a été difficile d'exercer un contrôle très étroit sur les attributions, en particulier dans les moments de forte croissance du patrimoine géré. Cette réalité institutionnelle détermine ainsi les rapports entretenus entre bailleur et locataires. À l'image d'autres services sociaux confrontés aux classes populaires, l'office tend à exercer sur ses locataires les moins favorisés une forme de pouvoir tutélaire. Y compris durant les années 1980-1990, lorsqu'il entreprend progressivement d'améliorer le « service rendu » et de mettre en œuvre une gestion de proximité, une forme de culture institutionnelle semble persister, qui envisage le locataire HLM comme un potentiel gêneur du travail administratif. Encore faut-il nuancer en soulignant que d'un bout à l'autre de la période étudiée, se maintiennent une certaine souplesse et des possibilités de transiger avec les règles – sur le mode d'occupation des logements notamment –, même lorsqu'elles font par ailleurs l'objet de rappels et de contrôles scrupuleux.

Ces tensions entre objectifs sociaux et contraintes économiques, entre la rigueur d'une gestion administrative et le pragmatisme rendu nécessaire par les fragilités de l'institution ou les situations difficiles des mal-logés ; les tensions également entre activités de construction et d'entretien du patrimoine, ou entre gestion locale, tutelle et réglementation nationale, rendent l'activité d'un office HLM particulièrement instable. C'est la raison pour laquelle, au moins pour la période que nous avons étudiée, il convient d'envisager la question des discriminations à l'encontre des immigrants et des minorités ethno-raciales de façon nuancée. C'est en tenant compte de ces contradictions propres aux institutions HLM que l'on peut comprendre comment la municipalité dionysienne a pu loger de nombreux immigrants tout en ayant par ailleurs des pratiques discriminatoires. À partir de l'histoire que nous avons retracée, on peut en effet considérer que ces pratiques sont apparues aux acteurs dionysiens du logement social comme des moyens légitimes de résoudre les contradictions qui traversent leur champ d'intervention.

## Les trois registres de la gestion municipale du logement des immigrants et des minorités ethno-raciales

L'histoire que nous avons retracée permet selon nous d'analyser trois registres différents mobilisés par les acteurs municipaux dionysiens pour appréhender l'enjeu du logement social des immigrants et des minorités *immigrées* : l'hospitalité municipale, la politique de gestion du peuplement urbain et la citoyenneté urbaine. En décrivant chacune de ces logiques, on peut préciser comment sont légitimées des pratiques discriminatoires sans pour autant qu'elles n'aboutissent à des formes d'exclusion radicales. Rappelons le mouvement qui s'opère au gré de la chronologie. L'enjeu de l'hospitalité a davantage marqué la première période de notre

récit ; celui du peuplement est nettement apparu entre les années 1960 et le milieu des années 1970 ; celui, plus évanescent, de la citoyenneté urbaine semble s'être ouvertement posé surtout à partir des années 1980. Il faut préciser néanmoins, qu'il s'agit là de registres théoriques que nous avons constitués comme des sortes d'idéaux-types pour les besoins de notre analyse. Ils ne sont pas nommés ainsi par les acteurs et peuvent se superposer ou s'entremêler dans le cours de l'action municipale. Dans l'analyse, ils n'ont donc pas au départ le même statut qu'une politique publique dont on pourrait mesurer les résultats ou les dysfonctionnements. Nous voyons deux intérêts principaux à la définition de ces trois registres : la précision apportée dans la description et la problématisation des pratiques déployées pour réguler et encadrer le logement social des immigrants ou des minorités *immigrées*, et la possibilité de repérer ailleurs qu'à Saint-Denis des logiques comparables.

Le registre auquel on peut attribuer une antériorité certaine est celui de **l'hospitalité municipale**. Rappelons à la suite d'Anne Gotman que l'hospitalité, dans sa version privée comme dans sa déclinaison publique, implique des rapports sociaux dissymétriques<sup>19</sup>. Parler d'hospitalité municipale ne signifie donc pas que les institutions locales accueillent les étrangers à bras ouverts. Il s'agit d'une logique dans laquelle l'*étranger* – au sens d'allochtone – est admis à bénéficier des interventions et protections municipales, mais de façon graduelle et conditionnée. L'aide sociale minimale pourra être accordée y compris aux derniers arrivés des bidonvilles. Mais bénéficier d'un logement social ne peut, dans cette logique, que sanctionner une implantation locale ancienne du fait de la pénurie qui domine alors. Si ce répertoire d'action est le premier que l'on puisse repérer après la Libération à Saint-Denis, c'est parce qu'il s'agit d'un mode de gestion des populations inscrit dans la longue durée de l'encadrement municipal et de l'identification des étrangers<sup>20</sup>. Mais c'est aussi en raison de la situation de stabilisation démographique qui s'observe localement depuis les années 1930. Du point de vue des élus dionysiens de l'après-guerre, les « colonies étrangères » stabilisées à Saint-Denis méritaient indubitablement d'être appréhendées sous le registre de l'hospitalité municipale, d'autant qu'elles incarnaient – pour les Espagnols ou les Italiens – les solidarités internationales dans le combat antifasciste.

---

<sup>19</sup> A. Gotman, *Le sens de l'hospitalité : essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*. Paris : Presses universitaires de France., 2001 ; A. Gotman, (dir.), *Villes et hospitalité : les municipalités et leurs étrangers*. Paris : Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2004.

<sup>20</sup> S. Cerutti, *Étrangers. Étude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien Régime*. Montrouge : Bayard, 2012. Elle étudie le rôle des institutions, de leurs logiques propres et de leurs concurrences, dans l'identification instable des étrangers sous l'Ancien Régime. Elle aborde le rôle de l'État à travers la question de la naturalisation et du droit d'aubaine, la ville qui peut conférer le droit de bourgeoisie, les institutions charitables confessionnelles ou corporatives qui interfèrent avec les logiques municipales de par leur statut « supra-local », et enfin les institutions judiciaires spécifiquement chargées des « misérables » ou des « étrangers » (p. 17-19).

La pénurie a favorisé dans les premiers temps une lecture restrictive du droit relatif aux HLM, supposé exclure les étrangers. Pour autant, c'est bien dans des dossiers de locataires étrangers que nous avons retrouvé des écrits selon lesquels le bénéfice des HLM ne pouvait revenir qu'à des Français... Ce qui montre que les pratiques n'étaient pas toujours conformes aux règles les plus restrictives. En réalité, les premières pratiques d'attribution qui se mettent en place dans les années 1950 illustrent bien la logique de l'hospitalité municipale. On pourrait même dire qu'elles l'étendent en principe à l'ensemble des candidats au logement dans la mesure où le premier critère d'attribution mis en avant est l'appartenance locale, mesurée par la naissance à Saint-Denis et par la durée de résidence dans la commune. De ce point de vue les immigrants ou descendants d'immigrants durablement implantés à Saint-Denis peuvent prétendre à une priorité sur les migrants provinciaux récents. L'usage de la durée de résidence illustre cependant bien les ambiguïtés qui peuvent être celles de l'hospitalité municipale. Elle peut en effet apparaître à la fois comme un critère assurant la justice des attributions et comme un moyen *ad hoc* pour écarter certains groupes – tout particulièrement des immigrants, pas nécessairement récents dès lors que la durée requise par la commission d'attribution dionysienne a pu être portée pour les étrangers jusqu'à quinze ans au début des années 1980. Mise à l'épreuve par la pénurie initiale, la logique de l'hospitalité municipale a ensuite été rapidement débordée. Assez vite, l'organisation réglementaire et les modes de financement du logement social ont induit des logiques concurrentes pour régler l'accès aux logements. Les salariés du 1 % patronal, les relogés de la rénovation urbaine ou des aménagements routiers, les prioritaires que tente de définir l'État à partir du milieu des années 1950 : ces différentes catégories de bénéficiaires peuvent « couper la file » des mal-logés et ne coïncident pas toujours avec les ayants droit identifiés dans la logique de l'hospitalité municipale. On a vu, toutefois, que les responsables de l'office font leur possible pour l'éviter et parviennent le plus souvent à ne pas être débordés par le contingent préfectoral ou par celui du 1 % patronal.

Sur le sujet plus spécifique du logement des immigrants, la principale remise en cause de la logique d'hospitalité tient à la vigueur des flux d'immigration étrangère et coloniale de la fin des années 1950 au début des années 1970. Cette réalité inédite depuis les années 1930 – malgré l'afflux d'immigrants algériens dans l'immédiat après-guerre – remet en cause l'image de « colonies étrangères » stabilisées dont on pouvait prévoir une intégration résidentielle graduelle. Dans les années 1960, elle vient aussi s'articuler aux enjeux d'aménagement restés en suspens en prenant la forme d'une prolifération de baraques et, au Franc-Moisin, d'un vaste bidonville. Les différents acteurs s'accordent à voir dans cet enjeu un défi hors du commun. En posant le problème à l'échelle nationale ou à celle de l'agglomération parisienne à travers leur déclaration commune d'octobre 1969, les élus communistes participent ainsi à l'émergence

d'un nouveau registre de gestion résidentielle des immigrants : celui du **peuplement**, impliquant une répartition des habitants par décision d'autorités publiques. À Saint-Denis, on le voit dans la volonté des élus d'obtenir une dispersion des relogements d'habitants de bidonville et dans leur position sur le relogement des « travailleurs isolés » de l'îlot Basilique, qui se traduit notamment par le refus des demandes de logement qui pourraient donner lieu à des regroupements familiaux d'*immigrés*. Ce qui change c'est que l'on n'aborde plus l'installation et le logement des immigrants à l'échelle communale et dans le temps long des processus d'intégration sociale et urbaine, mais comme un problème de répartition des populations dans l'espace de l'agglomération qu'il convient de résoudre dans un temps court, voire dans l'urgence – invoquée face aux bidonvilles et au risque de « ghettoïsation » ou de paupérisation.

La nouveauté ne se situe pas sur le plan des idées. Des expériences de transplantation ou de modelage spatial des populations ont été imaginées de longue date. Le fait que cette approche ait longtemps été appliquée de façon privilégiée à l'espace colonial n'est pas sans importance<sup>21</sup>. Cette dimension nous paraît cependant seconde par rapport à ce qui fonde d'après notre enquête l'émergence de politiques du peuplement *immigré* comme un mode d'intervention légitime sur l'urbain à partir de la seconde moitié des années 1960.

Un premier facteur historique est l'extension de l'action publique en matière de logement. Les filières d'attribution des HLM qui apparaissent réellement structurantes dans les pratiques de l'office à partir du début des années 1960, participent à ce que nous avons décrit comme l'apprentissage de la « sélection nécessaire ». Les conflits de priorité auxquels elles donnent lieu et l'échelle inédite que prennent ces procédures de sélection, lorsque dans les années 1960-1970 la construction de masse prend toute son ampleur, créent les conditions d'une approche nouvelle de la gestion des populations urbaines. Daté de 1959, le mémoire de géographie de Charles Gachelin qui fut une source précieuse d'information, témoigne de cette sensibilité émergente à l'enjeu contemporain du peuplement urbain notamment lorsqu'il s'inquiète d'une « zonation » néfaste des populations entre la ville insalubre et la ville moderne. Séculaire, la question de la ségrégation – ou des concentrations de populations refermées sur elles-mêmes – prend une signification nouvelle dès lors qu'on dispose d'instruments laissant entrevoir la possibilité d'une action d'envergure sur la répartition des populations.

---

<sup>21</sup> F. de Barros, « Contours d'un réseau administratif "algérien" et construction d'une compétence en "affaires musulmanes". Les conseillers techniques pour les affaires musulmanes en métropole (1952-1965) ». *Politix*. 2006, vol. 76. Voir aussi les conclusions de : M.-C. Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2016, p. 376 et 384.

À l'échelle de l'agglomération parisienne, le second facteur qui explique l'émergence de pratiques de gestion du peuplement *immigré* à la charnière des années 1960 et 1970 est la dynamique de la division des tâches et des rapports entre pouvoirs urbains. Le terrain dionysien nous montre tout particulièrement l'importance en la matière des interdépendances, des négociations et des conflits momentanés qui se nouent dans les premiers temps de la V<sup>e</sup> République entre la municipalité et les services de l'État. Face à des enjeux de « politique de population<sup>22</sup> » formulés selon une logique essentiellement spatiale, ce sont les négociations entre institutions intervenant à des échelles différentes dans la prise en charge des immigrants qui deviennent centrales. Ici la géopolitique prend tout son sens dans la mesure où la création du département de la Seine-Saint-Denis crée les conditions d'une convergence d'intérêts très nette entre préfecture et élus locaux sur la question de l'immigration. C'est ainsi qu'on aboutit, fin 1974, à la définition par le préfet d'une politique d'endiguement du peuplement *immigré* dans plusieurs communes, dont Saint-Denis. Pour prendre la mesure de ces logiques d'interdépendances entre pouvoirs urbains, une comparaison serait intéressante avec le cas lyonnais où il semble qu'on observe une politique comparable dès le début des années 1970<sup>23</sup>. À partir des années 1980, une autre séquence de renégociation de la répartition des tâches entre institutions s'est ouverte avec les lois de décentralisation. Mais l'importance de la crise budgétaire de l'office dionysien conduit à identifier alors une autre dynamique favorable au développement de politiques du peuplement *immigré* articulées à l'échelle des quartiers, voire de la cage d'escalier. Sans revenir en détail sur ce point abordé en fin de la thèse, on notera que conjointement à la problématisation des concentrations de populations *immigrées*, la question de l'équilibre financier alimente la focalisation sur le peuplement des cités les plus dévalorisées. Le cas dionysien illustre ici une dynamique plus générale de réforme des politiques publiques qui passe, à travers la politique de la ville, par une appréhension plus localisée des problèmes. Il montre aussi que la question posée en ces termes paraît assez insoluble.

Il convient en effet, pour refermer le propos sur ces politiques du peuplement *immigré* de souligner, malgré les discriminations opérées, le caractère assez peu efficace à long terme des instruments mobilisés pour disperser les immigrants ou endiguer leur installation. De façon générale, les capacités de contrôle de l'office sur les attributions de logement ne sont jamais absolues. De même, contre l'image d'un instrument de discrimination bureaucratique que

---

<sup>22</sup> P.-A. Rosental, « Pour une histoire politique des populations ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 2006, vol. 61, n° 1.

<sup>23</sup> F. Belmessous, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) ». In : F. Desage, C. Morel Journel, V. Sala Pala, (dir.). *Le peuplement comme politiques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2014 ; E. Elongbil Ewane, *Loger les Algérien-ne-s à Lyon et les Turc-que-s à Berlin-Ouest. De l'accueil des populations migrantes à la gestion des territoires urbains - 1950-1970*. Thèse de doctorat en Histoire. Université Lyon 2, 2014.

pourrait donner le recours à des quotas d'*immigrés*, nous avons montré à la suite d'autres travaux que le principe d'un seuil maximal de 15 % d'étrangers fonctionnait surtout comme étalon autour duquel négocier la dispersion des relogements, des contreparties financières ou des décisions en matière de construction HLM et d'aménagement urbain. Ce « seuil » d'abord appliqué à des ensembles HLM a fini par l'être – au prix parfois de réévaluations à la hausse – à des communes entières. À l'échelle du parc HLM de l'office dionysien, nous avons bien constaté un effet d'endiguement relatif du peuplement *immigré* entre 1972 et 1976. Mais comme il coïncide avec une intense activité bâtitrice, il est presque passé inaperçu. Peu après, la progression en nombre absolu de la population étrangère, la préoccupation des gestionnaires de l'office pour la dégradation de son patrimoine et l'intervention avec le « 0,1 % » d'un financement dédié au logement des étrangers, incitent à poser de nouveau l'enjeu du peuplement *immigré* à l'échelle des cités. Ces préoccupations locales et les prescriptions très incertaines établies au niveau national pour l'usage du « 0,1 % immigrants » ont vite détourné cet instrument financier innovant de son objet initial. Il est ainsi devenu un palliatif à l'insuffisance des budgets consacrés à l'entretien matériel du patrimoine HLM, puis un financement complémentaire des opérations de réhabilitation des années 1980-1990. Ce faisant, il a participé à inscrire dans la durée la tendance à se focaliser sur l'enjeu ethno-racial souvent constatée au travers des politiques de « mixité sociale » jusqu'à aujourd'hui.

C'est très largement la persistance de cette approche par le peuplement et le retour de la logique du « seuil de tolérance », même lorsque le terme est abandonné, qui justifie de parler d'**une citoyenneté urbaine improbable**. Si les fragilités du contrôle bureaucratique de l'accès aux HLM et les failles des politiques du peuplement *immigré* permettent à des immigrants de bénéficier des droits du « locataire-citoyen » municipal à l'égal des « autochtones », cela ne signifie pas en effet que soit pensé et garanti par les institutions un statut juridique et social de « citoyen urbain », qui serait commun à l'ensemble des habitants d'une ville quelle que soient leur nationalité, leur appartenance ethnique ou leur ancienneté de résidence. Rappelons qu'il ne s'agissait pas pour nous de valoriser la logique de citoyenneté mais d'en observer les pratiques et les effets éventuels. C'est la raison pour laquelle dans le registre de la citoyenneté, nous voyons d'abord de façon assez minimale, une forme de rapport entre institutions et société fondée sur la reconnaissance et la mise en œuvre de droits individuels formellement égaux. Au sujet des immigrants ou des minorités ethno-raciales on approche le plus souvent les potentialités de la citoyenneté sous l'angle des droits politiques, à travers les questions du droit de vote des étrangers aux élections locales, de la participation démocratique ou du pouvoir

d'initiative des citoyens<sup>24</sup>. Néanmoins, le constat récurrent d'une fragilité de l'exercice de la citoyenneté nationale dans les classes populaires<sup>25</sup>, incite à ne pas détacher excessivement la question de l'exercice des droits politiques de celle des droits sociaux, tel que le droit au logement qui apparaît au fondement d'une citoyenneté urbaine.

La citoyenneté municipale reconnue aux immigrants installés de longue date – comme ultime étape de la logique d'hospitalité – est proche de ce registre de la citoyenneté urbaine, mais on peut l'en distinguer pour au moins deux raisons. La principale différence entre les deux logiques est que celle de la citoyenneté confère en principe des droits égaux non conditionnés par les hiérarchies sociales ou les formes d'intégration locale. Cette mise à distance du social tient généralement mal à l'épreuve du réel. C'est pourquoi, dans les situations migratoires qui s'inscrivent dans ce cadre théorique de l'égalité des droits, on observe souvent en pratique des formes de « citoyenneté paradoxale<sup>26</sup> ». Nous en avons vu une illustration avec le cas des « Français musulmans d'Algérie » installés à Saint-Denis dans les années 1940-1950. Le hiatus très bien souligné par la thèse d'Emmanuel Blanchard entre, d'une part, leur statut de citoyens et d'électeurs théoriquement égaux aux métropolitains et, d'autre part, la prorogation du projet colonial et de modes d'encadrement tutélaires-autoritaires, est au cœur de leur « citoyenneté diminuée »<sup>27</sup>. Sur le terrain communal dionysien, cela s'est traduit par des marques de solidarité renforcée et par une préoccupation précoce pour leurs conditions de logement, de santé et d'insertion. Mais, au fond, les membres de la « colonie algérienne » de Saint-Denis restaient perçus jusqu'aux années 1960 comme des migrants de passage, dans les termes de l'hospitalité municipale et non d'une citoyenneté pleine et entière.

Une autre différence importante est que la logique de citoyenneté urbaine se déploie par-delà l'échelle communale, voire par-delà celle de l'État-nation. La logique d'internationalisation des droits sociaux joue en effet un rôle en matière de logement social. Elle aboutit au début des années 1960, au moins dans les principes, à clarifier dans un sens favorable aux étrangers la question de savoir s'ils avaient ou non le droit de bénéficier des HLM. Cela se traduit en pratique par l'incapacité juridique pour les institutions HLM, de refuser le dépôt de demandes de logement par des étrangers. Tout ce que nous avons dit sur le traitement

---

<sup>24</sup> M.-H. Bacqué, M. Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Rapport à François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville, juillet 2013.

<sup>25</sup> D. Gaxie, *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*. Paris : Éditions du Seuil, 1978 ; C. Braconnier, J.-Y. Dormagen, *La démocratie de l'abstention : aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*. Paris : Gallimard, 2007. Pour une analyse spécifique sur l'enjeu ethno-racial dans les pratiques de vote observées à partir de la cité des Cosmonautes à Saint-Denis : C. Braconnier, J.-Y. Dormagen, « Le vote des cités est-il structuré par un clivage ethnique ? » *Revue française de science politique*. 2010, Vol. 60, n° 4.

<sup>26</sup> A. Spire, « Semblables et pourtant différents. La citoyenneté paradoxale des "Français musulmans d'Algérie" en métropole ». *Genèses*. 2003, n° 53.

<sup>27</sup> Voir la conclusion de : E. Blanchard, *Encadrer des « citoyens diminués »...*, *op. cit.*, p. 673-674.

des demandes par la suite relativise bien sûr la portée de ces droits légitimés au plan supranational, mais mis en œuvre à l'échelle locale. Sans revenir sur les rapports entre les pouvoirs intervenant dans les politiques urbaines, on peut se demander dans quelle mesure le feuilletage institutionnel qui caractérise l'administration locale en France n'est pas un frein fondamental au déploiement d'une citoyenneté urbaine. Les solutions trouvées pour élaborer des politiques entre communes, départements, régions et désormais métropoles, ne privilégient pas en effet le registre des droits ou de la participation citoyenne, mais plutôt la négociation et les compromis techniques entre institutions, un peu à l'image des quotas d'*immigrés*.

Dans le débat public national, il faut attendre le début des années 1980 pour que s'opère la prise de conscience d'une pérennité de l'immigration et de la citoyenneté nationale parfois déjà acquise par certains des descendants d'immigrants. C'est dans ce contexte qu'est parvenue à s'exprimer la proposition d'un droit de vote des étrangers aux élections locales. Mais cette promesse socialiste de la campagne présidentielle de 1981 – reprise dans une campagne locale par la municipalité dionysienne en 2006 – est, comme on le sait, resté inappliquée pour les étrangers non ressortissants de l'Union européenne. Dans le cadre de l'élaboration d'une politique de la ville, les années 1980 et 1990 voient aussi proliférer les discours sur le droit à la ville, au logement, à la qualité de vie... Mais là encore nous avons observé le caractère improbable de l'exercice immédiat d'une égalité théorique de ces droits à l'échelle des cités municipales dionysiennes. Dans le double contexte de la longue crise budgétaire de l'office municipal et de la non moins longue « crise » économique et sociale qui marque l'achèvement de la désindustrialisation de Saint-Denis, l'affirmation d'un discours sur le « droit à la ville » ne semble déboucher pour les immigrants, et pour les minorités cumulant statuts socio-professionnels inférieurs et identifications ethno-raciales, que sur une *citoyenneté subalterne* se traduisant par un traitement différencié en fonction du profil des cités gérées par l'office.

Cette logique paraît s'observer à différents titres dans l'histoire récente de Saint-Denis. Sans revenir en détail sur la situation des Roms en banlieue nord durant les années 2000 et 2010, la résurgence de bidonvilles est propice aux parallèles historiques<sup>28</sup>. S'interroger sur les pratiques d'hospitalité et de citoyenneté municipales permet d'ailleurs de souligner que leur situation de citoyens européens indésirables peut être rapprochée des formes de « citoyenneté paradoxale » que nous avons évoquées. Malgré cela on a pu observer – avec toutes les limites de ce registre de l'action locale – la résistance des formes d'hospitalité municipale, puisque la ville s'est engagée en partie en faveur de la stabilisation de ces immigrants en concédant le droit

---

<sup>28</sup> O. Legros, « Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen). » *EspacesTemps.net*. 2010.

d'usage de terrains<sup>29</sup>. À l'opposé des stéréotypes associant les immigrants roms aux « nomades » tziganes, on peut d'ailleurs indiquer que la municipalité dionysienne semble avoir aujourd'hui rompu avec l'hostilité qu'elle avait pu avoir envers les Tsiganes au début des années 1960.

Les suites des attentats perpétrés le 13 novembre 2015 par des membres de l'« État islamique » à Paris et Saint-Denis représentent un autre fait d'actualité dans lequel résonnent les questions que nous avons abordées dans notre thèse. En effet, dans la situation actuelle de retour à une forte pénurie de logement à l'échelle de l'agglomération parisienne, qui tend à faire du droit au logement opposable (DALO) un droit le plus souvent formel, le relogement des habitants de l'immeuble de la rue du Corbillon et du 48 rue de la République, déjà déclaré insalubre avant d'être investi par la police antiterroriste, n'est toujours pas réglé plus de six mois après<sup>30</sup>. Au-delà du contexte très spécifique de cet événement et de la longue histoire du logement vétuste dionysien, ces difficultés de relogement renvoient aux confrontations institutionnelles et aux négociations entre municipalité et préfecture dont nous avons souligné l'importance pour la prise en charge des immigrants mal-logés<sup>31</sup>. Les trois registres que nous avons dégagés de l'enquête historique permettent, nous l'espérons, de clarifier la palette des pratiques à l'œuvre dans la gestion contemporaine de l'intégration sociale et urbaine des immigrants.

C'est en revenant sur des questions de méthode et d'orientation de l'enquête que nous voudrions terminer le propos. Il y a dans l'expression « logement des immigrants » une polysémie qui est d'ordinaire de peu d'intérêt, mais qu'il est utile de signaler pour raisonner sur les apports et limites méthodologiques de la recherche que nous avons présentée. Étudier le « logement social des immigrants » signifie faire l'analyse du logement comme action de loger quelqu'un – sens souvent redoublé dans l'expression « relogement » –, mais cela signifie aussi aborder le logement comme bien matériel et spatial approprié par ses occupants. Dans les intentions initiales de notre enquête figurait la volonté d'articuler les deux. C'est la raison pour laquelle nous avons accordé un temps important au dépouillement et à l'analyse des dossiers de locataires de l'office dionysien. Ce choix méthodologique permettant d'articuler approche quantitative et qualitative nous semble avoir porté ses fruits, en rendant possible un regard sur

---

<sup>29</sup> Sur ce thème : N. Benarrosh-Orsoni, « Bricoler l'hospitalité publique : réflexions autour du relogement des Roms roumains à Montreuil ». *Géocarrefour*. 2011, n° 86.

<sup>30</sup> L'ouvrage de Danielle Voldman sur les rapports entre locataires et propriétaires en France se conclut ainsi sur une évocation de cet immeuble, soulignant qu'il « concentre tout ce qui a été décrit jusqu'ici, *par elle*, cette recherche jamais aboutie d'un équilibre entre des intérêts contradictoires, ceux des logeurs et des logés, du marché immobilier et de la protection sociale, de l'État et des municipalités (...) ». [D. Voldman, *Locataires et propriétaires...*, *op. cit.*, p. 322.]

<sup>31</sup> « Le 48 rue de la Rép' attend toujours », *Le Journal de Saint-Denis*, 5 janvier 2016.

le vécu des locataires dans le cadre d'une histoire des institutions sociales municipales, souvent dissociées entre démarche classique d'analyse des politiques publiques et enquêtes sociologiques recourant aux méthodes ethnographiques. Dans le même temps, nous avons montré que l'analyse de dossiers personnels pouvait à plusieurs moments venir corriger l'image laissée par la simple lecture des archives administratives ou par les discours des acteurs publics. Par rapport aux enquêtes ethnographiques et sociologiques menées sur des terrains comparables, enfin, l'originalité de cette démarche est de ne pas porter uniquement le regard sur les locataires restés « captifs » des cités HLM en crise, mais aussi sur ceux qui en sont partis.

Il reste que l'étude de la politique municipale et les problèmes de gestion de l'office d'habitation dionysien ont repris le dessus. Lorsque nous avons resserré la focale à l'échelle des cages d'escaliers du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin l'analyse quantitative a permis de proposer une description plus nuancée que le diagnostic très simple de « l'entassement de grandes familles qui posent problème ». Le champ d'investigation demeure cependant très ouvert pour restituer dans ses diverses dimensions l'histoire sociale des immigrants en banlieue. Une voie possible est de faire le choix plus strict encore de l'analyse micro autour des habitants d'un immeuble ou d'une cage d'escalier, et de partir ainsi à la recherche de sources variant les points de vue, mobilisant les mémoires d'habitants et restituant la diversité des institutions agissant autour d'eux.



# Sources

---

## Archives municipales de Saint-Denis

### Instruments de recherche

Frédérique Jacquet (dir.), *Inventaire des fonds contemporains, Fonds versés entre 1940 et 1983. Répertoire méthodique des versements*, juin 1998.

Bauché Claire-Marie, Lecrès Aure, Plumain Nathalie [et al.], *Base de données des titres des délibérations et des vœux du Conseil municipal (1944-1965)*, Archives municipales de Saint-Denis, 2012.

Bulletins municipaux, presse locale, photographies, cartes et plans en ligne : <http://archives.ville-saint-denis.fr>.

### Office Public municipal d'Habitation à Loyer Modéré de Saint-Denis

#### - *Administration générale de l'office*

01 OPH 1, Secrétariat général, Règlement intérieur de l'OPH (1955) ; Bureau du Conseil d'administration, 1955-1956.

01 OPH 2 à 22, Secrétariat général, Bureau du Conseil d'administration, 1956-1994.

01 OPH 23, Secrétariat général, Correspondance diverse ; Conseil d'administration : ordres du jour, convocations, procès-verbaux, du 18/04/1932 au 12/12/1933 ; et du 06/11/1945 au 28/10/1948.

01 OPH 24 à 50, Secrétariat général, Conseil d'administration, 1948-1969.

02 OPH 1 à 51, Secrétariat général, Conseil d'administration, 1969-1994.

#### - *Dossiers de locataires*

05 OPH 1 à 18, Gestion attributions, Cité S. Allende : dossiers de locataires (logements 01-692), 1974-1985

05 OPH 19, Gestion attributions, Cité S. Allende : dossiers de locataires (logements 693-702 / logements 181-295 [2e série]), 1974-1988

05 OPH 20 à 24, Gestion attributions, Cité S. Allende : dossiers de locataires (logements 2-617 [2e série]), 1974-1989

05 OPH 25, Gestion attributions, Cité S. Allende : dossiers de locataires (logements 621-696 [2e série]) ; Cité H. Barbusse : dossier de locataires Ab-ALJT [classement alphabétique], 1930-1990

05 OPH 26 à 52, Gestion attributions, Cité H. Barbusse : dossier de locataires [classement alphabétique : All à Lebi], 1930-1990

06 OPH 1 à 20, Gestion attributions, Cité H. Barbusse : dossier de locataires [classement alphabétique : Lebo à Z], 1930-1990

06 OPH 21 à 25, Gestion attributions, Cité M. Cachin : dossiers de locataires logements 3-160, 1967-1981

06 OPH 27 à 44, Gestion attributions, Cité D. Casanova : dossiers de locataires logements 1-150, 1957-1996

07 OPH 1 à 15, Gestion attributions, Cité Cosmonautes : dossiers de locataires logements 1.2.3 à 12.4.8, 1967-1990

- 07 OPH 16 à 24, Gestion attributions, Cité A. Delaune : dossiers de locataires logements 1-297, 1958-1998
- 07 OPH 25 à 32, Gestion attributions, Cité J. Duclos : dossiers de locataires logements 201-1619, 1976-1988
- 07 OPH 33 à 53, Gestion attributions, Cité P. Eluard : dossiers de locataires logements 1-304, 1955-1996
- 08 OPH 1 à 27, Gestion attributions, Cité Colonel Fabien : dossiers de locataires logements 1-423, 1948-1997
- 08 OPH 28 à 97, Gestion attributions, Cité Franc-Moisin : dossiers de locataires logements 1-1363, 1960-1998
- 09 OPH 1 à 7, Gestion attributions, Cité Guynemer : dossiers de locataires 1-128, 1956-1997
- 09 OPH 8 à 13, Gestion attributions, Immeubles communaux : dossiers de locataires [classés par adresses], 1907-1977
- 09 OPH 14 à 19, Gestion attributions, Cité Joliot-Curie : dossiers de locataires 3-431, 1948-1968
- 09 OPH 20 à 35, Gestion attributions, Cité La Courtille : dossiers de locataires 1-450, 1953-1998
- 09 OPH 36 à 58, Gestion attributions, Cité La Saussaie : dossiers de locataires 2-606, 1957-1996
- 10 OPH 1 à 10, Gestion attributions, Cité P. Langevin : dossiers de locataires 4-186, 1942-1985
- 10 OPH 11, Gestion attributions, Cité P. de Montreuil : dossiers de locataires 14-188, 1991-1997
- 10 OPH 12 à 35, Gestion attributions, Cité G. Péri : dossiers de locataires 1-779, 1950-1998
- 10 OPH 36 à 38, Gestion attributions, Cité P. Picasso : dossiers de locataires 101-557, 1976-1995
- 10 OPH 39 à 47, Gestion attributions, Cité R. Rolland : dossiers de locataires 1-116, 1954-1991
- 11 OPH 1 à 48, Gestion attributions, Cité P. Sépard : dossiers de locataires 1-1181, 1948-1997
- 11 OPH 49, Gestion attributions, Cité P. Sépard : dossiers de locataires 1185-1264 [dates : 1948-1965] ; Immeuble Marcel Sembat : dossiers de locataires 4-17 [dates : 1978-1996], 1948-1996
- 11 OPH 50 à 56, Gestion attributions, Cité Stalingrad : dossiers de locataires 4-198, 1954-1994
- *Commissions d'attribution*
- 12 OPH 2, Gestion attributions, Commission communale du logement : rapports, statistiques, règlement de la commission. Documents pour les commissions d'attribution. Commission d'attribution, 1967-1977.
- 12 OPH 3 à 25, Gestion attributions, Commissions d'attribution : dossiers, correspondances, procès-verbaux, 1973-1996
- 12 OPH 36, Gestion attributions, Certificats d'hébergement (1982-1983). Locataires relogés : listings (1989). Logements loués à la gendarmerie à La Courtille, Franc-Moisin, Casanova (1972-1990). Logements loués à l'hôpital (1963-1967) 1963-1990
- 12 OPH 37, Gestion attributions, Logements loués au personnel des administrations financières (1972-1989). Règlement fixant les conditions d'attribution dans le département de la Seine (1960). [...] Commissions de conciliation (1956-1958). Liste des membres du Conseil d'administration (1964-1974). Relogement lors de la construction de l'Autoroute du Nord (1961-1964), 1961-1989
- *Relations aux locataires, Amicales de locataires*
- 25 OPH 1, Relations locataires, Accords collectifs et affaires diverses, 1959-1986

- 25 OPH 14-16, Relations locataires, Amicale des locataires cité Franc-Moisin (et cité Floréal [25 OPH 14]) : correspondance, flashes d'information pour les locataires, comptes rendus de réunions, 1972-1990
- 25 OPH 28, Relations locataires, Flashes d'information destinées aux locataires de toutes les cités (1980-1984) ; Relations avec la CNL [...]. Semaine de la CNL [...]. Congrès des locataires de la Seine-Saint-Denis, 25/02/1968 ; Relations avec l'Union locale des syndicats CGT ; [...]. Plaintes de locataires contre un gardien ; Circulaires sur l'organisation du gardiennage ; Actes de vandalisme (1973-1975), 1958-1987.

### Versements divers de l'administration municipale

- 3 AC 7, Intervention du maire pour résoudre la situation de certains administrés en matière de logement ou d'emploi, vis à vis des contributions directes, des services du rationnement, de la Sécurité sociale ou visant à faciliter l'obtention de certains papiers pour les étrangers..., 1947-1963.
- 3 AC 9-10, Demandes de logement, Instruction des demandes urgentes de logement formulées par correspondance ou au cours d'audiences, 1959-1962.
- 23 AC 7, Relogement des sinistrés de la seconde guerre mondiale, 1948-1951.
- 23 AC 11, Urbanisme (1940-83), Logement des travailleurs immigrés et équipements collectifs.
- 25 AC 6, Personnel communal, Organisation des services municipaux, 1939-1949.
- 28 AC 9, Rénovation urbaine et urbanisme commercial - Présentation du projet de rénovation de l'îlot Basilique et étude de ses conséquences sur l'activité commerciale, 1966-1974.
- 28 AC 10, Dossiers divers - Attribution d'études d'urbanisme à des architectes-urbanistes (...) / Suivi d'affaires relatives à l'activité de l'office d'HLM de Saint-Denis, 1964-1984.
- 37 AC 33, Logement, Suivi des dossiers relatifs à la gestion du parc de logements par l'Office public d'habitations et au problème du logement en général, 1946-1961.
- 37 AC 34, Elus, Cabinet du Maire, Réorganisation des services municipaux : notes sur l'organisation des services, rapport sur l'organisation administrative de la mairie de Maurice Bouvier-Ajam (1962), rapports au bureau municipal, 37 AC 34.
- 37 AC 39, Office d'HLM, Suivi du fonctionnement de l'Office et du problème du logement : correspondance, circulaires préfectorales, budgets, rapports, etc., 1950-1962.
- 37 AC 46, Elus, Cabinet du Maire, Action sociale et médico-sociale, Mise en place de structures sanitaires, suivi du fonctionnement des différents services, étude des questions touchant à l'enfance et à l'état sanitaire de la population, 1939-1971.
- 38 AC 1, Urbanisme (1940-83), Logement, Suivi des demandes de logement : formulaires de demande de logement émanant du service départemental du logement complétés par des particuliers (1958-1962), listes nominatives des personnes ayant déposé une demande de logement, notamment pour la cité Paul Langevin (1946-1947), 1946 – 1962.
- 38 AC 3, Urbanisme (1940-83), Logement, Suivi des demandes de logement des procédures de réquisition, 1946 – 1972.
- 42 AC 2, Rénovation urbaine - relogement des familles de l'îlot Basilique, 1973-1974.
- 42 AC 3, Rénovation urbaine - Mise en oeuvre de rénovation urbaine appliquée au centre ville dans l'îlot Basilique, 1955-1969.
- 18 ACW 9, Rénovation urbaine - Présentation du projet de rénovation de l'îlot basilique et organisation d'une campagne d'information auprès de la population et d'enquête auprès des commerçants, 1955-1972.

- 18 ACW 19, Politique municipale, Mise en œuvre d'une politique de concertation et d'information auprès des amicales de locataires et des cellules du Parti, 1951-1971.
- 18 ACW 33, Action sociale et médico-sociale - Suivi des problèmes liés au fonctionnement et à la direction des services sociaux et médico-sociaux et définition de la politique sociale municipale, 1946-1969
- 29 ACW 2, Planification urbaine - Réalisation du plan communal d'aménagement : (...) Etudes d'André Lurçat sur la rénovation des îlots du centre ville : rapport, plans d'ensemble et plan des îlots 1 et 2, plan parcellaire de l'îlot Basilique (1958-1962), 1943-1965.
- 29 ACW 6, Rénovation urbaine - Rénovation des îlots insalubres du centre ville [îlot basilique], 1955-1961.
- 50 ACW 8, Commission municipale, Organisation du travail municipal et mise en place des commissions : comptes rendus de réunions du Bureau municipal et des commissions, ordre du jour, rapports, 1959-1972.
- 50 ACW 19, Secrétariat général, Organigramme - Réorganisation des services municipaux, 1952-1972.
- 50 ACW 29, Office d'HLM, Suivi du fonctionnement de l'office HLM : correspondance, budgets, pétition, plans d'architecture, coupures de presse, rapport sur l'office, procès-verbal de vérification des comptes, allocution d'A. Gillot, textes officiels, délibérations du conseil municipal, conventions, etc., 1954-1973.
- 50 ACW 35, Divers - Suivi de dossiers variés, dont : problèmes de logement et d'hygiène publique, 1940-1973.
- 50 ACW 73, Aménagement urbain. Etude et suivi des opérations en cours : suivi des problèmes d'urbanisme avec en particulier l'étude de rénovation urbaine axée sur les îlots Basilique et Bonnevide, 1956-1972.
- 50 ACW 98, Services sociaux, Suivi du fonctionnement et des activités des services sociaux et médico-sociaux et du problème de leur coordination, 1947-1970.
- 85 ACW 1, Secrétariat général, Administration communale - Etat de l'organisation administrative et du fonctionnement des services communaux, 1961-1971.
- 85 ACW 4, Aménagement urbain - Suivi des politiques de logement et de rénovation urbaine des ZAC Basilique et Delaunay-Belleville, 1960-1980.
- 90 ACW 12, Information municipale - Production et diffusion d'informations sur l'action municipale : rapports sur la rénovation urbaine du secteur Basilique, 1953-1976.
- 101 ACW 2, Administration communale - Structure et composition des différents services communaux : organigramme, 1972.
- 101 ACW 11, Bidonville, Construction de logements pour la résorption du bidonville du Franc-Moisin et élaboration du programme des équipements publics, 1971-1977.
- 101 ACW 17-23, ZAC Basilique - Rénovation urbaine et commerciale de l'îlot basilique, 1967-1981.
- 106 ACW 5, Commission municipale, Suivi de l'activité des commissions municipales chargées des affaires économiques et sociales, des travaux, des finances, organigramme des différentes commissions, 1970-1976
- 261 W 37, Immigration, Préparation de la quinzaine de l'immigration, 1972.
- 261 W 39, Rénovation urbaine - Enquêtes préalables à l'opération de rénovation urbaine du centre ville, 1962-1970.
- 261 W 41-45, Rénovation urbaine - Opération de rénovation urbaine du centre ville, 1970-1980.

- 283 W 24, Investissement - Suivi global de la réalisation des opérations d'équipement et de rénovation urbaine inscrites dans le programme d'action municipale et au VI<sup>e</sup> Plan, 1971-1981.
- 337 W 102, Immigration, Mise en œuvre du regroupement familial des familles immigrées : décisions du Bureau municipal, rapports, textes officiels, correspondances, notes, rapport au Bureau municipal, 1964-1982.
- 344 W 14, Direction générale, ZAC Basilique - Suivi de l'opération urbaine de la ZAC Basilique, 1975-1981.
- 344 W 15-16, Direction générale, ZAC Basilique - Prise en charge des populations touchées par l'opération de résorption de l'habitat insalubre dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine du centre-ville, 1973-1977.
- 344 W 25, Secrétariat Général, Cité de transit, Résorption des cités de transit.
- 344 W 31, Secrétariat Général Politique urbaine Réflexion sur l'organisation administrative et technique nécessaire pour la mise en œuvre d'une politique concertée en matière d'urbanisme (planification urbaine avec le rôle joué par le Bureau du Plan, analyse économique, rôle de la commission municipale, etc.), 1974-1977.
- 345 W 2, Cabinet du Maire et des adjoints, Logement, Diffusion auprès de la population de matériel d'information sur le logement, 1974-1980.
- 345 W 3, Direction générale, Aménagement urbain, dont : Situation locale en matière d'habitat, 1977-1979.
- 494 W 1, ZAC RU BASILIQUE : plans, 1975-1995.
- 494 W 7, ZAC RU BASILIQUE presse, documents, études, 1974-1996.
- 494 W 11, ZAC RU BASILIQUE : Etat parcellaire, récapitulatif des parcelles, complément de dossier, Dossiers SODEDAT ; demande de subvention ; dossier de réalisation (modificatif) ; demande de subvention RHI, 1972-1989.
- 538 W 121, Aide au logement - Aménagement de la ZAC Basilique, aide au relogement des habitants, 1974-1989.

## **Archives départementales de Seine-Saint-Denis**

2049 W 1 à 44 : Direction départementale de l'Équipement ; Service de l'habitat, Dossiers soumis à la Commission départementale pour le logement des immigrés (puis à la conférence départementale inter-services) : 1975-1987.

2049 W 1 et 2 : Documents généraux

2049 W 3 à 5 : Réunions de la CDLI [du 25 juin 1975 au 14 décembre 1984]

2049 W 5 à 9 : Réunions de la conférence départementale inter-services [du 27 août 1985 au 1er décembre 1986]

2049 W 10 à 13 : Dossiers sur organismes gestionnaires et/ou propriétaires de foyers pour travailleurs migrants ou de logements pour immigrés

2049 W 14 à 44 : Foyers de travailleurs migrants, logements : réhabilitation, acquisitions, construction, travaux d'entretien [classé par commune : les 2049 W 38 et 39 concernent Saint-Denis dont Sonacotra (foyers et cités de transit) ; *Le Logement dionysien* ; OPHLM de Saint-Denis]

## Archives de Paris (Préfecture de la Seine)

PEROTIN/1011/69/1 1 à 60 : Cabinet du Préfet, Dossiers (liasses) de relogement, par familles versé en 1969

PEROTIN/1011/69/2 106 : Divers : dossiers thématiques logement (notes, rapports au préfet, documentation) (dont logement des immigrés), 1958/1965

PEROTIN/1011/69/2 110 : Fichier Central des Mal-Logés

PEROTIN/1011/69/2 111 : Décrets du 24/11/1961 et du 24/5/1961 (attributions de logement HLM)

PEROTIN/1011/69/2 112 : Préfecture de la Seine, Secrétariat général, Direction de l'habitation, service départemental du logement, dont Brassage des familles musulmanes dans les HLM, 1958/1965

## Sources imprimées, rapports

### Lois et textes réglementaires

« Loi du 1 mars 1942 sur l'aménagement des terrains de la zone de l'ancienne enceinte fortifiée de Paris ; Immeubles et îlots insalubres ; Aménagements d'urgence »

« Loi n°51-650 du 24 mai 1951 relative au développement des dépenses d'investissement pour l'exercice 1951 (réparation des dommages de guerre et construction) »

« Décret n°54-346 du 27 mars 1954 sur les conditions d'attribution des logements des organismes d'HLM », 1954.

« Décret n°55-1037 du 26 juillet 1955 portant modification des ART. 3 à 8 du D. 54-346 du 27 mars 1954 », 1955.

« Décret n°55-1516 du 24 novembre 1955 portant création d'un Office général d'Information sur le logement dans la Région parisienne », 1955.

« Circulaire du 24 janvier 1956 sur l'aménagement des îlots urbains défectueux et le relogement des habitants des taudis ».

« Décret n°58-830 du 11 septembre 1958 relatif aux commissions de contrôle des attributions des logements dans les habitations à loyer modéré auprès des comités départementaux d'habitations à loyer modéré », 1958.

« Décret n°61-1267 du 24 novembre 1961 relatif à l'attribution des logements dans les habitations HLM du département de la Seine et faisant l'objet de location », 1961.

« Décret n°63-1245 du 19 décembre 1963 relatif aux conseils d'administration et aux commissions d'attribution des logements des offices publics d'habitations à loyer modéré », 1963.

« Loi n°65-556 du 10 juillet 1965 relative à l'acquisition d'HLM à usage locatif par les locataires »

« Débats parlementaires. Assemblée nationale. Compte-rendu intégral de la séance du Mercredi 15 juin 1966 », Journal Officiel de la République française, 1966.

Arrêté du 1 octobre 1968 sur les conditions d'attribution dans la région parisienne des logements des organismes d'HLM.

« Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites "grands ensembles" et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat ».

« Décret n°86-670 du 19 mars 1986 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif à l'attribution des logements gérés par les organismes d'habitation à loyer modéré », 1986.

« Circulaire du 1 février 1988 relative à la mise en œuvre du "bouclage" des aides au logement, à la conclusion des accords-cadres et au nouveau régime du conventionnement après travaux ».

« Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement », 1990.

« Loi d'orientation pour la ville (n° 91-662 du 13 juillet 1991) »

Arrêté du 9 juin 1998 relatif à la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées.

### Rapports et mémoires

Auzelle Robert (dir.), *Recherche d'une méthode d'enquête sur l'habitat défectueux*, Paris, Vincent, Fréal et Cie, 1949, 48 p. Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme. Centre d'études de la Direction de l'aménagement du territoire. Note série C, n° 1.

Ballain R., Jacquier C, *Politique française en faveur des mal-logés, 1945-1985*, Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, 1987.

Bourel Le Guilloux Christophe, *Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (P.N.R.Q.A.D.). Le cas de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), approche, méthode, nouveaux enjeux du S.D.A.P et de l'A.U.E.*, Formation des Architectes-urbanistes de l'Etat - Projet de fin d'études. Ecole nationale des Ponts et Chaussées, Ecole de Chaillot, 2010.

Dourlens Christine, Vidal-Naquet P., *L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, Rapport pour le CGP et le ministère de l'Urbanisme et du Logement/Plan Construction, Aix-en-Provence, CERPE, 1986.

Dupuy Sabine. *Le jardin secret des attributions*, rapport de recherche, MEDINA, Ministère de l'Equipement, 1988, p. 128.

Geindre François, *L'Attribution des logements sociaux*, Rapport au Ministre de l'Equipement et du Logement, 1989.

Lemoine Jean, *Les Offices publics d'habitations à bon marché*. Institut d'urbanisme de l'Université de Paris, 1948.

Lurçat André, « Synthèse d'une collaboration étroite entre techniciens et population », *Urbanisme*. 1954, n° 37-38, p. 25-26.

Scalabre Jean-Paul, Delorme Jean-Claude, « Saint-Denis : forme urbaine et habitat », 1975. 127 p.

Simon Patrick, Kirszbaum Thomas, *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, Paris, Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, 2001.

Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM, *Propositions pour l'habitat : Livre blanc*, Paris, 1975.

### Imprimés

*1945-1995 : une ambition sociale cinquante ans de l'Office public d'habitations de la ville de Saint-Denis*. Saint-Denis : Éd. PSD, 1995, 141 p.

Boulonnois Louis, *La Municipalité en service social. L'Oeuvre municipale de M. Henri Sellier à Suresnes*, Nancy, Paris, Strasbourg, Berger-Levrault, 1938.

— — —, *La réforme municipale (sur une étude de M. Jean Fabien)*, Pontoise, R. Lachèvre, 1945, 24 p.

— — —, *Une conception nouvelle de l'autorité municipale : l'administration locale arbitrale et synthétique*, Pontoise, R. Lachevre, 1946, 30 p.

Bourgeois Léon, *Solidarité*, Paris, A. Colin, 1896, 156 p.

Bouvier-Ajam Maurice, *Manuel technique et pratique du maire et des élus et agents communaux*, Paris, Éditions sociales, 1964, 255 p.

- Braouezec Patrick, *Drôle de coco*, Paris, A. Michel, 1999, 199 p.
- , « Saint-Denis : offrir à tous un parcours résidentiel dans la ville », *Fondations*, 2001, no 13, p. 83-85.
- Bulletin GIP*, Bulletin trimestriel édité par le Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre, 22 n°, publiés entre juin 1971 et octobre 1976.
- Commissariat à la Construction et à l'Urbanisme pour la Région parisienne (dir.), *Construction et urbanisme dans la région parisienne*, Paris, Hôtel de ville (Impr. municipale), 1957, 126 p.
- Crivelli Edmée, Bouret Jean, *Les HLM. Statut administratif et juridique, activités immobilières, gestion des immeubles et accession à la propriété*, Paris, Éditions de l'Actualité juridique, 1975, 599 p.
- Diacre Robert, *La tuberculose chez les Nord-africains à l'hôpital de Saint-Denis (Seine) : Étude clinique et médico-sociale*, Thèse, Paris, 1949, 47 p.
- Dubosclard F.-B., « Les I.S.A.I », *L'Entreprise et l'Usine modernes*, 9 octobre 1948, p. 3.
- Gillot Auguste, *Un Forgeron dans la cité des rois : Longjumeau-St-Denis*, Drancy, Éd. des Halles de Paris, 1986, 240 p.
- Hazemann Robert-Henri, *Le Service social municipal*, Paris, Le Mouvement sanitaire, 1929, 226 p.
- , *Aspects psychologiques de l'hygiène de l'habitation*, Paris, Palais de la découverte, 1957.
- , *Les Aspects psychologiques de l'habitat populaire*, Préfecture de la Seine - Service départemental de Coordination des Services Sociaux de la Seine, 1958, 23 p.
- , *La Notion de liberté dans l'habitation*, Paris, Cercle parisien de la Ligue française de l'enseignement, 1959.
- Langlet Maurice, « Les H.L.M. et l'évolution de la politique sociale de l'habitation », Union nationale des fédérations d'organismes HLM, 1965.
- L'Huillier Waldeck, *Combats pour la ville*, Paris, Éditions sociales, 1982, 183 p.
- Massignon Louis, « Carte de répartition des Kabyles dans la région parisienne », *Revue des études islamiques*. 1930, p. 161-170.
- Massu Claude. *Droit au logement : mythe ou réalité*, Paris, Confédération nationale du logement / Éditions sociales, 1975, 142 p.
- Mathieu Gilbert. *Peut-on loger les Français ?* Paris, Éd. du Seuil, 1965, 127 p.
- Naizot Guy, Samuel Eva. *Provisoires : éléments pour une stratégie provisoire lors de la rénovation du secteur basilique de Saint-Denis*. Saint-Denis : SODEDAT 93, 1977, 95 p.
- Parti communiste français. *Vivre libres ! Projet de déclaration des libertés soumis à la discussion des Français*, Paris, Parti communiste français, 1975, 60 p.
- Parti communiste français, Parti socialiste. *Programme commun de gouvernement : 27 juin 1972*, Paris, Éditions sociales, 1972, 192 p.
- « Saint-Denis : rénovation de l'îlot Basilique », *Archivari*, janvier 1987, n° 7.
- Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris*, Paris, Premier Ministre, Délégation générale au District de la région de Paris, 1965, 222 p.
- Sellier Henri, Hazemann Robert-Henri, *La Santé publique et la collectivité. Hygiène et service social*, Paris, Maretheux et L. Pactat, 1937.
- Sodedat 93, Ville de Saint-Denis (dir.), *Saint-Denis Quartier Basilique 1940-1970 : Images et paroles d'habitants*, 1994, 113 p.

## **Entretiens**

### Recherche collective sur les politiques de résorption de l'habitat insalubre des années 1970 (enquête sur la ZAC Saint-Denis Basilique)

Françoise Douzenel, Employée du Bureau du Plan municipal de Saint-Denis : entretien réalisé le 18 mars 2013.

Denise Hoba, Employée municipale, puis secrétaire générale adjointe à l'urbanisme de la ville de Saint-Denis : entretien réalisé le 8 avril 2013.

Eliane Robert, Employée au Bureau de l'urbanisme opérationnel de la ville de Saint-Denis : entretien réalisé le 30 mai 2013.



## Bibliographie

---

- About Ilse, Denis Vincent, *Histoire de l'identification des personnes*, Paris, La Découverte, 2010.
- Adda Serge, Ducreux Maurice, « L'usine disparaît : l'industrialisation remise en question. Saint-Denis, Aubervilliers », *Annales de la recherche urbaine*, 1979, n° 5, p. 27-66.
- Agulhon Maurice, *La république au village : les populations du Var, de la Révolution à la Seconde République*, Paris, Plon, 1970, 543 p.
- Agulhon M., Girard L., Robert J.-L. [et al.] (dir.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986.
- Allal Tewfik, Buffard Jean-Pierre, Marié Michel, *Situations migratoires : la fonction-miroir*, Paris, Éditions Galilée, 1976, 318 p.
- Alphandéry Claude, *Pour une politique du logement*, Paris, Editions du Seuil, 1965, 137 p.
- Amirault Valérie, Simon Patrick, « There are no Minorities Here. Cultures of Scholarship and Public Debate on Immigrants and Integration in France », *International journal of comparative sociology*, 2006, vol. 47, n° 3-4, p. 191-215.
- Andrieu Claire, *Le programme commun de la Résistance : des idées dans la guerre*, Paris, Éd. de l'Érudit, 1984, 212 p.
- Anfrue Stephan, « Commémorer la libération de Saint-Denis », *Socio-anthropologie*, 2001, n° 9 [En ligne : <http://socio-anthropologie.revues.org/02>].
- , « De la "ville rouge" à la "ville monde" », *Socio-anthropologie*, 2005, n° 16 [En ligne : <http://socio-anthropologie.revues.org/index439.html>].
- Anselme Michel, *Situation des familles immigrées dans le logement social marseillais : le cas du Petit Séminaire*, CERFISE, décembre 1982.
- , *Du bruit à la parole : la scène politique des cités*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 2000, 277 p.
- Anselme Michel, Peraldi Michel, *Entre logeurs et logés*, Marseille, CERFISE, 1987, 5 vol.
- Apparicio Philippe, « Les indices de ségrégation résidentielle : un outil intégré dans un système d'information géographique », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2000 [En ligne : <http://cybergeo.revues.org/12063>].
- Artières Philippe, Laé Jean-François, *Archives personnelles : histoire, anthropologie et sociologie*, Paris, A. Colin, 2011, 191 p.
- Astier Isabelle, Laé Jean-François, « La notion de communauté dans les enquêtes sociales sur l'habitat en France. Le groupe d'Économie et humanisme, 1940-1955 », *Genèses*, 1991, p. 81-106.
- Aubin Emmanuel, *La commune et les gens du voyage*, Paris, Berger-Levrault, 2003, 262 p.
- Avanza M., Laferté G., « Dépasser la "construction des identités" ? Identification, image sociale, appartenance », *Genèses*, 2005, n° 61, p. 134-152.
- Azam Nicolas, « Légitimité électorale contre légitimité partisane. Les communistes de Saint-Denis des années 1980 à la campagne du "Front de gauche" de 2009 », *Les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Université Paris 1, 1<sup>er</sup> décembre 2009 [En ligne : <http://chs.univ-paris1.fr/Collo/Azam.pdf>].
- Bachmann Christian, Basier Luc, *Mise en images d'une banlieue ordinaire : stigmatisations urbaines et stratégies de communication*, Paris, Syros-Alternatives, 1989, 140 p.

- Bachmann Christian, Le Guennec Nicole, *Violences urbaines : ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, A. Michel, 1995, 557 p.
- Backouche Isabelle, *Aménager la ville. Les centres urbains français entre conservation et rénovation (de 1943 à nos jours)*, Paris, A. Colin, 2013, 295 p.
- , « Rénover un quartier parisien sous Vichy. “Un Paris expérimental plus qu’une rêverie sur Paris” », *Genèses*, 2008, n° 73, n° 4, p. 115-142.
- Bacqué Marie-Hélène, « Le Stade de France à Saint-Denis : grands équipements et développement urbain », *Les Annales de la recherche urbaine*, 1998, p. 127–133.
- Bacqué Marie-Hélène, Carriou Claire, « Participation et politiques du logement en France. Un débat qui traverse le XX<sup>e</sup> siècle », dans Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 155-173.
- Bacqué Marie-Hélène, Fol Sylvie, *Le devenir des banlieues rouges*, Paris, L’Harmattan, 1997.
- Bacqué Marie-Hélène, Mechmache Mohamed, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Citoyenneté et pouvoir d’agir dans les quartiers populaires*, Rapport à François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville, juillet 2013, p. 98.
- Bacqué Marie-Hélène, Sintomer Yves, « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d’Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, 2001, vol. 42, n° 2, p. 217-249.
- (dir.), *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions*. Gap, Paris, Y. Michel Adels-Revue « Territoires », 2010, 238 p.
- Ballain René, « Avec l’insertion par le logement, de nouvelles figures d’associations », *Annales de la recherche urbaine*, 2001, p. 120-128.
- Bantigny Ludivine, Raflik Jenny, Vigreux Jean, *La société française de 1945 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 2015, 63 p.
- Bard Christine, Robert Jean-Louis, « The French Communist Party and Women 1920–1939: From ‘Feminism’ to Familialism », dans Helmut Gruber, Pamela M. Graves (dir.), *Women and socialism, socialism and women : Europe between the two World Wars*, New York, Oxford, Etats-Unis, Berghahn Books, 1998, p. 321-347.
- Barde Pierre, *Les Communes et la Question de l’habitation. Comment les communes peuvent réaliser ou encourager la construction d’habitations à bon marche et d’immeubles à loyers moyens*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1932.
- Barou Jacques, *La place du pauvre : histoire et géographie sociales de l’habitat HLM*, Paris, l’Harmattan, 1992, 135 p.
- Bastien Bernard, *Saint-Denis : évolution urbaine, évolution du mode de vie et de la sociabilité populaire*, Thèse de doctorat en Histoire, Université Paris 7, 1984.
- Baubérot Arnaud, Bourillon Florence (dir.), *Urbaphobie ou la détestation de la ville aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Pompignac, Éd. Bière, 2009, 351 p.
- Beaugé Julien, Hajjat Abdellali, « Élités françaises et construction du « problème musulman », Le cas du Haut Conseil à l’intégration (1989-2012) », *Sociologie*, 2014, vol. 5, n° 1.
- Bec Colette, *La Sécurité sociale : une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2014, 328 p.
- , *L’assistance en démocratie : les politiques assistantielles dans la France des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Belin, 1998, 254 p.
- Bellanger Emmanuel, « L’École nationale d’administration municipale. Des « sans-grade » devenus secrétaires généraux », *Politix*, 2001, vol. 14, n° 53, p. 145-171.

- — —, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », dans Jacques Girault (dir.), *Des communistes en France : années 1920-années 1960*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, p. 293-317.
- — —, « Les secrétaires généraux des communes de la Seine-Banlieue. Contours d'une identité professionnelle (XIXe - XXe siècles) », dans Bruno Dumons, Gilles Pollet, *Administrer la ville en Europe : XIXe-XXe siècles*, 2003, p. 17-46.
- — —, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. 108, n° 4, p. 577.
- — —, *Administrer la « banlieue municipale » des années 1880 aux années 1950. Activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue*, Thèse de doctorat Histoire, Université Paris 8, 2004.
- — —, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2005, vol. 12, p. 79.
- — —, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 9-3 : de la Seine et de la Seine-et-Oise à la Seine-Saint-Denis, une histoire de l'État au XXe siècle*, Paris, Préfecture de Seine-Saint-Denis (La Documentation française), 2005, 192 p.
- — — (dir.), *Villes de banlieues : personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Grâne, Créaphis, 2008, 221 p.
- — —, « Le personnel communal ou l'empreinte du territoire : construction d'un groupe, politisation et sociabilité municipale en banlieue parisienne (1880-1950) », dans Emmanuel Bellanger (dir.), *Villes de banlieues : personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Grâne, Créaphis, 2008, p. 151-189.
- — —, « Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1920-1960) », *Histoire urbaine*, 2008, n° 23, p. 95.
- — —, « Démembrer le Grand Paris pour mieux imposer le district de la région de Paris (1959-1964) », *Espoir*, 2010, n° 160, p. 46-56.
- — —, *Assainir l'agglomération parisienne. Histoire d'une politique publique interdépartementale de l'assainissement (XIXe-XXe siècles)*, Editions de l'Atelier, 2011, 351 p.
- — —, « La Seine-Saint-Denis ou la constitution d'une "citadelle communiste" sans union ? », dans Danielle Tartakowsky, Alain Bergounioux (dir.), *L'union sans unité : le programme commun de la gauche, 1963-1978*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 189-200.
- — —, « Le "communisme municipal" ou le réformisme officieux en banlieue rouge », dans Emmanuel Bellanger, Julian Mischi (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, A. Colin, 2013, p. 27-52.
- — —, « Le maire au XX<sup>e</sup> siècle, ou l'ascension d'une figure « sympathique » et « intouchable » de la République », *Pouvoirs*, 2014, n° 148, p. 15-29.
- Bellanger Jean, *Combat de métallos : les Cazeneuve de la Plaine Saint-Denis (1976-1979)*, Paris, Éd. de l'Atelier, 2013, 175 p.
- Belmessous Fatiha, « Catégorisation et discrimination des Algériens dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) », dans Fabien Desage, Christelle Morel Journel, Valérie Sala Pala (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 133-153.
- Benarrosh-Orsoni Norah, « Bricoler l'hospitalité publique : réflexions autour du relogement des Roms roumains à Montreuil », *Géocarrefour*, 2011, n° 86, p. 55-64.

- Bérel Claudye, *Pierre Douzenel (1924-2004), photographe de la vie ouvrière dionysienne*, Mémoire de Master 2 Recherche, Histoire de l'art contemporain, Lille 3, 2008.
- Berland-Berthon Agnès, *La démolition des immeubles de logements sociaux : histoire urbaine d'une non-politique publique*, Lyon, CERTU, 2009, 487 p.
- Bernard Philippe J., « Structures urbaines et prix du sol », *Revue économique*, 1972, vol. 23, n° 1, p. 86-105.
- Bernardot Marc, *Loger les immigrés. La Sonacotra : 1956-2006*, Éd. du Croquant, 2008, 296 p.
- , *Une politique du logement : la Sonacotra (1956-1992)*, Thèse de doctorat en Sociologie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1997, 477 p.
- Berstein Serge, Milza Pierre, *L'année 1947*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 531 p.
- Berthet Claire, *Contribution à une histoire du logement social en France au XXe siècle. Des bâtisseurs aux habitants : les HBM des États-Unis de Lyon*, Paris, Éd. L'Harmattan, 1997, 335 p.
- Bertho Alain, « La Plaine-Saint-Denis dans l'entre-deux », *Revue Projet*, 2008, n° 303, p. 23-30.
- Bezes Philippe, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, 2009.
- Bezes Philippe, Baruch Marc-Olivier, « Introduction. Généalogies de la réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, 2006, n° 120, p. 625-633.
- Biland Emilie, *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000)*, Doctorat de Sociologie, EHESS, 2008.
- , *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, 2011, 125 p.
- Biland Émilie, Béliard Aude, « Enquêter à partir de dossiers personnels », *Genèses*, 2008, n° 70, p. 106-119.
- Blanc-Chaléard Marie-Claude, « L'habitat immigré à Paris aux XIXe et XXe siècles : mondes à part ? », *Le Mouvement social*, 1998, n° 182, p. 29-50.
- , *Les Italiens dans l'Est parisien : une histoire d'intégration, 1880-1960*, Rome, École française de Rome, 2000, 803 p.
- , *Histoire de l'immigration*, Paris, La Découverte, 2001, 120 p.
- , « Intégration et politique : Les conseillers municipaux d'origine italienne en banlieue parisienne (1945-1970) », dans *Les Italiens en France depuis 1945*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 173-185.
- , « Les immigrés et le logement en France depuis le XIXe siècle. Une histoire paradoxale », *Hommes et Migrations*, 2006, n° 1264.
- , *Des bidonvilles à la ville. Migrants des trente glorieuses et résorptions en région parisienne*, Habilitation à diriger des recherches, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2008.
- , *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2016.
- Blanc-Chaléard Marie-Claude, Tellier Thibault (dir.), *La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique, 1970-1984*, Paris, *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire des ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du logement, de l'égalité des territoires*, Hors-série, été 2015.
- Blanchard Emmanuel, *Encadrer des « citoyens diminués » : la police des Algériens en région parisienne (1944-1962)*, Thèse de doctorat, Université de Bourgogne, 2008.
- , *La police parisienne et les Algériens : 1944-1962*, Paris, Nouveau monde éditions, 2011, 447 p.

- Blondiaux Loïc (dir.), *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.
- Blum Françoise, « Regards sur les mutations du travail social au XXe siècle », *Le Mouvement Social*, 2002, n° 199, p. 83-94.
- Blum Le Coat Jean-Yves, Catarino Christine, Quiminal Catherine, « Les gens du voyage : errance et prégnance des catégories », dans Anne Gotman (dir.), *Villes et hospitalité : les municipalités et leurs étrangers*, Paris, Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2004, p. 157-176.
- Boltanski Luc, *La souffrance à distance : morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Gallimard, (1<sup>ère</sup> ed. 1993) 2007, 519 p.
- Boltanski Luc, Chiapello Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, 843 p.
- Bonneval Loïc, Robert François, « Peuplement du centre-ville et mobilité des locataires. Lyon, 1891-1968 », *Le Mouvement Social*, 2012, n° 239, n° 2, p. 91-112.
- Bonvalet Catherine, Blanchet Didier, « Ménages, construction, logements », *Populations et sociétés*, 1985, n° 197.
- Boubeker Ahmed, Hajjat Abdellali, *Histoire politique des immigrations (post)coloniales : France, 1920-2008*, Paris, Editions Amsterdam, 2008.
- , « Les luttes pour le droit au logement : le cas des Minguettes (entretien avec Michel Ganozzi) », dans Ahmed Boubeker, Abdellali Hajjat, *Histoire politique des immigrations (post)coloniales : France, 1920-2008*, Paris, Editions Amsterdam, 2008, p. 167-174.
- Boudjaaba Fabrice, De Luca Barrusse Virginie, « Populations de banlieue, une histoire à revisiter », *Annales de démographie historique*, 2014, n° 126, p. 5-15.
- Bouillon Florence, *Les mondes du squat : anthropologie d'un habitat précaire*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.
- Boulland Paul, « Autonomisation et contrôle des élus communistes en banlieue parisienne (1944-1965) », dans Emmanuel Bellanger, Julian Mischi (dir.), *Les territoires du communisme: élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, A. Colin, 2013, p. 73-90.
- Bourdelaï P., Fijalkow Y., « French cities and the origins of medical and social policy: late 19 th-20 th century France », dans Laurinda Abreu (dir.), *European Health and Social Welfare policies*. 2004, p. 360–373.
- Bourdelaï Patrice, « Les logiques du développement de l'hygiène publique », dans Patrice Bourdelaï (dir.), *Les hygiénistes : enjeux, modèles et pratiques, XVIIIe-XXe siècles*, 2001, p. 5-26.
- Bourderon Roger (dir.), *Histoire de Saint-Denis*, Toulouse, Privat, 1997, 383 p.
- Bourderon, Roger, « Faire face (1971-1989) », dans Roger Bourderon (dir.), *Histoire de Saint-Denis*, Toulouse, Privat, 1997, p. 307-328.
- Bourdieu Pierre, *Le sens pratique*, Paris, les Éd. de Minuit, 1980, 474 p.
- Bourdon Jacques, *Le Personnel communal*, Paris, Berger-Levrault, 1974, 221 p.
- Bourgeois Catherine, *L'attribution des logements sociaux: politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan, 1996, 286 p.
- Braconnier Céline, Dormagen Jean-Yves, *La démocratie de l'abstention : aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, 2007.
- , « Le vote des cités est-il structuré par un clivage ethnique ? », *Revue française de science politique*, 2010, Vol. 60, n° 4, p. 663-689.

- Bréville Benoît, « Le Franc-Moisin : des témoignages pour une histoire », dans *Le Franc-Moisin, entre histoire et mémoires*, Saint-Denis, Les Éditions de la DIV, 2008, p. 30-44.
- , « L'enfance de la politique de la ville à Saint-Denis, vers une nouvelle géographie du pouvoir local (1984-1990) », *Les territoires du communisme. Elus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Université Paris 1, 1<sup>er</sup> décembre 2009.
- , « Inner city » montréalais et banlieue parisienne, politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine : la politique de la ville à Hochelaga-Maisonneuve (Canada) et Saint-Denis (France), années 1960-début des années 2000, Thèse de doctorat en Histoire, Université Paris 1 / UQAM, 2011, 997 p.
- Brodiez Axelle, « Le Secours populaire français entre Marty et Martin : deux mythes et deux affaires », dans Paul Boulland, Claude Penner, Rossana Vaccaro (dir.), *André Marty, l'homme, l'affaire, l'archive : approches historiques et guide des archives d'André Marty en France*, Paris, Codhos éditions, 2005, p. 77-84.
- , *Le Secours populaire français, 1945-2000 : du communisme à l'humanitaire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- , « Le Secours populaire français dans la guerre d'Algérie », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, 2006, vol. 90, p. 47.
- Brodiez-Dolino Axelle, *Emmaüs et l'abbé Pierre*, Paris, France, Presses de sciences Po, 2008, 378 p.
- , *Combattre la pauvreté : vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris, CNRS, 2013.
- Brouant Jean-Philippe, Jégouzo Yves, *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*, Paris, GRIDAUH, La Documentation française, 1998, 142 p.
- Brun Jacques, « Essai critique sur la notion de ségrégation et sur son usage en géographie urbaine », dans Jacques Brun, Catherine Rhein (dir.), *La ségrégation dans la ville : concepts et mesures*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 21-57.
- Brunet Jean-Paul, *Saint-Denis la ville rouge: socialisme et communisme en banlieue ouvrière: 1890-1939*, Paris, Hachette, 1980, 462 p.
- , *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge : 1890-1939*, Paris, Éditions Cujas, 1981, 251 p.
- , *Jacques Doriot : du communisme au fascisme*, Paris, Balland, 1986, 562 p.
- , « L'immigration provinciale à la fin du XIXe siècle. L'exemple de Saint-Denis », dans Jean-Paul Brunet (dir.), *Immigration, vie politique et populisme en banlieue parisienne (fin XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Bruno Anne-Sophie, Rygiel Philippe, Spire Alexis [et al.], « Jugés sur pièces. Le traitement des dossiers de séjour et de travail des étrangers en France (1917-1984) », *Population*, 2006, vol. 61, n° 5-6, p. 737.
- Burgel Guy, « La ville contemporaine de la Seconde Guerre mondiale à nos jours », dans Jean-Luc Pinol (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine, II : de l'Ancien Régime à nos jours, expansion et limite d'un modèle*, Paris, Éd. du Seuil, 2003, p. 555-807.
- Burlen Katherine (dir.), *La banlieue oasis : Henri Sellier et les cités-jardins 1900-1940*. Saint-Denis : Presses universitaires de Vincennes, 1987, 302 p. ISBN 2-903981-39-6.
- , « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes : techniques du social et services urbains », dans Yves Cohen, Rémi Baudouï (dir.), *Les chantiers de la paix sociale : 1900-1940*, Paris, Editions de l'ENS, 1995, p. 265-285.
- , *Citadin-citoyen : citoyenneté politique et citoyenneté sociale*, Paris, l'Harmattan, 2003, 351 p.

- Buton Philippe, Guillon Jean-Marie (dir.), *Les pouvoirs en France à la Libération*, Paris, Belin, 1994, 590 p.
- Byrnes Melissa K., *French like us? Municipal policies and North African migrants in the Parisian banlieues, 1945–1975*, PhD. Georgetown University, 2008, 348 p.
- Canteux Camille, « Quand la SCIC filmait ses grands ensembles (1959-1973) », *Histoire urbaine*, 2008, n° 23, p. 109.
- Capuano Christophe, « État-providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : l'« efficacité » des caisses de Sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-années 1980) », *Le Mouvement Social*, 2015, n° 251, p. 33-58.
- Cardin Aurélie, « Les 4000 logements de La Courneuve : réalités et imaginaires cinématographiques », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*. 2006, n° 98, p. 65-80.
- Cardoni Fabien, Carré de Malberg Nathalie, Margairaz Michel (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances, 1801-2009: dictionnaire thématique et biographique*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012, 1131 p.
- Carlier Omar, *Entre nation et jihad : histoire sociale des radicalismes algériens*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1995, 443 p.
- Carraz Maurice, « La loi Bonnevey : les bases de la modernité des offices de l'habitat », *Cahiers du GRIDAUH*, 2014, n° 24.
- Carrel Marion, *La citoyenneté urbaine du point de vue des gouvernés. Synthèse bibliographique*, Plan Urbanisme Construction Architecture, 2007.
- — —, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS éditions, 2013, 270 p.
- Carriou Claire, « Les habitations à bon marché sont-elles des auberges espagnoles ? », dans Danièle Voldman (dir.), *Désirs de toit : le logement entre désir et contrainte depuis la fin du XIXe siècle*, Grâne, Créaphis, 2010, p. 53-76.
- — —, « Des statistiques imaginées, perdues, oubliées ? Les habitations à bon marché et leur dénombrement (1894-1939) », *Genèses*, 2012, n° 87, p. 26-46.
- Caru Vanessa, *Des toits sur la grève. Le logement des travailleurs et la question sociale à Bombay, 1850-1950*, Paris, A. Colin, 2013, 411 p.
- Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.
- Cavard Jean-Claude, « Structures administratives et tentatives de planification (1859-1965) », dans Annie Fourcât (dir.), *Un siècle de banlieue parisienne, 1859-1964 : guide de recherche*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 165-187.
- Cerutti Simona, *Étrangers. Étude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien Régime*, Montrouge, Bayard, 2012.
- Chaljub Bénédicte, *Les œuvres des architectes Jean Renaudie et Renée Gailhoustet, 1958-1998 : théorie et pratique*, Thèse doctorat en architecture, Université de Paris VIII, 2007, 500 p.
- Chamboredon Jean-Claude, « Construction sociale des populations », dans Marcel Roncayolo (dir.), *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*, Paris, Le Seuil, 1985, p. 467-501.
- Chamouard Aude, « La mairie socialiste, matrice du réformisme (1900-1939) », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, 2007, vol. 96, n° 4.

- Chatriot Alain, « Un débat politique incertain : le corporatisme dans la France des années 1930 », *Les Études Sociales*, 2013, n° 157-158, p. 231-244.
- Chauveau Agnès, « Le voile, le miroir et l'aiguillon. La télévision et les mouvements de société jusque dans les années 1970 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2001, vol. 4, n° 72, p. 97-108.
- Chevalier Louis, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*, Paris, Plon, 1958, 566 p.
- Chombart de Lauwe Paul-Henry, « La libération des hommes par l'habitation », dans *Famille et habitation. 1, Sciences humaines et conceptions de l'habitation*, Paris, CNRS, 1959, p. 205-214.
- Claude Viviane, *Faire la ville : les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Éd. Parenthèses, 2006, 253 p.
- Clech Pauline, *Engagement et mobilité sociale par la culture : étude de trois configurations politiques et artistiques en banlieue rouge (1960-2014)*, Thèse de doctorat en Sociologie, Paris, Institut d'études politiques, 2015.
- Codaccioni Vanessa, « La construction d'une façade légaliste en contexte répressif. L'action anticoloniale communiste pendant le conflit algérien », *Sociétés contemporaines*, 2012, n° 88, p. 45-72.
- Cohen Évelyne, « Expliquer Paris à la télévision : Pierre Sudreau et les problèmes de la construction (1958) », *Sociétés & Représentations*, 2004, vol. 17, p. 117.
- Cohen Evelyne, « Télévision, pouvoir et citoyenneté », dans Marie-Françoise Lévy (dir.), *La télévision dans la République : les années 50*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1999, p.
- Cohen Jean-Louis, *André Lurçat, 1894-1970 : autocritique d'un moderne*, Liège, Madraga, 1995.
- Cohen Jean-Louis, Lortie André, *Des fortifs au péric : Paris, les seuils de la ville*, Paris, Picard, Ed. du Pavillon de l'Arsenal, 1991, 319 p.
- Cohen Muriel, « "Qui tient la femme tient tout". Le contrôle de l'immigration familiale algérienne dans la France des Trente glorieuses », *Raisons sociologiques*, 2010, n° 39, p. 55-69.
- , *Des familles invisibles. Politiques publiques et trajectoires résidentielles de l'immigration algérienne (1945-1985)*, Thèse de doctorat d'histoire, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013.
- , « Contradictions et exclusions dans la politique de regroupement familial en France (1945-1984) », *Annales de démographie historique*, 2015, vol. 2, n° 128, p. 187-213.
- Cohen Muriel, David Cédric, « Les cités de transit : le traitement urbain de la pauvreté à l'heure de la décolonisation », *Métropolitiques*, 2012 [En ligne : <http://www.metropolitiques.eu/Les-cites-de-transit-le-traitement.html>].
- Cohen Yves, Baudouï Rémi, « Gouverner le social, 1890-1945 », dans Yves Cohen, Rémi Baudouï (dir.), *Les chantiers de la paix sociale : 1900-1940*, Paris, Editions de l'ENS, 1995, p. 7-25.
- Coing Henri, *Rénovation urbaine et changement social, l'îlot n° 4 (Paris, 13e)*, Paris, Éditions ouvrières, 1966, 296 p.
- Coing Henri, Topalov Christian, « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? » In : François Ascher (dir.), *Le logement en question. L'habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité et ruptures*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1995, p. 261-289.
- Collet Victor, *Du bidonville à la cité. Les trois âges des luttes pro-immigrés : une sociohistoire à Nanterre (1957-2011)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013.

- Condon Stéphanie, « *Les politiques de peuplement* » : contribution du Conseil social au Congrès de l'UNFOHLM de 1992, 1992.
- — —, « L'accès au logement : le cas des Antillais en France et en Grande-Bretagne », *Population*, 1994, vol. 49, n° 2, p. 522-530.
- Constant Fred, « La politique française de l'immigration antillaise de 1946 à 1987 », *Revue européenne de migrations internationales*, 1987, vol. 3, n° 3, p. 9-30.
- Convert Pascal, *Raymond Aubrac : résister, reconstruire, transmettre*, Paris, Éd. du Seuil, 2011, 741 p.
- Cornuel Didier, Calcoen Francis, « Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement », *Recherches et Prévisions*, 2001, vol. 64, n° 1, p. 90-98.
- Cornuel Didier, Duriez Bruno, *Le Mirage urbain : histoire du logement à Roubaix*, Paris, Éditions Anthropos, 1983, 219 p.
- Costil Mathilde, *Saint-Denis face au défi de l'habitat insalubre, enjeux et politiques publiques*, Thèse de doctorat en Géographie, Saint-Denis, Université Paris 8, 2016.
- Coudroy de Lille Laurent, « Henri Sellier 1883-1943 ou la cause des villes. Retour sur un engagement en urbanisme », *Histoire urbaine*, 2013, n° 37, p. 5-30.
- Courtois Stéphane, « Lutttes politiques et élaboration d'une histoire : le PCF historien du PCF dans la deuxième guerre mondiale », *Communisme*, 1983, n° 4, p. 5-26.
- Courtois Stéphane, Lazar Marc, *Histoire du Parti communiste français*. [2e éd. mise à jour], Paris, Presses universitaires de France, 2000, 480 p.
- Couzon Isabelle, « La place de la ville dans le discours des aménageurs du début des années 1920 à la fin des années 1960 », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 1997.
- Croizé Jean-Claude, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*, HDR, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2009, 54 p.
- Daadouch Christophe, « Comment peut-on être Nanterrien ? », dans Anne Gotman (dir.), *Villes et hospitalité: les municipalités et leurs étrangers*, Paris, Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2004, p. 121-154.
- David Cédric, *La résorption des bidonvilles de Saint-Denis : un nœud dans l'histoire d'une ville et « ses » immigrés (de la fin des années 1950 à la fin des années 1970)*. Mémoire de maîtrise, Histoire, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2002, 314 p.
- — —, « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine et redéfinition de la place des immigrants dans la ville (années 1960-1970) », *Histoire urbaine*, 2010, n° 27, p. 121-142.
- — —, « Faire du logement social des "immigrés" un problème de peuplement. Configurations politico-administratives et usages des catégories ethno-raciales (Saint-Denis, années 1960-années 1990) », dans Fabien Desage, Christelle Morel Journel, Valérie Sala Pala (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 307-327.
- — —, « Saint-Denis, "îlot Basilique". La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière », *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire*, Hors-série, été 2015, p. 31-51.
- De Barros Françoise, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, 2001, vol. 14, n° 53, p. 117-144.
- — —, « Les municipalités face aux Algériens : méconnaissances et usages des catégories coloniales en métropole avant et après la Seconde Guerre mondiale », *Genèses*, 2003, n° 53, p. 69-92.

- — —, *L'État au prisme des municipalités : une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1919-1984)*, Thèse de doctorat en Science politique, Paris, Université Paris 1, 2004.
- — —, « Des "Français musulmans d'Algérie" aux "immigrés". L'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, septembre 2005, n° 159, p. 26-53.
- — —, « Contours d'un réseau administratif "algérien" et construction d'une compétence en "affaires musulmanes", Les conseillers techniques pour les affaires musulmanes en métropole (1952-1965) », *Politix*, 2006, vol. 76, p. 97.
- — —, « Élus locaux et actions publiques de l'entre-deux-guerres au début des années quatre-vingts : mise au jour de deux "répertoires d'actions clientélares" », *Sciences de la Société*, 2007, n° 71, p. 27-46.
- — —, « La guerre d'indépendance algérienne dans des espaces politiques locaux métropolitains : quelle spécificité communiste ? », dans Emmanuel Bellanger, Julian Mischi (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, A. Colin, 2013, p. 131-150.
- De Jesus Vaz Céline, *De la crise du logement au grand ensemble: le quartier des Courtilières à Pantin-Bobigny*, Mémoire de maîtrise d'histoire, France, 2002, 195 p.
- De Rudder Véronique, « La tolérance s'arrête au seuil », *Pluriel*. 1980, n° 21.
- De Rudder Véronique, Vourc'h François, Poiret Christian, *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, 213 p.
- Dedieu J. P., « L'internationalisme ouvrier à l'épreuve des migrations africaines en France », *Critique internationale*, 2011, n° 1, p. 145-167.
- Delemonthey Yvan, « Le béton assemblé. Formes et figures de la préfabrication en France, 1947-1952 », *Histoire urbaine*, 2007, vol. 20, n° 3, p. 15.
- Des cheminées dans la Plaine : cent ans d'industrie à Saint-Denis autour de Christofle 1830-1930*, Musée d'art et d'histoire de Saint-Denis, Grâne, Créaphis, 1998, 203 p.
- Delemotte B., Chevallier J., Bayala A., *Étranger et citoyen : les immigrés et la démocratie locale*, Licorne, 1996.
- Desage Fabien, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, 2012, n° 14, p. 197-226.
- Desage Fabien, Guéranger David, *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éd. du Croquant, 2011, 247 p.
- Desage Fabien, Morel Journal Christelle, Sala Pala Valérie (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, 385 p.
- Deschamps Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.
- — —, « La politique urbaine du logement : l'objectif de mixité sociale », *Revue française des affaires sociales*, 2001, n° 3, n° 3, p. 81-97.
- Dessertine Dominique, Durand Robert, Eloy Jacques (dir.), *Les centres sociaux, 1880-1980 : une résolution locale de la question sociale ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2004.
- Dewey John, *Le public et ses problèmes*, Édité par Joëlle Zask, Paris, Gallimard, 2010.
- Donzelot Jacques, *La police des familles*, Paris, Éditions de Minuit, 1977, 221 p.

- — —, *Vers une citoyenneté urbaine ? La ville et l'égalité des chances*, Paris, Éd. Rue d'Ulm-Presses de l'ENS, 2009.
- — —, « Le chantier de la citoyenneté urbaine », *Esprit*, 2011, n° 3, p. 118–136.
- — —, *La France des cités. Le chantier de la citoyenneté urbaine*, Paris, Fayard, 2013.
- Donzelot Jacques, Jaillet Marie-Christine, *La nouvelle question urbaine*, Paris, PUCA, 2000, 99 p.
- Dornel Laurent, *La France hostile : socio-histoire de la xénophobie (1870-1914)*, Paris, Hachette Littératures, 2004, 361 p.
- Dourlens C., Vidal-Naquet P., « Attribution des logements HLM et gestion territoriale des différences », *Espaces et sociétés*, 1984, n° 45, p. 119-126.
- Downs Laura Lee, *Histoire des colonies de vacances*, Paris, Perrin, 2009, 433 p.
- Dreyfus Michel, Ruffat Michèle, Viet Vincent [et al.], *Se protéger, être protégé : une histoire des assurances sociales en France*. Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, 2006, 347 p.
- Dubois Vincent, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, France, Economica, 1999, 208 p.
- Ducoulombier Romain, « Les réponses hésitantes de la gauche à la question coloniale », dans Driss El-Yazami, Yvan Gastaut, Naïma Yahï (dir.), *Génération : un siècle d'histoire culturelle des Maghrébins en France*, Paris, Gallimard, Génériques, Cité nationale de l'histoire de l'immigration, 2009, p. 102-109.
- Duhamel Eric, « Les sinistrés : objet et enjeu politique », dans Dominique Barjot, Rémi Baudouï, Danièle Voldman (dir.), *Les reconstructions en Europe, 1945-1949*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1997, p. 233-246.
- Duhaut Christophe, *Les élections à Saint-Denis (1965-1986) : la fin d'une banlieue rouge ?*, Mémoire de maîtrise, 1988, 192 p.
- Dupuy Catherine, « Un communisme municipal de banlieue : Gennevilliers, bastion rouge (années 1930-années 1960) », dans Jacques Girault (dir.), *Des communistes en France : années 1920 - années 1960*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, p. 407-420.
- — —, « “Un logement pour vivre mieux”. Enjeux communistes du logement social dans une ville de la banlieue parisienne, Gennevilliers (années 50-années 70) », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*. 2006, n° 98, p. 27-41.
- Effosse Sabine, « La construction immobilière en France, 1947-1977 : le logement social, un secteur prioritaire ? », *Histoire & sociétés. Revue européenne d'histoire sociale*, 2006, n° 20, p. 12-27.
- — —, *L'invention du logement aidé en France : l'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003, 736 p.
- Einaudi Jean-Luc, *Un témoin: Georges Arnold, prêtre du Prado*, Paris, France : Desclée de Brouwer, 2007, 268 p.
- Elias Norbert, Scotson John L, *Logiques de l'exclusion : enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Paris, Fayard, (1ère éd. 1965) 1997, 278 p.
- Elkarati Noureddine, *La constitution de la population algérienne du département de Seine-Saint-Denis (1921-1999). Étude de géographie historique*, Thèse de doctorat, Université de Paris-Nord, 2004, 550 p.
- Elongbil Ewane Emilie, « Hébergement et répression : le centre de la Part-Dieu », dans Raphaëlle Branche, Sylvie Thénault, *La France en guerre, 1954-1962 : expériences métropolitaines de la guerre d'indépendance algérienne*, Paris, Éd. Autrement, 2008, p. 419-425.

- — —, *Loger les Algérien-ne-s à Lyon et les Turc-que-s à Berlin-Ouest. De l'accueil des populations migrantes à la gestion des territoires urbains - 1950-1970*, Thèse de doctorat en Histoire, Université Lyon 2, 2014.
- Escafré-Dublet Angéline, *Culture et immigration : de la question sociale à l'enjeu politique 1958-2007*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.
- Esclangon-Morin Valérie, *Les rapatriés d'Afrique du Nord de 1956 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2007, 417 p.
- Fassin Didier, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 4, p. 403-423.
- Faure Alain (dir.), *Les premiers banlieusards. Aux origines des banlieues de Paris, 1860-1940*, Grâne, Créaphis, 1991.
- — —, « Un faubourg, des banlieues, ou la déclinaison du rejet », *Genèses*, 2003, n° 51, p. 48-69.
- Faure Alain, Lévy-Vroelant Claire, *Une chambre en ville : hôtels meublés et garnis de Paris, 1860-1990*, Créaphis, 2007, 468 p.
- Figueras Moreu Guillem, « *La paix et des logements ou la guerre et des ruines* »: les communistes dionysiens face à l'immigration algérienne (1945-1956). Master 2, Histoire, Paris, Institut d'études politiques, 2009, 231 p.
- Fijalkow Yankel, *La construction des îlots insalubres: Paris 1850-1945*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- — —, « Statistique sanitaire et volontés politiques : le cas parisien au tournant du siècle », dans Patrice Bourdelais (dir.), *Les hygiénistes : enjeux, modèles et pratiques, XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Belin, 2001, p. 97-117.
- Flamand Jean-Paul, *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, La Découverte, 1989, 369 p.
- Fleury Antoine, François Jean-Christophe, Mathian Hélène [et al.], « Les inégalités socio-spatiales progressent-elles en Île-de-France ? », *Métropolitiques*, 12 décembre 2012 [en ligne: <http://www.metropolitiques.eu/Les-inegalites-socio-spatiales.html#nh3>].
- Fol Sylvie, « La politique de la ville, un outil pour lutter contre la ségrégation ? », *L'Information géographique*, 2013, Vol. 77, n° 3, p. 6-28.
- Fougère Louis, Machelon Jean-Pierre, Monnier François (dir.), *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002.
- Fourcaut A, « Les historiens et la monographie, l'exemple de la banlieue parisienne », *Politix*, 1989, n° 7, p. 30-34.
- Fourcaut Annie, *Bobigny, banlieue rouge*, Paris, Éd. ouvrières / Presses de la FNSP, 1986.
- — —, *Banlieue rouge : 1920-1960 : années Thorez, années Gabin : archétype du populaire, banc d'essai des modernités*, Paris, Autrement, 1992, 293 p.
- — —, « Introduction », dans Annie Fourcaut (dir.), *La ville divisée : les ségrégations urbaines en question : France XVIIIe-XXe siècles*, Grâne, Créaphis, 1996, p. 9-20.
- — —, *La banlieue en morceaux : la crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Grâne, Créaphis, 2000, 339 p.
- — —, « Peurs dans la ville, peurs de la ville », *Histoire urbaine*, 2000, n° 2, p. 5-7.
- — —, « De la classe au territoire ou du social à l'urbain », *Le Mouvement Social*, 2002, n° 200, p. 170-176.

- — —, « Alger-Paris : crise du logement et choix des grands ensembles. Autour du XIIe Congrès national d'habitation et d'urbanisme d'Alger (mai 1952) », dans *Alger : lumières sur la ville*, Alger, Éditions Dalimen, 2004, p. 128-133.
- — —, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine*, 2006, n° 17, p. 7-25.
- — —, « Le modèle historique des offices : la loi Bonnevey, une rupture dans l'histoire du logement social », *Cahiers du GRIDAUH*, 2014, n° 24.
- Fourcaut Annie, Bellanger Emmanuel, Flonneau Mathieu (dir.), *Paris-banlieues, conflits et solidarités : historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*, Creaphis, 2007.
- Fourcaut Annie, Vadelorge Loïc, « Les violences urbaines de novembre 2005 sous le regard des historiens », *Histoire urbaine*, 2008, vol. 21, p. 111.
- — —, « Où en est l'histoire urbaine du contemporain ? », *Histoire urbaine*, 2011, n° 32, p. 137-157.
- Fourcaut Annie, Voldman Danièle, « La Caisse des dépôts et le logement. Une historiographie en chantier », *Histoire urbaine*, 2008, vol. 23, n° 3, p. 7-14.
- — —, « Penser les crises du logement en Europe au XX<sup>e</sup> siècle », *Le Mouvement Social*, 2013, n° 245, p. 3-15.
- Fourest Alain, *La cohabitation pluriethnique dans les quartiers populaires : état des recherches*, Paris, T.E.N., 1988.
- Fourré Arnaud, *La Guerre froide 1947-1953 à Gennevilliers et à Saint-Denis à travers la presse locale*, Mémoire de maîtrise Histoire, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1994, 124 p.
- François Jean-Christophe, Ribardièrre Antonine, Fleury Antoine [et al.], *Les disparités de revenus des ménages franciliens. Analyse de l'évolution 1990-1999-2007*, Paris, UMR Géographie-cités / DREIA Île-de-France, 2011, p. 92.
- Fraye-Ouanas Hélène, Viscogliosi Sylviane, *Étrangers et Français musulmans d'Algérie à Saint-Denis de 1945 à 1962 : immigration et intégration*, Thèse de doctorat en Histoire, Université de Paris X-Nanterre, 2006.
- Frey Jean-Pierre, *Le rôle social du patronat: du paternalisme à l'urbanisme*, Paris, L'Harmattan, 1995, 383 p.
- Frinault Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012.
- Frinault Thomas, Le Saout Rémy, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, 2012, n° 4, p. 114-131.
- Frouard Hélène, « Aux origines du 1% logement : histoire d'un compromis républicain », *Revue Française des Affaires sociales*, 2005, vol. 3, p. 55-76.
- — —, « Cités ouvrières et précarité d'occupation : l'attitude ambiguë des pouvoirs publics (France, 1914-1939) », dans Valérie Laflamme, Claire Levy-Vroelant, *Le logement précaire en Europe: Aux marges du palais*, L'Harmattan, 2007, p. 31-44.
- — —, *Du coron au HLM : patronat et logement social, 1894-1953*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, 187 p.
- — —, « La Caisse des dépôts et les HBM (1894-1921) », *Histoire urbaine*. 2008, vol. 3, n° 23, p. 23-40.
- — —, « À l'ombre des familles nombreuses : les politiques françaises du logement au XX<sup>e</sup> siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2010, vol. 2, n° 57-2, p. 115-131.

- Gachelin Charles, *La construction des logements à Saint-Denis depuis 1945*, Diplôme d'études supérieures de géographie, Université de Paris, 1959, 86 p. [Archives municipales de Saint-Denis, cote 10 SD 413]
- Gaïti Brigitte, « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960. Retour sur les temporalités d'un "tournant néo-libéral" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014, n° 201-202, p. 58-71.
- Garnier Jean-Pierre, « Du droit au logement au droit à la ville : de quel(s) droit(s) parle-t-on ? », *L'Homme et la société*. 2012, n° 182, p. 197-217.
- Gastaut Yvan, « 1983, tournant médiatique de l'immigration en France », *Hommes et Migrations*, 2016, n° 1313, p. 6-10.
- , « Français et immigrés à l'épreuve de la crise (1973-1995) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2004, n° 84, n° 4, p. 107-118.
- Gaudin Jean-Pierre, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine : 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985.
- Gautier Arlette, « Les politiques familiales et démographiques dans les départements français d'Outre-mer depuis 1946 », *Cahiers des Sciences Humaines*, 1988, vol. 24, n° 3, p. 12.
- Gaxie Daniel, *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Éditions du Seuil, 1978, 264 p.
- Genet Jean-Philippe, « Histoire, Informatique, Mesure », *Histoire & Mesure*, 1986, p. 7-18.
- George Pierre (dir.), *Études sur la banlieue de Paris : essais méthodologiques*, Paris, A. Colin, 1950, 184 p.
- Giband David, Siino Corinne, « La citoyenneté urbaine pour penser les transformations de la ville ? », *Annales de géographie*. 2013, n° 694.
- Girard Pascal, « Le gaullisme au miroir de la haine politique, 1947-1958 », dans Marc Deleplace (dir.), *Les discours de la haine. Récits et figures de la passion dans la Cité*, Presses Universitaires du Septentrion, 2009, p. 287-305.
- Girault Jacques (dir.), *Seine-Saint-Denis: chantiers et mémoires*, Paris, Éd. Autrement, 1998, 235 p.
- Gohier Jean, « Du logement insalubre à l'habitat défectueux : Robert Auzelle et l'action du Centre d'Études de la Direction Générale de l'Urbanisme », dans Jean-François Laé, Numa Murard (dir.), *Mémoire des lieux : une histoire des taudis*, Paris, Ministère de l'Équipement et du Logement, 1988, p. 85-89.
- Gotman Anne. *Le sens de l'hospitalité : essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, Paris, Presses universitaires de France, 2001.
- (dir.), *Villes et hospitalité : les municipalités et leurs étrangers*, Paris, Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2004, 490 p.
- Gouard David, *La banlieue rouge: ceux qui restent et ce qui change*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2013, 240 p.
- Gravier Jean-François, *Paris et le désert français, décentralisation, équipement, population*, Paris, Le Portulan, 1947.
- Grémion Catherine, « L'impact du regroupement familial sur l'histoire urbaine en France », *Fondations*, 2001, n° 13, p. 15-29.
- , « Mixité sociale et habitat des familles immigrées. Perspective historique », *French Politics, Culture & Society*, 2004, vol. 22, n° 3, p. 76-90.

- — —, « Histoire d'une réforme : le logement en 1977 », *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire*, 2012, n° 11, p. 79-109.
- Gribaudo Maurizio, *Paris ville ouvrière : une histoire occultée (1789-1848)*, Paris, La Découverte, 2014, 444 p.
- Guarnizo Luis Eduardo, « The Fluid, Multi-scalar, and Contradictory Construction of Citizenship », dans Michael Peter Smith, Michael McQuarrie (dir.), *Remaking urban citizenship: organizations, institutions, and the right to the city*. New Brunswick (N.J.), Transaction Publishers, 2012, p. 11-35.
- Guillon Michelle, « Les rapatriés d'Algérie dans la région parisienne ». *Annales de Géographie*, 1974, p. 644-675.
- Guillon M., Rhein C, « Travail et emploi en région parisienne. 1920-1980 ». *Espace, populations, sociétés*, 1985, vol. 3, no 2, p. 395-410.
- Guillon Michelle, *Étrangers et immigrés en Ile-de-France*, Thèse d'État en Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1992.
- Guillon Michelle, « Inertie et localisation des immigrés dans l'espace parisien. », *Espace, populations, sociétés*, 1996, vol. 14, no 1, p. 55-63.
- Guerrand Roger-Henri, *Les origines du logement social en France : 1850-1914*, Paris, Editions de la Villette, (1<sup>ère</sup> éd. 1966) 2010.
- Guerrand Roger-Henri, Moissinac Christine, *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, Paris, La Découverte, 2005, 229 p.
- Guerrand Roger-Henri, Yves Jégouzo, Michel Mouillart [et al.], *La modernité des HLM: quatre-vingt-dix ans d'engagement des offices pour un habitat solidaire*, Paris, La Découverte / Fédération nationale des offices d'HLM, 2003, 204 p.
- Guglielmo Raymond, « Désindustrialisation et évolution de l'emploi à Saint-Denis », *Villes en parallèle*, 1986, n° 11.
- Guglielmo Raymond, Moulin Brigitte, « Les grands ensembles et la politique », *Hérodote*, 1986, n° 43, p. 39-74.
- Hajjat Abdellali, *La marche pour l'égalité et contre le racisme*, Paris, Éditions Amsterdam, 2013, 261 p.
- Halpern Charlotte, Lascombes Pierre, Le Galès Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, 520 p.
- Hammou Karim, *Une histoire du rap en France*, La Découverte, 2014.
- Harloe Michael, *The people's home ? Social rented housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell, 1995.
- Hatzfeld Hélène, *Faire de la politique autrement : les expériences inachevées des années 1970*, Paris, Rennes, Adels-Revue Territoires PUR, 2005, 328 p.
- Herrera Carlos Miguel, *Les droits sociaux*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.
- Hirsch Robert, « Instituteurs de Paris, instituteurs de banlieue dans la section de la Seine du Syndicat nationale des instituteurs (1944-1967) », dans Jacques Girault (dir.), *Les enseignants dans la société française du XXe siècle: Itinéraires, enjeux, engagements*. Publications de la Sorbonne, 2004, p. 97-111.
- Hmed Choukri, *Loger les étrangers « isolés » en France : socio-histoire d'une institution d'État : la Sonacotra (1956-2006)*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Paris 1, 2006, 669 p.
- — —, « Tenir ses hommes. La gestion des étrangers « isolés » dans les foyers Sonacotra après la guerre d'Algérie », *Politix*, 2006, n° 4, p. 11-30.

- Holston James, « Insurgent Citizenship in an era of global urban peripheries », *City & Society*, 2009, vol. 21, no 2, p. 245-267.
- Hontebeyrie Juliette, *Le génie du lieu, ou comment des familles s'inscrivent dans l'espace urbain. Socio-histoire d'une rue (1860-1950)*, EHESS, 2005.
- Horne Janet Regina, *Le Musée social : aux origines de l'État providence*, Paris, Belin, 2004.
- Houard Noémie, *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- Houdeville Louis, *Pour une civilisation de l'habitat*, Paris, Économie et humanisme Éd. ouvrières, 1969, 416 p.
- Igounet Valérie, *Le Front national de 1972 à nos jours : le parti, les hommes, les idées*, Paris, Éd. du Seuil, 2014.
- Ion J., Micoud A., « La commune entre l'État et le quartier. Quelques notes sur l'évolution des types de légitimation de la pratique politique municipale », *Espaces et sociétés*, 1980, n° 34-35, p. 83-96.
- Isin Engin F., « Introduction : Cities and citizenship in a global age », *Citizenship Studies*, 1999, vol. 3, n° 2, p. 165-171.
- , « City, Democracy and Citizenship : Historical Images, Contemporary Practices », dans Engin Fahri Isin, Bryan Stanley Turner (dir.), *Handbook of citizenship studies*, London, Sage, 2002, p. 305-316.
- , « La ville comme lieu du social », *Rue Descartes*, 2009, n° 63, p. 52-62.
- Izambert Caroline, « Le rendez-vous manqué des Algériens et du Parti communiste français. L'expérience de l'Algérien en France (1950-1960) », dans Raphaëlle Branche, Sylvie Thénault (dir.), *La France en guerre, 1954-1962: expériences métropolitaines de la guerre d'indépendance algérienne*, Paris, Éd. Autrement, 2008, p. 222-227.
- Jannièrè Hélène, « Planifier le quotidien. Voisinage et unité de voisinage dans la conception des quartiers d'habitation en France (1945-1965) », *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, janvier 2008, n° 14, p. 21-38.
- Jobert Bruno, Damamme Dominique, « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 3-30.
- Jolis Sébastien, « Les premiers temps de la participation dans l'habitat : les locataires élus dans les HLM (1947-1963) », *Journée doctorale - GIS « Démocratie et participation »*, EHESS - Paris, 18 octobre 2011.
- , « La Confédération nationale des locataires (CNL) ou l'autonomisation impossible ? », dans Emmanuel Bellanger, Julian Mischi (dir.), *Les territoires du communisme: élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, A. Colin, 2013, p. 167-182.
- , « Organisations communistes et peuplement des HLM, de la Libération à 1958 », dans Fabien Desage, Christelle Morel Journel, Valérie Sala Pala (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 289-305.
- Joly Pierre, Joly Robert, *André Lurçat: l'architecte*, Paris, Picard, 1995, 263 p.
- Jounin Nicolas, Palomares Elise, Rabaud Aude, « Ethnicisations ordinaires, voix minoritaires », *Sociétés contemporaines*, 2008, n° 70, p. 7-23. DOI < 10.3917/soco.070.0007 >.
- Kamoun Patrick, *V'la Cochon qui déménage : prélude au droit au logement*, Vauchrétien, I. Davy, 2000, 164 p.

- Kaplan Steven L, « Un laboratoire de la doctrine corporatiste sous le régime de Vichy : l'Institut d'études corporatives et sociales », *Le Mouvement Social*, 2001, vol. 195, n° 2, p. 35.
- Karila-Cohen Pierre, *L'état des esprits: l'invention de l'enquête politique en France, 1814-1848*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, 401 p.
- Kaufmann Jean-Claude. *La vie HLM : usages et conflits*, Paris, Éditions ouvrières / Économie et Humanisme, 1983, 182 p.
- Kestel Laurent, *La conversion politique : Doriot, le PPF et la question du fascisme français*, Paris, Raisons d'agir, 2012, 232 p.
- Kirszbaum Thomas, « Rénovation urbaine, une mixité très peu sociale », *Projet*, 2008, n° 307, p. 30-37.
- , « Introduction. La politique de la ville ou les infortunes de l'égalité républicaine », dans Thomas Kirszbaum (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 2015.
- Knuesel René, Voutat Bernard, « La question des minorités. Une perspective de sociologie politique », *Politix*, 1997, vol. 10, n° 38, p. 136-149.
- Lacorne Denis, *Les Notables rouges: la construction municipale de l'union de la gauche*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1980, 255 p.
- Laé Jean-François, *Les nuits de la main courante : écritures au travail*, 2008.
- Laé Jean-François, Murard Numa (dir.), *Mémoire des lieux : une histoire des taudis*, Paris, Ministère de l'Équipement et du Logement, Délégation à la Recherche et à l'Innovation, 1988.
- Laferrière Anne, « La paupérisation du parc HLM: essai de vision dynamique », *Insee/CREST*, 2008.
- Landauer Paul, « La SCIC, premier promoteur français des grands ensembles (1953-1958) », *Histoire urbaine*, 2008, n° 23, p. 71-80.
- , *L'invention du grand ensemble : la caisse des dépôts maître d'ouvrage*, Paris, Picard, 2010, 288 p.
- Lapeyronnie Didier, *Ghetto urbain : ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, R. Laffont, 2008, 624 p.
- Larbiou Benoit, *Connaître et traiter l'étranger : Les constructions sociales d'un savoir politique sur l'immigration, 1914-1945*, Thèse de doctorat en Science politique, Université de Montpellier I, 2003.
- Laurens Sylvain, « "1974" et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 2008, vol. 82, n° 2, p. 69-94.
- , *Une politisation feutrée : les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*, Paris, Belin, 2009, 348 p.
- Lautier Bruno, « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique Latine », *Revue Tiers Monde*. 2013, n° 214, p. 169-186.
- Lavabre Marie-Claire, *Le fil rouge : sociologie de la mémoire communiste*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994.
- Le Béguet Gilles, Peschanski Denis (dir.), *Les élites locales dans la tourmente : du Front populaire aux années cinquante*, Paris, CNRS Éd., 2000, 460 p.
- Le Goullon Gwenaëlle, « Les banquiers-bâisseurs. La Caisse des dépôts et consignations à Villiers-Le-Bel, 1950-1965 », *Histoire urbaine*, 2008, vol. 3, n° 23, p. 81-94.
- , *Les grands ensembles en France : genèse d'une politique publique, 1945-1962*, Paris, Éditions du CTHS, 2014.

- Le Lidec Patrick, « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Vè République. Rapports de force et compromis », dans Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, p. 65–84.
- — —, *Les maires dans la République : l'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Paris 1, 2001.
- Le Saout Rémy, *L'intercommunalité : logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, 235 p.
- Lechien Marie-Hélène, « Des militants de la « cause immigrée », Pratiques de solidarité et sens privé de l'engagement », *Genèses*, 2003, n° 50, p. 91-110.
- Lefebvre Henri, *Le Droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos, 1968, 164 p.
- Lefebvre Jean-Pierre, *Faut-il brûler les HLM ? De l'urbanisation libérale à la ville solidaire*, Paris, L'Harmattan, 2007, 406 p.
- Lefebvre Rémi, « La proximité à distance. Typologie des interactions élus-citoyens », dans Christian Le Bart, Rémi Lefebvre (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 103-127.
- — —, *Le socialisme saisi par l'institution municipale des années 1880 aux années 1980 : jeux d'échelles*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Lille 2, 2001, 734 p.
- Legros Olivier, « Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen), *EspacesTemps.net*, 2010 [En ligne: <http://www.espacestemp.net/articles/les-pouvoirs-publics-et-les-grands-bidonvilles-roms-au-nord-de-paris/>].
- Lelévrier Christine, « Au nom de la « mixité sociale », Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine », *Savoir/Agir*, 2013, n° 24, p. 11-17.
- Lemaire Madeleine, Chamboredon Jean-Claude, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, 1970, vol. 11, n° 1, p. 3-33.
- Lemerrier Claire, Zalc Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2008.
- Lenoir Remi, *Généalogie de la morale familiale*, Paris, Seuil, 2003, 587 p.
- Lepoutre David, « Histoire d'un immeuble haussmannien. Catégories d'habitants et rapports d'habitation en milieu bourgeois », *Revue française de sociologie*, 2010, Vol. 51, n° 2, p. 321-358.
- Leveau Rémy, Wihtol de Wenden Catherine, Mohsen-Finan Khadija, *De la citoyenneté locale*, Paris, IFRI, 2003, 162 p.
- Lévy Jean-Pierre, « Ségrégation et filières d'attribution des logements sociaux locatifs. L'exemple de Gennevilliers », *Espaces et sociétés*, 1984, La cohabitation pluri-ethnique, n° 45, p. 141-153.
- Lévy-Vroelant Claire, « Le droit au logement : enseignements d'une approche historique », dans David Fée, Corinne Nativel, *Crises et politiques du logement en France et au Royaume-Uni*, Paris, Presses Sorbonne nouvelle, 2008, p. 239-256.
- — —, « Autour des cent ans des offices d'HLM », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012, n° 116, p. 144-146.
- Liégeois Jean-Pierre, « Rejets éternels. Les collectivités locales face aux Tsiganes et aux nomades », *Pluriel-Débat*, 1981, n° 28, p. 75-101.

- Lillo Natacha, *Espagnols en « banlieue rouge », Histoire comparée des trois principales vagues migratoires à Saint-Denis et dans sa région au XXe siècle*, Thèse de doctorat. Institut d'études politiques (Paris), 2001.
- — —, *La Petite Espagne de la Plaine-Saint-Denis, 1900-1980*, Paris, Autrement, 2004.
- Lochak Danièle, « L'appartenance saisie par le droit », dans Anne Gotman (dir.), *Villes et hospitalité : Les municipalités et leurs « étrangers »*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2004, p. 33-49.
- Loinger Guy, « Logement et chômage : contribution à l'analyse des parcs de logements sociaux : le cas de Stains », *Villes en parallèle*. octobre 1986, n° 11, (Les crises de la banlieue aux XIXe et XXe siècle : emploi et résidence), p. 204-225.
- Lojkine Jean, Viet-Depaule Nathalie. *Classe ouvrière, société locale et municipalités en Région parisienne. Éléments pour une analyse régionale et une approche monographique : le cas d'Ivry-sur-Seine*. Ministère de l'Urbanisme et du Logement, 1984.
- Lombard-Jourdan Anne, « *Montjoie et saint Denis !* » : *le centre de la Gaule aux origines de Paris et de Saint-Denis*, Paris, Presses du CNRS, 1989, 392 p. ISBN 978-2-87682-029-6.
- Lorrain Dominique, « Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains » [En ligne]. *Réseaux*. 1987, vol. 5, n° 26, p. 113-137. DOI < 10.3406/reso.1987.1315 >.
- Lurçat André, *Formes, composition et lois d'harmonie: éléments d'une science de l'esthétique architecturale*, Paris, Ed. Vincent, Fréal et Cie, 1953.
- — —, « Synthèse d'une collaboration étroite entre techniciens et population », *Urbanisme*. 1954, n° 37-38, p. 25-26.
- Magri S., Pinol J.L., « Municipalismes », *Genèses*, 1993, n° 10, p. 4-5.
- Magri Susanna, « Consensus ou résistance populaire au réformisme social dans le domaine du logement ? L'exemple du mouvement des locataires parisiens », *Cahiers de la Recherche architecturale*, 1985, n° 15-17.
- — —, *Logement et reproduction de l'exploitation: les politiques étatiques du logement en France, 1947-1972*, Centre de sociologie urbaine, 1977.
- — —, « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes". Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XXe siècle », *Genèses*, 1991, n° 5, p. 35-53.
- — —, « Les propriétaires, les locataires, la loi. Jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, 1996, vol. 37, n° 3, p. 397-418.
- — —, « Questions sociologiques », dans Annie Fourcaut (dir.), *La ville divisée : les ségrégations urbaines en question : France XVIIIe-XXe siècles*, Grâne, Créaphis, 1996, p. 23-30.
- — —, « La réforme du logement populaire : la société française des habitations à bon marché, 1889-1914 », dans Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Ed. de l'EHESS, 1999, p. 239-268.
- — —, « Le pavillon stigmatisé. Grands ensembles et maisons individuelles dans la sociologie des années 1950 à 1970 », *L'Année sociologique*, 20 mai 2008, Vol. 58, n° 1, p. 171-202.
- Magri Susanna, Topalov Christian, « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925 : Etude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, Etats-Unis », *Revue française de sociologie*. 1987, XXVIII, n° 3, p. 417-451.
- — —, « Pratiques ouvrières et changements structurels dans l'espace des grandes villes du premier XXe siècle. Quelques hypothèses de recherche », « In : S. Magri, C. Topalov (dir.), *Villes ouvrières : 1900-1950*, Paris, Editions L'Harmattan, 1989, p. 17-40.

- Malignac Georges, « Le logement des faibles : évincement progressif et formation d'un sous-prolétariat », *Population*, 1957, vol. 12, n° 2, p. 237-260.
- Marec Yannick. *Bienfaisance communale et protection sociale à Rouen, 1796-1927 : expériences locales et liaisons nationales*, Paris, La Documentation française / Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 2001. 2 vol.
- (dir.), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines, fin XVIII<sup>e</sup>-fin XX<sup>e</sup> siècle*, Grâne, Créaphis, 2005, 756 p.
- Marié Michel, « Quelques réflexions sur le concept de seuil de tolérance », *Sociologie du Sud-Est*, 1975, *Le seuil de tolérance aux étrangers : concept opératoire ou notion idéologique ?*, n° 5-6, p. 39-50.
- Marshall Thomas Humphrey. *Class, citizenship, and social development*. Chicago : University of Chicago Press, 1977.
- Martelli Roger. *L'archipel communiste : une histoire électorale du PCF*, Paris, Éd. sociales, 2008, 271 p.
- , *L'empreinte communiste : PCF et société française, 1920-2010*, Paris, Éditions sociales, 2010, 260 p.
- Masclat Olivier, « Du "bastion" au "ghetto", Le communisme municipal en butte à l'immigration », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, n° 159, p. 10-25.
- , *La gauche et les cités : enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, 2003, 316 p.
- , *Rénovation urbaine et immigration : une intégration sous contrôle. Enquête sociologique dans une ville de la banlieue parisienne*. Thèse de doctorat en Sociologie. EHESS, 2001.
- , « Une municipalité communiste face à l'immigration algérienne et marocaine », *Genèses*, 2001, n° 45, p. 150-163.
- Mattina Cesare, « Pratiques clientélares et politiques d'attribution des logements sociaux à Marseille dans les années 1970 », *Méditerranée*, 2001, p. 29-36.
- , *La régulation clientélaire : relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*, Thèse de doctorat en Science politique, Grenoble, Université Pierre Mendès France, Grenoble 2, 2003.
- Maury Yann, « Profession logeur social », *Annales de la recherche urbaine*. 2000, p. 105-116.
- Merrien François-Xavier, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, 1999, n° 41, p. 95-103.
- Mills-Affif Édouard, « 1983, le tournant pas très cathodique », *Hommes et Migrations*, 2016, n° 1313, p. 37-43.
- , *Filmer les immigrés : les représentations audiovisuelles de l'immigration à la télévision française, 1960-1986*. De Boeck Université, 2004, 304 p.
- Milza Olivier, « La gauche, la crise et l'immigration », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 1985, n° 7, p. 127-140.
- Mischi Julian, « Le PCF face au "problème gauchiste" », dans Gilles Richard, Jacqueline Sainclivier. *Les partis à l'épreuve de 68 : l'émergence d'un nouveau clivage, 1971-1974*. Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 209-222.
- , *Servir la classe ouvrière : sociabilités militantes au PCF*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 341 p.
- , « Vers un parti d'élus. La réorganisation locale du PCF dans les années 1980 et 1990 », dans Emmanuel Bellanger, Julian Mischi (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, A. Colin, 2013, p. 261-286.

- Montigny Gilles. *De la ville à l'urbanisation : essai sur la genèse des études urbaines françaises en géographie, sociologie et statistique sociale*, Paris, L'Harmattan, 1992, 376 p.
- Moret Frédéric, « Un discours de la ségrégation chez les socialistes britanniques et français (1820-1850) ? » In : Annie Fourcaut (dir.), *La ville divisée : les ségrégations urbaines en question. France XVIIIe-XXe siècles*, Grâne, Créaphis, 1996, p. 153-160.
- Mouchel Didier, « Une œuvre commune », dans Danièle Voldman, Didier Mouchel (dir.), *Photographies à l'œuvre : enquêtes et chantiers de la reconstruction, 1945-1958*. Cherbourg-Octeville - Paris, Le Point du jour - Jeu de Paume, 2011, p. 125-139.
- Mouillart Michel, « La Caisse des dépôts et le financement du logement : une interprétation économique », *Revue d'économie financière*. 1991, Hors-série, p. 195-210.
- Murard L., Zylberman P., « Experts et notables. Les bureaux municipaux d'hygiène en France (1879-1914) », *Genèses*, 1993, vol. 10, n° 1, p. 53-73.
- Murard Lion, Zylberman Patrick. *L'hygiène dans la République : la santé publique en France ou l'utopie contrariée : 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996, 805 p.
- — —, « Robert-Henri Hazemann, urbaniste social », *Urbi. Art, histoire et ethnologie des villes*. 1986, X, p. LIX-XCI.
- Namyas Julie. *Les cités de transit à Nanterre, l'illusion du provisoire : 1959-1985*. mémoire de maîtrise d'histoire, sous la direction de Marie-Claude Blanc-Chaléard. Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 2004.
- Naylor Ed, *The politics of a presence : Algerians in Marseille from independence to « immigration sauvage » (1962-1974)*, Ph.D. Queen Mary, University of London, 2011.
- — —, « 'Un âne dans l'ascenseur' : late colonial welfare services and social housing in Marseille after decolonization », *French History*, 9 janvier 2013, vol. 27, n° 3, p. 422-447.
- Ndiaye Pap, « Pour une histoire des populations noires en France : préalables théoriques », *Le Mouvement Social*, 2005, n° 213, p. 91-108.
- Neveu Catherine, « Comment faire l'anthropologie d'un objet « trop lourd » ? Approche anthropologique de la citoyenneté en France », *Anthropologie et sociétés*. 2009, vol. 33, n° 2, p. 25-42.
- Nez Héloïse, Talpin Julien, « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge: un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? », *Genèses*, 2010, n° 79.
- Nicoulaud Olivier, « De la cité-jardin à la cité moderne », dans Katherine Burlen (dir.), *La banlieue oasis : Henri Sellier et les cités-jardins 1900-1940*. Saint-Denis : Presses universitaires de Vincennes, 1987, p. 125-136.
- Nivet Philippe. *Le Conseil municipal de Paris de 1944 à 1977*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1994.
- — —, « Le cumul des mandats : maires et conseillers généraux dans l'ancien département de la Seine de 1945 à 1960 », dans Emmanuel Bellanger (dir.), *Villes de banlieues: personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Grâne, Créaphis, 2008.
- Noiriel Gérard, *Les ouvriers dans la société française : XIXe-XXe siècle*, Paris, Éd. du Seuil, 1986, 317 p.
- — —, *Le creuset français : histoire de l'immigration : XIXe-XXe siècles*, Paris, Éd. du Seuil, 1988, 437 p.
- — —, « L'identification des citoyens. Naissance de l'état civil républicain », *Genèses*, 1993, n° 13, p. 3-28.
- — —, « Socio-histoire d'un concept. Les usages du mot "nationalité" au XIX<sup>e</sup> siècle », *Genèses*, 1995, n° 20, p. 4-23.

- — —, « Communisme, traditions politiques et immigration. Éléments pour une recherche », dans *Etat, nation et immigration : vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001, p. 207-220.
- — —, *État, nation et immigration : vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001, 399 p.
- — —, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006, 121 p.
- — —, *L'identification : genèse d'un travail d'État*, Paris, Belin, 2007, 271 p.
- — —, *Immigration, antisémitisme et racisme en France, XIXe-XXe siècle : discours publics, humiliations privées*, Paris, Fayard, 2007, 717 p.
- Oberti Marco, Préteceille Edmond, *La ségrégation urbaine*, Paris, La Découverte, 2016, 124 p.
- Offerlé Michel, Lagroye Jacques, « Introduction générale. Pour une sociologie des institutions », dans Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 11-29.
- Paltrinieri Luca, « Pour une histoire conceptuelle du double "population/peuplement" », dans Fabien Desage, Christelle Morel Journel, Valérie Sala Pala (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 43-63.
- Pan Ké Shon Jean-Louis, Verdugo Gregory, « Ségrégation et incorporation des immigrés en France. Ampleur et intensité entre 1968 et 2007 », *Revue française de sociologie*. 2014, vol. 2, n° 55, p. 245-283.
- Paquot Thierry, « Redécouvrir Henri Lefebvre », *Rue Descartes*. 2009, n° 63, p. 8-16.
- Paquy Lucie, *Santé publique et pouvoirs locaux : le département de l'Isère et la loi du 15 février 1902*, Thèse de doctorat en Histoire, Université Lyon 2, 2001, 733 p.
- Pawin Rémy, « Retour sur les « Trente Glorieuses » et la périodisation du second XX<sup>e</sup> siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2013, n° 60-1, p. 155-175.
- Payre Renaud, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 », *Genèses*, 2000, n° 41, p. 143-163.
- — —, « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après-seconde guerre mondiale », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. 108, n° 4, p. 593.
- — —, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, Editions du CNRS, 2007.
- Péchu Cécile, *Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*, Paris, Dalloz, 2006.
- Peillon Pierre, « Grands ensembles et classes moyennes : aux sources d'un malentendu ? », *Urbanisme*, décembre 2003, n° 333.
- Pennetier Claude (dir.), *Le Maitron. Dictionnaire biographique* [en ligne : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr>], 2007-2016.
- Pennetier Claude (dir.), *Dictionnaire biographique, mouvement ouvrier, mouvement social*, Paris, Éditions de l'Atelier, 2006-2016.
- Peraldi Michel, Anselme Michel, *Entre logeurs et logés. 1, Figures de la dégradation*, Marseille, CERFISE, 1987.
- Perron Tanguy, « Voilà les cités laborieuses à la porte du bonheur. Le Parti communiste français et les films municipaux d'octobre 1947 », dans Jacques Girault (dir.), *Des communistes en France : années 1920-années 1960*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, p. 37-45.
- Perrot Michelle, « Les ouvriers, l'habitat et la ville au XIX<sup>e</sup> siècle », dans *La question du logement et le mouvement ouvrier français*, Paris, Éditions de la Villette, 1981, p. 19-39.

- Petit Jacques-Guy, Marec Yannick, *Le social dans la ville en France et en Europe, 1750-1914*, Paris, Editions de l'Atelier, 1996, 351 p.
- Pétonnet Colette, *Ces gens-là*, Paris, François Maspero, 1968.
- Pialoux Michel, Théret Bruno, « État, classe ouvrière et logement social », *Critiques de l'économie politique*, 1979-1980, n° 9-10.
- Pignol Roland, *Témoignages sur le monde hlm*, Emerit Publishing, 2010, 108 p.
- Piketty Thomas, *Les hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle : inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris, France : B. Grasset, 2001.
- Pinçon Michel, *Les immigrés et les HLM : le rôle du secteur HLM dans le logement de la population immigrée en Ile-de-France, 1975*, Centre de sociologie urbaine, 1981.
- Pinçon Michel, *Cohabiter : groupes sociaux et modes de vie dans une cité H.L.M, Paris*, Plan construction, 1982, 246 p.
- Pinol Jean-Luc, « Villes "riches", villes "pauvres". Les finances municipales de l'entre-deux-guerres », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1999, n° 64, p. 67-82.
- Pinol Jean-Luc, Walter François, « La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale », dans Jean-Luc Pinol (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine, II. De l'Ancien Régime à nos jours, expansion et limite d'un modèle*, Paris, Éd. du Seuil, 2003, p. 555-807.
- Pitti L, « Renault, la "forteresse ouvrière" à l'épreuve de la guerre d'Algérie », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2004, n° 3, p. 131-143.
- Pitti Laure, « La CGT et les Algériens en France métropolitaine durant les années 1950. Une décennie de tournants », dans Elyane Bressol, Michel Dreyfus, Joël Hedde [et al.] (dir.), *La CGT dans les années 1950*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 461-471.
- Pohn-Weidinger Alex, « Une statistique de l'intimité. La catégorie du "logement surpeuplé" entre statistique et droit (1936-1962) », *Genèses*, 2013, n° 92, p. 102-126.
- — —, *Écrire dans les plis du droit social : une sociologie du dossier*, Thèse de doctorat en Sociologie, Saint-Denis, Université Paris 8, 2014, 298 p.
- Pollet Gilles, « Administration municipale et assistance publique à Lyon sous la Troisième République. La constitution d'un modèle urbain de protection sociale ? », dans Bruno Dumons, Gilles Pollet, *Administrer la ville en Europe : XIXe-XXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 187-206.
- — —, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIXe et XXe siècles) », *Lien social et Politiques*, 1995, n° 33.
- Pontier Jean-Marie, « La Cinquième République », dans Louis Fougère, Jean-Pierre Machelon, François Monnier (dir.), *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002, p. 545-644.
- — —, « La Quatrième République », dans Louis Fougère, Jean-Pierre Machelon, François Monnier (dir.), *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002, p. 511-544.
- Pourtout Bastien, « La première loi de programmation de logements sociaux. La loi Loucheur et les offices publics d'HBM dans l'agglomération parisienne (1928-1939) », dans Emmanuel Bellanger (dir.), *Villes de banlieues : personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Grâne, Créaphis, 2008, p. 109-118.
- Pouvreau Benoît, *Un politique en architecture : Eugène Claudius-Petit, 1907-1989*, Paris, Le Moniteur, 2004.

- — —, « *Le Coin du feu* à Saint-Denis (1894-1914). Une société coopérative d’HBM pionnière pour la Caisse des dépôts et consignations », *Histoire urbaine*, 2008, vol. 23, n° 3, p. 41.
- — —, « Rouge brique. Quand communisme municipal rimait avec laboratoire urbain (1944-1986) », *Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Université Paris 1, Centre d’Histoire sociale du XX<sup>e</sup> siècle, 2009.
- Préteceille Edmond, « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, 2006, vol. 62, n° 2, p. 69.
- Prieur Michel, *Les Entreprises publiques locales*, Paris, Berger-Levrault, 1969, 328 p.
- Procacci Giovanna, « Exclus ou citoyens ? Les pauvres devant les sciences sociales » , *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 1996, vol. 37, n° 2, p. 323-342.
- — —, *Gouverner la misère : la question sociale en France (1789-1848)*, Paris, Le Seuil, 1993.
- Pronier Raymond, *Les municipalités communistes*, Paris, Balland, 1983, 475 p.
- Prost Antoine, « L’évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981 », *Le Mouvement Social*, 1984, n° 129, p. 7-28.
- Pudal Bernard, « La beauté de la mort communiste », *Revue française de science politique*. 2002, vol. 5, n° 52, p. 545-559.
- — —, « Pour une histoire de l’“intellectuel collectif” communiste avec et contre les enseignants (1920-2000) », dans Jacques Girault (dir.), *Les enseignants dans la société française du XXe siècle: Itinéraires, enjeux, engagements*, Publications de la Sorbonne, 2004, p. 181-212.
- — —, *Un monde défait : les communistes français de 1956 à nos jours*, Bellecombe-en-Bauges, Éd. du Croquant, 2009, 215 p.
- Querrien Anne, « Le CERFI, l’expérimentation sociale et l’État : témoignage d’une petite main », dans Philippe Bezes, Michel Chauvière, Jacques Chevallier [et al.], *L’État à l’épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Découverte, 2005, p. 72-87.
- Quilliot Roger, Guerrand Roger-Henri, *Cent ans d’habitat social : une utopie réaliste*, Paris, A. Michel, 1989, 175 p.
- Raad Lina, « Pratiques et représentations des couches moyennes en banlieue rouge : stratégies résidentielles et ancrage territorial », *Espaces et sociétés*, 2012, vol. 148-149, n° 1, p. 91.
- Rainhorn Judith, Terrier Didier (dir.), *Étranges voisins : altérité et relations de proximité dans la ville depuis le XVIIIe siècle*, Rennes, Publications universitaires de Rennes, 2010.
- Ralite Jacques, « Le travail de masse d’une cellule d’HLM », *Cahiers du Communisme*, avril 1957, p. 588-601.
- Rancière Jacques, *La mésestante : politique et philosophie*, Paris, Galilée, 1995, 187 p.
- Rebérioux Madeleine, « La montée en première ligne de la citoyenneté », *Le Mouvement Social*, 1995, n° 171, p. 3-8.
- Renard Didier, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses*, 1995, vol. 18, n° 1, p. 30-46.
- Revel Jacques, « L’institution et le social », dans Bernard Lepetit (dir.), *Les formes de l’expérience. Une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 1995, p. 63-84.
- Rhein Catherine, « La division sociale de l’espace parisien et son évolution (1954-1975) », dans Jacques Brun, Catherine Rhein (dir.), *La ségrégation dans la ville : concepts et mesures*, Paris, L’Harmattan, 1994, p. 229-258.

- — —, *Ghetto*, Paris, Robert Laffont, 2010.
- Roche Élise, *Territoires institutionnels et vécus de la participation en Europe. La démocratie en question à travers trois expériences (Berlin, Reggio Emilia et Saint-Denis)*, Thèse de doctorat de géographie, Paris, EHESS, 2010.
- Ronai Simon, *Comment conserver une municipalité communiste. Observations de terrain, Communisme*, 1989.
- Roncayolo Marcel, *Les grammaires d'une ville : essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1996.
- — —, « Questions ouvertes : mobilité, ségrégation, exclusion. La leçon des "crises" », dans Marcel Roncayolo (dir.), *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*. Histoire de la France urbaine, Paris, Le Seuil, (1<sup>ère</sup> ed. 1985) 2001.
- Rosanvallon Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 1981, 183 p.
- — —, « Citoyenneté politique et citoyenneté sociale au XIXe siècle », *Le Mouvement Social*, 1995, n° 171, p. 9-30.
- Rosental Paul-André, « La rue mode d'emploi. Les univers sociaux d'une rue industrielle » [En ligne]. *Enquête, anthropologie, histoire, sociologie*. 1996, vol. 4.
- — —, *L'intelligence démographique : sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003.
- — —, « Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 2006, 61/1, p. 99-134.
- — —, « Pour une histoire politique des populations », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2006, vol. 61, n° 1, p. 7-29.
- — —, « Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2011, vol. 66, n° 2, p. 335-373.
- — —, *Destins de l'eugénisme*, Paris, Ed. du Seuil, 2016.
- Rosental Paul-André, Couzon Isabelle, « Le Paris dangereux de Louis Chevalier : un projet d'histoire utile. *Classes laborieuses et classes dangereuses* (1958) », dans Bernard Lepetit, Christian Topalov (dir.), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, 2001, p. 191-226.
- Rougerie Jacques, *La Commune de 1871*, Paris, Presses universitaires de France, (5<sup>ème</sup> éd. mise à jour) 2013, p. 124-125.
- Rousset-Deschamps Marcel, « Système productif de la Plaine-Saint-Denis et développement du travail de service : une approche des mutations intramétropolitaine parisiennes », *L'information géographique*, 2003, vol. 67, n° 3, p. 237-250.
- Roussey-Albert Marie-Claude, *Les politiques municipales d'assistance en France dans des villes en guerre (1938-1948)*, Thèse de doctorat, Paris, Université Panthéon-Sorbonne, 2008.
- Rowell Jay, « L'habitat collectif en République démocratique allemande : ingénierie sociale ou contrainte économique? », *Revue du Nord*, 2009, vol. 91, n° 381, p. 605-622.
- Ruffat Michèle, Voldman Danièle, *Permanences et changements aux HLM : l'évolution historique des missions*, Union nationale des fédérations d'organismes HLM, 1997, 73 p.
- Rygiel Philippe, « Histoire des populations noires ou histoire des rapports sociaux de race », *Le Mouvement Social*, 2006, n° 215, p. 81-86.
- — — (dir.), *Le bon grain et l'ivraie : l'État-nation et les populations immigrées (fin XIX<sup>e</sup>-début XX<sup>e</sup> siècle)*, Paris, Éditions ENS Rue d'Ulm, 2004, 168 p.

- — —, « L'enquête historique à l'ère numérique », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2011, n° 58-4 bis, p. 30-40.
- — —, *Une impossible tâche ? L'Institut de droit international et la régulation des migrations internationales (1870-1920)*, Habilitation à diriger des recherches en Histoire, Université Paris 1, 2011, 365 p.
- Saada Emmanuelle, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Genèses*, 2003, n° 53, p. 4-24.
- Safi Mirna, *Les inégalités ethno-raciales*, Paris, La Découverte, 2013, 125 p.
- Sala Pala Valérie, « Novembre 2005 : sous les émeutes urbaines, la politique », *French Politics, Culture and Society*. 2006, vol. 24, n° 3, p. 111-129.
- — —, « La politique du logement social est-elle raciste ? Le cas marseillais », *Faire Savoirs*, mai 2007, n° 6, p. 25-36.
- — —, *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013, 302 p.
- Sanitas Jean, *Pour que demain soit plus humain: le Secours populaire a 50 ans*, Paris, L'Harmattan, 1995, 214 p.
- Santamaria Yves, *Le Parti de l'ennemi ? Le Parti communiste français dans la lutte pour la paix, 1947-1958*, Paris, A. Colin, 2006, 373 p.
- Saunier Pierre-Yves, « La toile municipale aux 19<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Revue d'histoire urbaine/Urban history review*, 2006, vol. 2, XXIV, p. 163-176.
- Saunier Pierre-Yves, Payre Renaud, « Municipalités de tous pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) », *Amministrazione*, 1998, vol. 30.
- Sauvy Alfred, « Le logement des faibles : nouvelles données sur l'élimination du prolétariat », *Population*, 1957, vol. 12, n° 4, p. 585-606.
- Scagnetti Jean-Charles, « Le PCF face à l'immigration », dans Driss El-Yazami, Yvan Gastaut, Naïma Yahi (dir.), *Généralisations : un siècle d'histoire culturelle des Maghrébins en France*, Paris, Gallimard, 2009, p. 124-131.
- Schneider Valentin, *Un million de prisonniers allemands en France*, Paris, Vendémiaire, 2011, 191 p.
- Scioldo-Zürcher Yann, *Devenir métropolitain : politique d'intégration et parcours de rapatriés d'Algérie en métropole, 1954-2005*, Paris, EHESS, 2010.
- Sécail Claire, « Un fait divers dans la "chaleur et le bruit". Le meurtre de Toufik Ouannes à la télévision (9 juillet 1983) », *Hommes et Migrations*, 2016, n° 1313, p. 63-72.
- Sedel Julie, *Les médias & la banlieue*, Latresne, Le Bord de l'eau, 2009.
- Siblot Yasmine, Cartier Marie, Coutant Isabelle [et al.], *Sociologie des classes populaires contemporaines*, Paris, A. Colin, 2015.
- Simon Patrick (dir.), « Le modèle français de discrimination : un nouveau défi pour l'antiracisme », *Mouvements*. 1999, vol. 4, p. 5-8.
- — —, « Le logement social en France et la gestion des "populations à risques" », *Hommes et Migrations*, 2003, vol. 1246, p. 78-91.
- Simonin Anne, *Le déshonneur dans la République : une histoire de l'indignité 1791-1958*, Paris, Grasset, 2008.
- Simonnot Nathalie, « Unité de quartier et engagement politique : André Lurçat et le logement social à Saint-Denis (1945-1970) », dans Claude Massu, Marie Gaimard, Elise Guillermin, *Métier :*

- architecte. *Dynamiques et enjeux professionnels au cours du XXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013.
- Simonnot Nathalie, Vialles Jean-Bernard, Bétored Diane, *L'œuvre d'André Lurçat en Seine-Saint-Denis (1945-1970)*, Paris, Somogy, 2008.
- Siwek-Pouydesseau Jeanne, « Les syndicats des personnels communaux à la recherche d'un statut », dans Emmanuel Bellanger (dir.), *Villes de banlieues: personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Grâne, Créaphis, 2008, p. 193-200.
- Spire Alexis, « Semblables et pourtant différents. La citoyenneté paradoxale des "Français musulmans d'Algérie" en métropole », *Genèses*, 2003, n° 53, p. 48-68.
- — —, *Étrangers à la carte: l'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris, B. Grasset, 2005.
- Spire Alexis, Thave Suzanne, « Les acquisitions de nationalité depuis 1945 », *Regards sur l'immigration depuis 1945*, INSEE, 1999, p. 33-57.
- Stébé Jean-Marc, *La médiation dans les banlieues sensibles*, Paris, Presses universitaires de France, 2005.
- Stébé Jean-Marc, Marchal Hervé, Villanova Roselyne de [et al.], « Le métier en France : de la domesticité à la profession... », dans Roselyne de Villanova, Philippe Bonnin (dir.), *Loges, concierges et gardiens : enquêtes en Europe : Paris, Londres, Barcelone, Milan, Oslo*, Grâne, Créaphis, 2006, p. 35-44.
- Steinmetz Hélène, « Les Chalandonnettes. La production par le haut d'une accession bas de gamme », *Politix*, 2013, n° 101, p. 21-48.
- Stora Benjamin, « Avant la deuxième génération : le militantisme algérien en France (1926-1954) », *Revue européenne de migrations internationales*, 1985, vol. 1, n° 2, p. 69-93.
- — —, *Aide-mémoire de l'immigration algérienne, 1922-1962: chronologie, bibliographie*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- — —, *Ils venaient d'Algérie. L'immigration algérienne en France : 1912-1992*, Paris, Fayard, 1992, 492 p.
- Subra Philippe, « Les municipalités communistes face au défi de la désindustrialisation de la petite couronne parisienne », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2011, vol. 88, n° 2, p. 174-181.
- Sudant Pierre, Stébé Jean-Marc (dir.), *Les gardiens d'immeubles au coeur de la ville : figures, métamorphoses et représentations*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002.
- Tanguy Gildas, « Les préfets et l'application de la loi. Des interprètes exigeants ? L'exemple de la législation du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire obligatoire », *Droit et société*, 1 avril 2014, n° 86, n° 1, p. 77-95.
- Tanter Annick, Toubon Jean-Claude, *Stratégie de la transformation sociale des secteurs dévalorisés : l'utilisation locale de la procédure H.V.S*, Paris, IAURIF, 1983.
- — —, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, 1999, n° 33-34, p. 59-86.
- — —, « Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville », dans Gérard Baudin, Philippe Genestier, *Banlieues à problèmes : la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, la Documentation française, 2002, p. 47-68.
- Tellier Thibault, *Le temps des HLM 1945-1975 : la saga urbaine des Trente Glorieuses*, Paris, Autrement, 2007, 219 p.

- — —, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses ? », *Histoire@Politique*, 2008, n° 4.
- — —, « L'habitat collectif septentrional au premier XXe siècle : une histoire en chantier », *Revue du Nord*, 2008, vol. 374, n° 1, p. 9-28.
- — —, « "Donner une âme aux cités nouvelles". Pour une histoire sociale de l'engagement de la Caisse des dépôts et de consignations dans le domaine du logement collectif, 1955-1970 », *Histoire urbaine*, 2009, n° 23, p. 119-128.
- — —, « 1976, le rapport "Guichard" : la participation au secours de l'action publique ? », *Territoires*, 2010, n° 513, p. 50-51.
- — —, « Le Parti communiste et la décentralisation ou comment appréhender le pouvoir local ? (1971-1983) », dans Emmanuel Bellanger, Julian Mischi (dir.), *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Paris, A. Colin, 2013, p. 91-108.
- — —, *Humaniser le béton. L'invention de la politique de la ville en France (1969-1981)*, À paraître, 371 p.
- Thénault Sylvie, « La gauche et la décolonisation », dans Jean-Jacques Becker, Gilles Candar (dir.), *Histoire des gauches en France*, Paris, la Découverte, 2004, p. 435-451.
- Thibaud Clément, « Race et citoyenneté dans les Amériques (1770-1910) », *Le Mouvement Social*, 2015, n° 252, p. 5-19.
- Thœnig Jean-Claude, *L'Ère des technocrates : le cas des Ponts et chaussées*, Paris, Éditions d'Organisation, 1973, 279 p.
- Tissot Sylvie, « Les sociologues et la banlieue : construction savante du problème des "quartiers sensibles" », *Genèses*, 2005, n° 60, p. 57-75.
- — —, *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007, 312 p.
- Topalov Christian, *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987.
- — —, « Maurice Halbwachs, photographe des taudis parisiens (1908) », *Genèses*, 1997, n° 28, p. 128-145.
- Topalov Christian, Magri Susanna, « L'habitat du salarié moderne en France, Grande-Bretagne, Italie et aux Etats-Unis, 1910-1925 », dans Yves Cohen, Rémi Baudouï (dir.), *Les chantiers de la paix sociale : 1900-1940*, Paris, Editions de l'ENS, 1995, p. 223-253.
- Toubon Jean-Claude, Romera Anne-Marie, *Le mouvement PACT : logiques d'intervention et utilisation institutionnelle : contribution à l'histoire de l'amélioration de l'habitat*, Paris, IAURIF, 1981, 293 p.
- Touraine Alain, Cleuziou Nicole, Lentin Françoise, *Une société petite-bourgeoise : le H.L.M.*, Paris, Centre de Recherches sur l'Urbanisme, 1966, 125 p.
- Tournès Ludovic, *Sciences de l'homme et politique les fondations philanthropiques américaines en France au XXe siècle*, Paris, Classiques Garnier, 2011.
- Tricart Jean-Paul, « Genèse d'un dispositif d'assistance : les « cités de transit » », *Revue française de sociologie*, 1977, p. 601-624.
- Tripier Maryse, *Concurrence et substitution : le mouvement syndical et les travailleurs immigrés*, Thèse de sociologie, Paris, Université Paris 10, EHESS, 1977.
- — —, *L'immigration dans la classe ouvrière en France*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, UFR d'histoire et de sociologie, 1987, 718 p.

- Turrière Céline, *Les premiers locataires de la cité Paul Langevin à Saint-Denis*, Mémoire de Master 2 Recherche, Histoire, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2008.
- Urban Yerri, « La longue genèse de la citoyenneté dans le second Empire colonial 1798-1898 », *La Révolution française, Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française*, 2015, n° 9.
- Vadelorge Loïc, *Gouverner les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit, 2005.
- , « L'Etat face aux communes dans la politique d'aménagement de la région parisienne de la Libération à la décentralisation », dans Emmanuel Bellanger (dir.), *Villes de banlieues: personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Grâne, Créaphis, 2008, p. 139-147.
- , « Des CODER à Defferre : l'Équipement au cœur du débat sur la décentralisation », dans *L'équipement et la décentralisation, 1981-1992, Actes de la journée d'études du 8 juin 2009*, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable - Comité d'histoire, novembre 2009, p. 25-35.
- , « Les inspecteurs des Finances bâtisseurs et aménageurs des territoires des années cinquante aux années quatre-vingt : jacobins ou décentralisateurs ? », dans Fabien Cardoni, Nathalie Carré de Malberg, Michel Margairaz (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances, 1801-2009: dictionnaire thématique et biographique*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012, p. 275-281.
- Valade Bernard, « Variations sur l'urbanisme d'état en région parisienne », *L'Année sociologique*, 2008, vol. 58, n° 1, p. 121.
- Vaz Céline, « Pantin à l'heure des grands ensembles. Affirmation et limites d'une gestion municipale de la ville », dans Emmanuel Bellanger (dir.), *Villes de banlieues: personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Grâne, Créaphis, 2008, p. 119-128.
- Vieillard-Baron Hervé, « Chanteloup-les-Vignes : le risque du ghetto », *Esprit*, 1987, vol. 132, p. 9-23.
- , « Attributions de logement et stratégies de peuplement », *Villes en parallèle*, juin 1990, Peuplements en banlieue, n° 15-16, p. 264-288.
- , *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible*, Paris, Éd. de l'Aube, 1994.
- , « Sarcelles aujourd'hui : de la cité-dortoir aux communautés ? », *Espace, populations, sociétés*, 1996, vol. 2-3, p. 325-333.
- , « Les attributions de logements sociaux : des contraintes techniques au bricolage local », dans *La ville éclatée. Quartiers et peuplement*, Nicole Haumont et Jean-Pierre Lévy (dir.), Paris, L'Harmattan, 1998, p. 175-190.
- , « Des banlieues françaises aux périphéries américaines : du mythe à l'impossible confrontation ? », *Hérodote*, 2006, n° 122, n° 3, p. 10-24.
- Viet Vincent, « Les politiques de la main-d'oeuvre à l'heure de la reconstruction », dans Dominique Barjot, Rémi Baudouï, Danièle Voldman (dir.), *Les reconstructions en Europe, 1945-1949*, Bruxelles, Paris, Éd. Complexe, 1997, p. 191-212.
- , *La France immigrée : construction d'une politique, 1914-1997*, Paris, Fayard, 1998.
- , « La politique du logement des immigrés (1945-1990) ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1999, n° 64, p. 91-103.
- Viet-Depaule Nathalie, « Georges Marrane, un communiste gestionnaire », dans Gilles Le Béguec, Denis Peschanski (dir.), *Les élites locales dans la tourmente : du Front populaire aux années cinquante*, Paris, CNRS Éd., 2000, p. 137-144.

- Vieuguet André, *Français et immigrés : le combat du Parti communiste français*, Paris, Éditions sociales, 1975, 221 p.
- Vigna Xavier, « Une émancipation des invisibles ? Les ouvriers immigrés dans les grèves de mai-juin 68 », dans Ahmed Boubeker, Abdellali Hajjat, *Histoire politique des immigrations (post)coloniales : France, 1920-2008*, Paris, Editions Amsterdam, 2008, p. 85-94.
- , *Histoire des ouvriers en France au XXe siècle*, Paris, Perrin, 2012, 404 p.
- Vigreux Jean, « Le parti communiste à l'heure de l'union de la gauche », dans Danielle Tartakowsky, Alain Bergounioux (dir.), *L'union sans unité : le programme commun de la gauche, 1963-1978*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012, p. 45-56.
- Vilain Olivier, « Des Gam aux Motivé-es : cinquante ans d'associations de démocratie locale », *Territoires*, 2009, n° 500, p. 36-37.
- Villain Christian, *Le Franc-Moisin : un quartier de Saint-Denis et ses habitants immigrés, 1922-1954*, Mémoire de maîtrise, Université Paris 8, 1998.
- Voldman Danièle, « Crise du logement et intervention de l'État : l'ordonnance du 11 octobre 1945 », dans Bruno Duriez, Michel Chauvière (dir.), *La bataille des squatters et l'invention du droit au logement : 1945-1955*, Villeneuve-d'Ascq, 1992, p. 23-37.
- , *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 1997, 487 p.
- , « Les modèles urbains d'Henri Sellier et leur mise en œuvre. À l'Office départemental d'HBM de la Seine », *Histoire urbaine*, 2013, n° 37, p. 95-106.
- , *Locataires et propriétaires : une histoire française, XVIII<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Payot, 2016, 366 p.
- Wacquant Loïc, « Pour en finir avec le mythe des "cités ghettos". Les différences entre la France et les États-Unis », *Annales de la recherche urbaine*, 1992, vol. 54, p. 21-30.
- , *urbains : ghetto, banlieues, État*, Paris, La Découverte, 2006, 331 p.
- Waechter Pierre, « Grenoble : un laboratoire urbain ? La politique municipale des vieux quartiers (1965-1995) », *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire*, Hors-série, été 2015, p. 81-101.
- Weil Patrick, « Le logement des travailleurs immigrés : détournements et impasses d'une politique », dans P. A. Taguieff (dir.), *Face au racisme*, t. 2, Paris, La Découverte, 1991, p. 55-70.
- , *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard, 1995, 604 p.
- , *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002.
- Weil Patrick, Hansen Randall (dir.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La Découverte, 1999, 328 p.
- Weill Pierre-Edouard, *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable : recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Strasbourg, 2013.
- Wihtol de Wenden Catherine, *La citoyenneté européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 1997.
- Willmott Peter, Murie Alan, *La paupérisation du logement social : le cas de la Grande-Bretagne et de la France*, L'Harmattan, 1990.
- Worms Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, vol. 3, n° 66, p. 249-275.
- Wyss Michaël, Meyer-Rodrigues Nicole, *Atlas historique de Saint-Denis: des origines au XVIIIe siècle*, Paris, Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 1996, 444 p.

- Zancarini-Fournel Michelle, « Généalogie des rébellions urbaines en temps de crise (1971-1981) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2004, n° 84, p. 119-127.
- — —, « Généalogie des rébellions urbaines en temps de crise (1971-1981) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2004, vol. 84, p. 119.
- — —, « La destruction de la cité Olivier-de-Serres à Villeurbanne (1978-1984). Charles Hernu précurseur de la politique de la ville ? », dans Sophie Beroud, Boris Gobille, Abdellali Hajjat [et al.], *Engagements, rébellions et genre dans les quartiers populaires en Europe, 1968-2005*, Paris, Editions des archives contemporaines, 2011, p. 115-123.
- Zancarini-Fournel Michelle, Delacroix Christian, *La France du temps présent : 1945-2005*, Paris, Belin, 2010, 653 p.
- Zask Joëlle, « Le public chez Dewey : une union sociale plurielle », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 2008, n° 15, p. 169-189.
- Zeller Olivier, « La place des miséreux et des malades à Lyon, de l'Ancien Régime à nos jours », dans Anne Gotman (dir.), *Villes et hospitalité: les municipalités et leurs étrangers*, Paris, Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2004, p. 80-101.
- Zittoun Philippe, « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement », *Politiques et management public*, 2000, vol. 18, n° 2, p. 123-147.
- — —, *La politique du logement, 1981-1995 : transformations d'une politique publique controversée*, Paris, l'Harmattan, 2001, 288 p.

### Dossiers thématiques de revues

- Autour de l'année 1928. Le social et l'urbain, Vie sociale*, n° 3-4, 1999.
- La résorption de l'habitat insalubre : retour sur une politique publique des années 1970, Actes du colloque du 29 juin 2012*, Paris, *Pour mémoire*, hors-série, Comité d'Histoire du Ministère du Développement durable, 2013.
- Le Franc-Moisin entre histoire et mémoire*, Saint-Denis, Les Éditions de la DIV / Profession banlieue, 2008 (« Etudes et recherches, Hors-série »).
- Les crises de la banlieue au XIXe et XXe siècles : emploi et résidence. Villes en parallèle*, n°10-11, 1986.

### Sources internet et audiovisuelles

- « Guy Houist », WikiRennes [En ligne : [http://www.wiki-rennes.fr/Square\\_Guy\\_Houist](http://www.wiki-rennes.fr/Square_Guy_Houist) : consulté le 24 août 2013].
- « La France des bidonvilles : comment les résorber ? », dans *Le Magazine de la rédaction*. France Culture, 13 juin 2014.
- Archives municipales de Saint-Denis, « La Ruche, petite cité de logements à bon marché du 19e siècle – 1892-1912 », [En ligne <http://archives.ville-saint-denis.fr> : consulté le 8 mai 2016].



## Liste des sigles

---

<b>AFRP</b>	Association des foyers de région parisienne (ex : AFNARP : Association des Foyers Nord-Africains de la Région Parisienne)
<b>ALJT</b>	Accès au Logement des Jeunes Travailleurs
<b>AM-SD</b>	Archives Municipales de Saint-Denis
<b>APL</b>	Aide personnalisée au logement
<b>ATURBA</b>	Atelier d'Urbanisme
<b>CA</b>	Conseil d'Administration
<b>CAF</b>	Caisses d'allocations familiales
<b>CAF</b>	Caisse d'Allocations Familiales
<b>CCURP</b>	Commissaire à la construction et à l'urbanisme en région parisienne
<b>CDC</b>	Caisse des dépôts et Consignations
<b>CDLI</b>	Commission départementale pour le logement des immigrés
<b>CEE</b>	Communauté Economique Européenne
<b>CGT</b>	Confédération générale du travail
<b>CIAM</b>	Congrès internationaux d'architecture moderne
<b>CIL</b>	Comité interprofessionnel pour le logement
<b>CIL RP</b>	Collecteur Interprofessionnel pour le Logement Région Parisienne
<b>CNL</b>	Confédération nationale des locataires puis à partir de 1973, Confédération nationale du Logement
<b>CNL</b>	Commission Nationale pour le Logement
<b>CNLI</b>	Commission Nationale pour le Logement des Immigrés
<b>CNR</b>	Conseil national de la Résistance
<b>DAL</b>	Droit Au Logement
<b>DDASS</b>	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
<b>DDE</b>	Direction Départementale de l'Équipement
<b>DGEN</b>	Direction Générale de l'Équipement National
<b>DIV</b>	Direction Interministérielle de la Ville
<b>DOM-TOM</b>	Département d'Outre-Mer - Territoire d'Outre-Mer
<b>DPM</b>	Direction de la Population et des Migrations
<b>DSQ</b>	Développement Social des Quartiers
<b>ENAM</b>	École nationale d'administration municipale
<b>FAS</b>	Fonds d'Aide Social
<b>FCML</b>	Fichier central des mal-logés
<b>FLN</b>	Front de libération nationale

<b>FM</b>	Francs - Moisins
<b>FMA</b>	Français musulman d'Algérie
<b>FN</b>	Front National
<b>FNAT</b>	Fonds national pour l'aménagement du territoire
<b>FSL</b>	Fonds de Solidarité Logements
<b>FTP</b>	Francs-tireurs et partisans
<b>GIP</b>	Groupe interministériel permanent (pour la résorption de l'habitat insalubre)
<b>HBM</b>	Habitation à bon marché
<b>HLM</b>	Habitation à loyer modéré
<b>HVS</b>	Habitat et Vie Sociale
<b>IAURP</b>	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne
<b>ILM / ILN</b>	Immeubles à loyer moyen / Immeuble à loyer normal
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>ISAI</b>	Immeubles sans affectation immédiate
<b>LEN</b>	Logements économiques normalisés
<b>Logirep</b>	Société pour le logement des immigrés en région parisienne
<b>LOPOFA</b>	Logement populaire et familial
<b>MOUS</b>	Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale
<b>MRL</b>	Ministère de la Reconstruction et du Logement
<b>MRU</b>	Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme
<b>MTLD</b>	Mouvement pour le triomphe des libertés démocratiques
<b>OAS</b>	Organisation armée secrète
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OPH</b>	Office public d'habitation
<b>OPHBM</b>	Office public d'habitation à bon marché
<b>PACT-ARIM</b>	Propagande et Actdion Contre les Taudis - Association de Restauration Immobilière
<b>PALULOS</b>	Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatifs et Occupation Sociale
<b>PCA</b>	Parti communiste algérien
<b>PCF</b>	Parti communiste français
<b>PCF</b>	Parti Communiste Français
<b>PLA</b>	Prêt Locatif Aidé
<b>PLA</b>	Prêt Locatif Aidé
<b>PLA I</b>	Prêt Locatif Aidé d'Insertion
<b>POPS</b>	Protocole d'Occupation du Patrimoine Social
<b>POS</b>	Plan d'Occupation des Sols
<b>PPA</b>	Parti Populaire Algérien

<b>PPF</b>	Parti populaire français
<b>PSR</b>	Programme Social de Relogement
<b>PSR</b>	Programme Social de Relogement
<b>RATP</b>	Régie autonome des transports parisiens
<b>RER</b>	Réseau express régional
<b>RHI</b>	Réhabilitation de l'Habitat Insalubre
<b>RHI</b>	Réhabilitation de l'Habitat Insalubre
<b>RMI</b>	Revenu Minimum d'Insertion
<b>RPF</b>	Rassemblement du peuple français
<b>SAHLM</b>	Société anonyme d'Habitation à loyer modéré
<b>SAINA</b>	Service d'assistance aux indigènes nord-africains
<b>SARP</b>	Service d'Aménagement de la Région parisienne
<b>SCIC</b>	Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts
<b>SEM</b>	Société d'économie mixte
<b>SETI</b>	Secrétariat d'État aux Travailleurs Immigrés
<b>SFHBM</b>	Société française des habitations à bon marché
<b>SLPM</b>	Service de liaison et de promotion des migrants
<b>SOEDAT 93</b>	Société d'Équipement et d'Aménagement de Seine-Saint-Denis
<b>Sonacotra</b>	Société nationale de construction pour les travailleurs à partir de 1963
<b>Sonacotral</b>	Société nationale de construction pour les travailleurs algériens et leurs familles
<b>SRI</b>	Secours rouge international
<b>TVA</b>	Taxe sur la Valeur Ajoutée
<b>UDAF</b>	Union départementale des associations familiales
<b>UFF</b>	Union des Femmes Françaises
<b>URSS</b>	Union des Républiques socialistes soviétiques
<b>ZAC</b>	Zone d'Aménagement Concerté
<b>ZEP</b>	Zone d'Éducation Prioritaire
<b>ZUP</b>	Zone d'Urbanisation Prioritaire



## Table des figures

---

Figure 1-1 : Photographies illustrant le premier bulletin municipal paru après la Libération .....	56
Figure 2-1 : Couverture du bulletin municipal de novembre 1958.....	124
Figure 6-1 : Publicité pour un programme d'accèsion à la propriété réalisé dans le cadre de la ZAC Delaunay-Belleville .....	438
Figure 7-1 : Typologie des logements de l'office HLM de Saint-Denis .....	497

## Table des graphiques

---

Graphique 1-1 : Évolution de la population dionysienne depuis le XIXème siècle .....	79
Graphique 2-1 : Réunions du conseil d'administration de l'office HLM dionysien (1945-1968) : nombre de séance par an .....	142
Graphique 2-2 : Mises en locations de logements neufs (1950-1969) .....	164
Graphique 2-3 : Les hausses de loyer votées par le conseil d'administration de l'office HLM de Saint-Denis (1961-1966) [Prix par m <sup>2</sup> en francs constants, base 1961] .....	182
Graphique 4-1 : Mises en location de logements neufs et destructions de logements (1950-1995).....	301
Graphique 5-1 : Part des logements disponibles pour la commission d'attribution de l'office (1967-1977), par rapport à l'ensemble des mises en locations prévues, d'après les dossiers de séance des commissions.....	383
Graphique 5-2 : Évolution de la part des ménages d'étrangers parmi les locataires de l'office HLM dionysien (1970-1984) [critère de la nationalité des conjoints] .....	393
Graphique 5-3 : Évolution de la part des ménages d'immigrants parmi les locataires de l'office HLM dionysien (1970-1984) [critère du lieu de naissance des conjoints] .....	393
Graphique 5-4 : Évolution de la part des logements neufs parmi les nouveaux contrats de location .....	397
Graphique 7-1 : Indices de dissimilarité entre ménages locataires de l'office, en fonction de variables socio-économiques et démographiques .....	500
Graphique 7-2 : Indices de ségrégation des ménages par types socio-démographiques.....	500
Graphique 7-3 : Indices de ségrégation par catégories socio-professionnelles féminines.....	500
Graphique 7-4 : Évolution de la part des ménages à dominante ouvrière, sans actif féminin (type 1), par segment du parc HLM municipal .....	501
Graphique 7-5 : Indices de ségrégation et de dissimilarité selon la composition des ménages.....	502
Graphique 7-6 : Indices de dissimilarité et de ségrégation des immigrants et étrangers.....	504
Graphique 7-7 : Évolution de la part des ménages d'étrangers par segment du parc HLM municipal .....	505
Graphique 7-8 : Évolution du peuplement du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin, par type de ménage (1972-1988).....	516
Graphique 7-9 : Évolution des indices de ségrégation par type de ménage du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1972-1985) .....	517
Graphique 7-10 : Évolution des indices d'isolement par type de ménage du bâtiment 3 de la cité du Franc- Moisin (1972-1985).....	517
Graphique 7-11 : Nationalité et types socio-démographiques : évolution des indices d'isolement et de dissimilarité des ménages du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1972-1985) .....	518
Graphique 7-12 : Évolution des indices de ségrégation par nationalité des locataires du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1972-1985).....	518
Graphique 7-13 : Évolution des effectifs employés par l'office HLM de Saint-Denis (1981-1987) .....	533
Graphique 7-14 : Part des impayés sur les quittances de loyer émises au cours de l'année (en %).....	542
Graphique 7-15 : Évolution estimée de la part des locataires étrangers par segments du parc HLM municipal (1980-1990).....	557

## Table des tableaux

---

Tableau 3-1 : Les titres d'attribution des logements par période entre 1961 et 1968 ***	206
Tableau 3-2 : Taille des logements (en nombre de pièces) dans le parc immobilier de l'office HLM dionysien en 1955	221
Tableau 3-3 : Documents relatifs à une dette ou des impayés dans les dossiers de locataires, par période d'accès au logement (1950-1968) **	224
Tableau 3-4 : Nombre de bénéficiaires du 1 % patronal de 1961 à 1968, en fonction de la catégorie socio-professionnelle de l'individu de référence du ménage	228
Tableau 3-5 : Part des dossiers comportant certains des documents les plus courants, en fonction de la période d'entrée des locataires dans le logement	231
Tableau 3-6 : Commune de résidence des locataires avant d'accéder à un HLM municipal, en fonction des titres d'attribution (1961-1968) ***	233
Tableau 3-7 : Part des logements par taille (nombre de pièces) dans les cités étudiées par C. Gachelin et dans l'ensemble du parc de l'office	237
Tableau 3-8 : Catégories socio-professionnelles des femmes dans les ménages locataires (1950-1968), par types de cités ***	242
Tableau 3-9 : Ménages de locataires français et étrangers, par période d'entrée dans le parc de l'office municipal NS	252
Tableau 3-10 : Ménages d'« autochtones » et ménages d'immigrants, par période d'entrée dans le parc de logement de l'office municipal ***	253
Tableau 3-11 : Part des ménages comportant au moins un conjoint étranger, à trois moments successifs	255
Tableau 3-12 : Part des ménages comportant au moins un conjoint immigrant (né à l'étranger ou en territoire colonial), à trois moments successifs	255
Tableau 4-1 : Création d'emplois statutaires (administratifs et techniques), votée par le conseil d'administration de l'office HLM de Saint-Denis	315
Tableau 5-1 : Part du contingent préfectoral dans les locations réalisées	368
Tableau 5-2 : Période d'entrée des nouveaux locataires par filière d'attribution (1969-1980) ***	385
Tableau 5-3 : Période d'entrée des ménages d'étrangers, en fonction de la filière d'attribution (1969-1980) ***	388
Tableau 5-4 : Période d'entrée des ménages d'immigrants, en fonction de la filière d'attribution (1969-1980) ***	388
Tableau 5-5 : Ancienneté de résidence à Saint-Denis des demandeurs de logement dénombrés par l'office HLM dionysien (1973-1976)	389
Tableau 5-6 : Part des étrangers parmi les demandeurs de logement dénombrés par l'office HLM dionysien (1973-1976)	389
Tableau 5-7 : Logements neufs et relocations parmi les nouvelles locations ***	397
Tableau 5-8 : Durée d'occupation du logement en fonction de la période d'entrée des locataires (1950-1995) ***	398
Tableau 5-9 : Période de départ des locataires en fonction de leur période d'entrée (1950-1997)	398
Tableau 5-10 : Durée d'occupation des logements en fonction de la période de départ des locataires (1969-1980) **	399
Tableau 5-11 : Filières d'attribution et lieu de résidence des nouveaux locataires de la période 1969-1980 avant la signature de leur bail ***	399
Tableau 5-12 : Nationalité et localisation du logement occupé avant le bail conclu avec l'office HLM municipal par les nouveaux locataires de la période 1969-1980 ***	400
Tableau 5-13 : Durée des locations des bénéficiaires des différentes filières d'attribution (1969-1980) **	400

Tableau 5-14 : Filières d'attribution et types socio-démographiques des ménages de nouveaux locataires (1969-1980).....	404
Tableau 5-15 : Nationalité des ménages locataires et type socio-démographique (1969-1980) *** .....	406
Tableau 5-16 : Nationalité et catégories socio-professionnelles des hommes des ménages de type socio-démographique 1 (« actifs masculins, dominante ouvrière »), 1969-1980.....	406
Tableau 5-17 : Catégorie socio-professionnelle des actifs masculins, en fonction de la période de sortie du parc HLM municipal (1950-1988) * .....	407
Tableau 5-18 : Composition des ménages en fonction de la période de sortie du parc HLM municipal (1950-1988) *** .....	407
Tableau 5-19 : Nationalité du premier signataire du bail et type socio-démographique *** .....	408
Tableau 5-20 : Nationalité du premier signataire du bail et catégorie socio-professionnelle masculine *** .....	408
Tableau 5-21 : Lieu de naissance de l'individu de référence et catégorie socio-professionnelle féminine *** .....	409
Tableau 5-22 : Nationalité du premier signataire du bail et catégorie socio-professionnelle féminine *** .....	409
Tableau 6-1 : L'amplitude des loyers et charges par type de logement (1970) .....	453
Tableau 6-2 : Populations française et étrangère à Saint-Denis et dans le parc de l'office HLM municipal, en 1982.....	484
Tableau 7-1 : Ménages d'ouvriers français, ménages d'ouvriers étrangers parmi les nouveaux locataires logés entre 1975 et 1980 dans les différents segments du parc HLM de l'office dionysien *** .....	506
Tableau 7-2 : Nationalités par segment du parc HLM municipal en 1980 (***).....	508
Tableau 7-3 : Cité du Franc-Moisin, bâtiment 3 : taille des logements par cage d'escalier .....	511
Tableau 7-4 : Logements vacants dans le parc de l'office HLM de Saint-Denis, selon la taille des logements (1983-1986).....	540
Tableau 8-1 : Travaux réalisés et prévus dans le patrimoine de l'office HLM de Saint-Denis en 1990 (Les noms des cités n'ayant pas bénéficié de travaux durant les années 1980 est en gras.).....	574
Tableau 8-2 : Évolution des mutations dans le parc de l'office (1984-1988).....	607
Tableau 8-3 : Demandes d'échange et période de départ dans les dossiers de locataires du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1971-1995).....	608
Tableau 8-4 : Cité du Franc-Moisin, bâtiment 3 : locataires relogés par l'office et demandeurs d'échange (1971-1995).....	609

## Table des encadrés

---

Encadré I-1 : De l'immigration à la minorisation ethno-raciale, clarifier le vocabulaire.....	18
Encadré 2-1 : Les règles du conseil d'administration d'un office d'habitation (1945-1963) .....	136
Encadré 2-2 : La réforme des conseils d'administration d'Office HLM (19 décembre 1963) .....	173
Encadré 3-1 : Les dossiers de locataires de l'office HLM de Saint-Denis pour la période 1950-1968 : méthode quantitative et apports qualitatifs .....	194
Encadré 3-2 : Rumeurs et politisation des attributions d'HLM : un exemple de correspondance.....	211
Encadré 3-3 : Les échanges « extérieurs » : des arrangements limités entre bailleurs locaux .....	213
Encadré 3-4 : Trois cas de rapports complexes entre l'office et des immigrants algériens dans le contexte de l'après-guerre d'Algérie .....	250
Encadré 4-1 : La remobilisation des « mal-logés ». Exemples de courriers envoyés aux nouveaux locataires à la fin des années 1960 .....	283
Encadré 4-2 : Gardien d'immeuble HLM : repères sur l'histoire du métier et du statut.....	324
Encadré 5-1 : La genèse des cités de transit .....	354

Encadré 5-2 : L'arrêté du 1er octobre 1968 relatif aux conditions d'attribution dans la région parisienne des logements des organismes d'HLM .....	359
Encadré 5-3 : L'implantation de foyers de travailleurs migrants à Saint-Denis.....	370
Encadré 5-4 : Les contingents de réservation dans l'attribution des HLM .....	382
Encadré 5-5 : Les réservations pour garantie communale : une nouvelle filière d'attribution contrôlée par la municipalité.....	385
Encadré 5-6 : Les dossiers de locataires des années 1970 : caractéristiques et usages de la source .....	392
Encadré 5-7 : Comment l'office HLM dionysien sous-évalue les immigrés et surévalue le poids relatif des « Nord-Africains » : l'effet des naturalisations .....	395
Encadré 5-8 : Typologie socio-démographique des ménages de locataires logés dans le parc de l'office HLM dionysien entre 1969 et 1980 .....	403
Encadré 6-2 : Les deux locataires expulsés du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin durant les années 1970.....	461
Encadré 7-1 : Mesure des ségrégations : notions et méthodes employées.....	497
Encadré 7-2 : Apports et limites de l'Échantillon OPH pour l'étude des ségrégations au sein du parc HLM municipal .....	498
Encadré 7-3 : Un témoignage de l'attachement au quartier .....	508
Encadré 7-4 : Cité du Franc-Moisin, bâtiment 3 : le profil des ménages mis en cause dans les premières affaires de dégradations des années 1970 .....	511
Encadré 7-5 : Typologie socio-démographique des ménages du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin (1971-1995).....	515
Encadré 7-6 : La composition des conseils d'administration d'Office HLM en 1983 .....	531
Encadré 7-7 : Acteurs et contraintes de l'attribution des HLM à Saint-Denis au milieu des années 1980, d'après un courrier de l'adjoint à l'habitat .....	553

# Table des matières

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	9
Un creuset dionysien ?.....	12
« Entre logeurs et logés » : une enquête dans les archives locales.....	19
Faire l'histoire du logement social des immigrants en « banlieue rouge » après 1945.....	24
Étudier une municipalité sociale.....	28
Un office public d'habitation en banlieue ouvrière.....	32
De l'attribution des logements sociaux à la question de la « citoyenneté urbaine » des immigrants.....	37
Un récit en trois temps.....	45
 <b>PREMIERE PARTIE</b>	
<b>DES HLM POUR TOUS ? DE LA MUNICIPALITE SOCIALE IDEALE A L'EXERCICE D'UNE CITOYENNETE SELECTIVE (1944-1968)</b> .....	49
 <b>Chapitre 1 : Un modèle municipal en reconstruction.</b>	
<b>Le social et l'urbain à Saint-Denis dans les années 1940-1950</b> .....	53
1. Saint-Denis à la Libération : vitrine de la modernité communiste, laboratoire de la réforme municipale.....	55
<b>1.1. De la « révolution communale » à la réorganisation de l'administration municipale</b> .....	55
1.1.1. « Saint-Denis renaît » : hygiène politique et reconstruction.....	56
1.1.2. L'« organisation rationnelle du mieux-être des administrés » : les instruments d'une municipalité moderne.....	60
<b>1.2. Acteurs et réseaux de la réforme urbaine en « banlieue rouge »</b> .....	63
1.2.1. Fernand Roussel : cheville ouvrière de la municipalité dionysienne depuis la Libération.....	64
1.2.2. Robert-Henri Hazemann : théoricien de la municipalité sociale.....	66
1.2.3. André Lurçat : une figure communiste de l'architecture moderne pour transformer Saint-Denis.....	69
2. Les conceptions municipales du social.....	72
<b>2.1. Esprit résistant et bienfaisance militante : le social humanitaire de la sortie de guerre</b> .....	73
<b>2.2. Le regard partiel du social municipal sur la société ouvrière et immigrée</b> .....	76
2.2.1. Familialisme et « science communale » au temps de la société salariale.....	77
2.2.2. Internationalisme : un regard politique et humanitaire sur l'immigration étrangère.....	81
<b>2.3. L'« Unité de quartier » d'André Lurçat : une réponse abstraite face à l'urbain insalubre...</b> .....	86
3. La municipalité sociale à l'épreuve de l'ordre politique et institutionnel d'après-guerre.....	91
<b>3.1. Contraintes et adaptations d'une politique sociale à l'échelle municipale</b> .....	91
3.1.1. Tutelle ministérielle et soutiens militants : premiers tests pour la politique municipale de logement (1945-1947).....	93
<i>Le lancement difficile de l'office d'HBM malgré des ministres communistes</i> .....	94
<i>Les réquisitions de logements : adaptation administrative et désillusion politique</i> .....	95
<i>Une distance durable entre la municipalité et ses administrés</i> .....	98
3.1.2. L'organisation de l'administration municipale en question.....	100
<i>Des difficultés persistantes : entraves administratives et recrutement</i> .....	100
<i>Un bilan sévère au début des années 1960</i> .....	103
<b>3.2. Élus et municipalité aux prises avec la « citoyenneté paradoxale » des Algériens en métropole</b> .....	106
3.2.1. Le cheminement complexe de l'anticolonialisme municipal.....	107
3.2.2. Solidarité ouvrière ou négociation d'une tutelle partagée ?.....	113
 <b>Conquête du bonheur et désillusions réformatrices : l'horizon contrasté de la municipalité sociale</b> .....	118

<b>Chapitre 2 : Office HLM et construction en banlieue ouvrière : les fondations incertaines de la municipalité sociale</b> .....	121
1. Politiser et construire ? Les communistes dionysiens entre pénurie de logement et gestion HLM .....	123
<b>1.1. « Le problème n°1 : le logement » : logiques du discours municipal</b> .....	124
1.1.1. Politisation de guerre froide : l'« affaire de la cité Langevin » (1947-1952) .....	125
1.1.2. Construire à Saint-Denis ? Une politique municipale en butte à des projets concurrents .....	128
1.1.3. De la politisation à la mise au point d'une rhétorique défensive (1948-1964).....	130
<b>1.2. La conduite de l'office HLM dionysien : contrôle politique et logiques consensuelles</b> ....	135
1.2.1. La forte implication des élus municipaux.....	136
1.2.2. Les faiblesses du contrôle préfectoral .....	139
1.2.3. Le conseil d'administration en pratique : la production du consensus.....	141
2. Construction HLM et persistance de la ville insalubre (1945 -1965).....	147
<b>2.1. Dix années de difficultés : la constitution d'un premier segment du parc HLM municipal (1945-1955)</b> .....	147
2.1.1. Une courte fenêtre d'opportunités sur le marché foncier .....	147
2.1.2. Face aux lenteurs de la construction : le rachat d'un ensemble HBM .....	149
2.1.3. Des constructions neuves entravées par l'instabilité économique .....	151
<b>2.2. La rénovation urbaine empêchée : l'îlot Basilique</b> .....	153
2.2.1. Face au principal « îlot insalubre » de Saint-Denis : des instruments inadaptés (1945-1957).....	154
2.2.2. Aménager la ville aux abords de la Basilique : les missions de l'office HLM en question (1958-1965) .....	156
<b>2.3. L'entrée dans l'âge de la construction de masse : adaptations et désillusions (1954-1963)</b> .....	160
2.3.1. 1954-1959 : construction programmée et segmentation sociale des HLM municipaux.....	160
2.3.2. 1959-1963 : relais de la SEM Le Logement dionysien et mise en cause de l'architecture des cités municipales.....	162
3. Tutelle étatique, gestion locale : l'office dionysien face aux contraintes de l'institution HLM (1954-1965).....	166
<b>3.1. Affichages de l'autorité étatique et résistances locales des HLM</b> .....	167
3.1.1. L'État et les attributions d'HLM : premières tentatives d'encadrement sans lendemain (1954-1961) .....	168
3.1.2. Crise algérienne et décisions technocratiques : la construction HLM municipale en suspens (1962-1964).....	172
<b>3.2. Gestion financière et politique des loyers : l'emprise de l'État et ses limites</b> .....	176
3.2.1. L'office dionysien sous l'œil des fonctionnaires des Finances.....	176
3.2.2. Les loyers : enjeu d'un bras de fer avec la tutelle préfectorale .....	180
<b>3.3. Gérer 5000 logements : missions étendues, moyens limités</b> .....	185
<i>La modernisation urbaine et ses incertitudes, ou la fragilité des HLM comme ressource politique</i> .....	188
<b>Chapitre 3 : Attribuer les HLM municipaux : l'apprentissage d'une « sélection nécessaire » (1950-1968)</b> .....	191
1. Le poids des enjeux politiques locaux sur la procédure d'attribution .....	195
<b>1.1. Défendre avant tout la vocation locale des HLM municipaux</b> .....	195
1.1.1. La demande de logement : pratique civique, mobilisation politique.....	196
1.1.2. La commission d'attribution de l'office : procédure formelle, pratiques informelles .....	198
1.1.3. Un enjeu permanent : les prérogatives municipales face à la multiplicité des filières d'attribution.....	201
<b>1.2. Définir les bénéficiaires légitimes</b> .....	207
1.2.1. L'appartenance municipale : un critère peu sélectif .....	207
1.2.2. Tensions autour des attributions : un risque politique pris au sérieux .....	208

1.2.3. Travailleurs respectables et mal-logés prioritaire : deux profils d'ayants droit légitimes .....	213
1.2.4. Du citoyen méritant à l'administré ordinaire .....	216
2. La composition sociale des cités municipales au prisme des dossiers de locataires.....	219
<b>2.1. L'expérience des années 1950 : du « HLM pour tous » à l'« évincement des "faibles" » ? .....</b>	<b>219</b>
2.1.1. Des difficultés économiques et sociales précoces .....	220
2.1.2. Quelle place pour les pauvres dans la politique municipale de logement ? .....	224
<b>2.2. Les évolutions silencieuses des années 1960 .....</b>	<b>229</b>
2.2.1. L'office dionysien et ses locataires : des rapports plus distants .....	230
2.2.2. Le critère de l'appartenance locale en question.....	233
2.2.3. Une introuvable politique de peuplement .....	235
2.2.4. Entre inerties sociales et mutations familiales : l'émergence de nouvelles ségrégations ? .....	240
3. Attribuer des HLM aux immigrants ? L'incertitude juridique et ses effets locaux.....	243
<b>3.1. Une réglementation incertaine, entre usages et cas particuliers .....</b>	<b>244</b>
<b>3.2. L'office dionysien et l'attribution de logements aux immigrants .....</b>	<b>247</b>
<i>Construction administrative des populations ou institution silencieuse d'une citoyenneté municipale sélective ? .....</i>	<i>256</i>
<b>DEUXIEME PARTIE LE PEUPEMENT IMMIGRE, NOUVEL ENJEU MUNICIPAL A L'HEURE DES GRANDES MUTATIONS URBAINES (1965-1974) .....</b>	<b>261</b>
<b>Chapitre 4 : Âge d'or ou impasse ? Urbanisme municipal et gestion HLM aux premiers temps de la Seine-Saint-Denis.....</b>	<b>267</b>
1. La municipalité sociale, nouvelle génération.....	269
<b>1.1. De la « banlieue municipale » à la Seine-Saint-Denis : continuité des discours, reconfiguration des pouvoirs .....</b>	<b>270</b>
1.1.1. « Notre passé répond de l'avenir » : la fabrique de la continuité municipale.....	270
1.1.2. Les cartes redistribuées de la notabilité « rouge ».....	274
<b>1.2. Élus, personnels administratifs et entourage municipal : passages de relais et remobilisation .....</b>	<b>278</b>
1.2.1. Renouveau générationnel et transmission d'un esprit « social » .....	278
1.2.2. Politique de logement : une remobilisation confiée à Robert Dumay à partir de 1965.....	280
1.2.3. Contrôle municipal préservé et consensus dans la conduite de l'office HLM : le conseil d'administration de 1964 à 1974 .....	286
2. Urbanisme et construction de masse : l'impossible valorisation des réalisations municipales des « années 68 ».....	289
<b>2.1. Face à de nouveaux enjeux urbains : les limites d'une reconduction à l'identique du projet municipal .....</b>	<b>290</b>
2.1.1. Accroître la construction HLM : une question d'actualité... au milieu des années 1960.....	290
2.1.2. Désindustrialisation et maîtrise municipale de l'aménagement local .....	293
2.1.3. Habitat insalubre et immigration : entre planification étatique et politisation « gauchiste » .....	295
<b>2.2. Une coopération renforcée avec l'État urbaniste, pour des succès sans lendemain .....</b>	<b>300</b>
2.2.1. Résorption des bidonvilles : du soutien décisif de la Sonacotra aux impasses du social municipal .....	302
2.2.2. La rénovation du quartier Basilique enfin lancée : les HLM en retrait.....	304
2.2.3. Des « grands ensembles » à l'heure de la circulaire Guichard (1973) .....	309
3. Administrer 9 000 HLM : difficultés de la « gestion sociale » .....	313
<b>3.1. La sortie difficile d'une situation de sous-administration chronique.....</b>	<b>314</b>
3.1.1. Une administration renforcée à la faveur de l'expansion du parc HLM municipal .....	314
3.1.2. Sous la pression du nombre : division du travail et mise à distance du public.....	317
<b>3.2. La sauvegarde matérielle du patrimoine : une mission impraticable .....</b>	<b>320</b>
3.2.1. Échec des premières expériences de réhabilitation et faiblesse chronique des capacités techniques de l'office municipal.....	320

3.2.2. Gardiens, concierges et hommes de peine : intérêt renouvelé, efficacité limitée.....	323
<b>3.3. Les innovations limitées de la « gestion sociale » des HLM dionysiens.....</b>	<b>327</b>
3.3.1. Construction HLM et ségrégation sociale : une préoccupation secondaire.....	327
3.3.2. Du logement social à l'action sociale ?.....	330
<b><i>Métamorphoses du social municipal et dévalorisation des HLM.....</i></b>	<b>333</b>
<b>Chapitre 5 : En quête d'une politique du peuplement <i>immigré</i>.....</b>	<b>339</b>
1. Aux marges de l'hospitalité municipale.....	342
<b>1.1. Populations « flottantes » : de l'indifférence bienveillante à la dénonciation de politiques d'État.....</b>	<b>342</b>
<b>1.2. La bienfaisance municipale face à la concurrence associative.....</b>	<b>347</b>
2. Des quotas de relogement au « seuil de tolérance » : genèse d'un nouveau problème municipal.....	352
<b>2.1. Résorption des bidonvilles et problématisation du peuplement <i>immigré</i>.....</b>	<b>352</b>
2.1.1. Quotas d' <i>immigrés</i> et cités de transit : l'illusion de l'expertise (1966-1969).....	352
2.1.2. L'appropriation municipale de la problématique du peuplement <i>immigré</i> (1969-1971).....	357
<b>2.2. Vers une politique d'endiguement du peuplement <i>immigré</i> à l'échelle départementale ....</b>	<b>362</b>
2.2.1. Un préfet avec les acteurs locaux contre les « ghettos ».....	362
<i>L'usage communiste de la crainte du « ghetto ».....</i>	<i>363</i>
<i>Définition et premiers effets d'une politique départementale.....</i>	<i>365</i>
2.2.2. La crispation municipale à son acmé (1973-1974).....	369
2.2.3. L'officialisation tardive d'une politique d'endiguement du peuplement <i>immigré</i> en Seine-Saint-Denis (1974-1975).....	373
3. Attribuer les HLM municipaux à l'heure des quotas d' <i>immigrés</i> .....	377
<b>3.1. Formalisation accrue des attributions de logements et pratiques discriminatoires à géométrie variable.....</b>	<b>377</b>
3.1.1. Le rôle capital des services administratifs de l'office.....	378
3.1.2. La durée de résidence : un critère discriminant appliqué à une minorité des bénéficiaires d'HLM municipaux.....	381
3.1.3. La discrimination des étrangers après 1972 : extension et limites.....	387
<b>3.2. Au prisme des dossiers de locataires : attributions de logements et peuplement du parc HLM municipal.....</b>	<b>392</b>
3.2.1. La fermeture aux <i>immigrés</i> : effets immédiats, représentations durables.....	393
3.2.2. <i>Immigrés</i> dionysiens, Français sans attaches locales : un effet inattendu des pratiques discriminatoires.....	397
3.2.3. Un peuplement <i>immigré</i> accru, sans mouvement de « prolétarianisation » des locataires municipaux.....	402
<b><i>De l'hospitalité municipale mesurée au « seuil de tolérance », ou comment escamoter l'enjeu de la citoyenneté urbaine avec des quotas.....</i></b>	<b>411</b>

## TROISIEME PARTIE

L'OFFICE ET LES <i>IMMIGRÉS</i> EN TEMPS DE CRISE DES « CITOYENS-LOCATAIRES » À L'ÉPREUVE DES RÉVISIONS DE LA GESTION HLM (1975-1995).....	417
---	-----

## **Chapitre 6 : L'épuisement d'un modèle. Entrée en crise de l'office et interrogations sur le public de la municipalité sociale (1975-1980).....**

1. Urbanisme et social municipal à l'heure de la « loi Barre » : une réorientation discrète.....	425
<b>1.1. Remaniements municipaux et révision de la politique urbaine dionysienne.....</b>	<b>425</b>
1.1.1. La prise en main de la politique urbaine par Maurice Soucheyre.....	426
1.1.2. Face à la réforme des politiques de logement : les derniers feux d'une stratégie d'opposition (1975-1978).....	429

1.1.3. Flottements dans la conduite de l'office HLM et révision de la politique municipale de logement.....	434
<b>1.2. Poursuivre une politique sociale de construction sans l'office HLM ?</b> .....	437
1.2.1. Dernières cités de l'office avant arrêt des constructions : la ZAC Delaunay-Belleville .....	437
1.2.2. Rénovation et peuplement du centre-ville : priorité au social ? .....	439
<b>2. L'entrée en crise financière de l'office HLM dionysien : ressorts et effets</b> .....	444
<b>2.1. Diagnostic difficile et consensus impossible sur les solutions à apporter</b> .....	444
2.1.1. Les causes du déficit : crise économique et fragilités héritées .....	444
2.1.2. L'absence de solutions politiques .....	449
<b>2.2. Loyers et dettes : solutions en trompe-l'œil et lenteur des changements institutionnels ...</b> .....	453
2.2.1. Vers la fin d'une politique de loyers minorés ? .....	453
2.2.2. Le recouvrement des dettes : des tentatives peu fructueuses.....	456
<b>2.3. Le poids de la dégradation matérielle des cités</b> .....	458
2.3.1. L'aggravation des dégradations .....	458
2.3.2. Responsabilisation des locataires, stigmatisation des familles <i>immigrées</i> .....	460
<b>3. Les contradictions du « 0,1 % immigrés » : ouverture du parc HLM et reconduction du problème <i>immigré</i></b> .....	463
<b>3.1. Du national à la Seine-Saint-Denis : les ambiguïtés de la nouvelle politique de logement des <i>immigrés</i></b> .....	464
3.1.1. L'affichage tactique d'une politique nationale du logement des <i>immigrés</i> .....	464
3.1.2. La CDLI 93 : un guichet sans orientation politique .....	469
<b>3.2. Enjeux et usages dionysiens du « 0,1 % immigrés »</b> .....	473
3.2.1. La signature précoce d'une convention de réservation de logements en faveur de familles d'immigrants étrangers.....	474
3.2.2. Évolutions et contradictions du regard municipal sur le peuplement <i>immigré</i> à la fin des années 1970 .....	476
3.2.3. Effet d'aubaine : « 0,1 % immigrés » et attribution des logements de l'office.....	481
<b>Révisions de la politique municipale de logement et reformulation du problème <i>immigré</i></b> .....	487

## **Chapitre 7 : L'impératif gestionnaire des années 1980 : du redressement financier au « rééquilibrage ethnique »**..... 493

<b>1. Ségrégations modérées, cohabitations mal négociées : l'éclairage des dossiers de locataires</b> .....	495
<b>1.1. Points de méthode</b> .....	496
<b>1.2. Généalogie et limites des ségrégations internes au parc de l'office</b> .....	499
1.2.1. Une ségrégation socio-démographique atténuée .....	499
1.2.2. Immigrants et étrangers : des ségrégations modérées mais persistantes .....	504
<b>1.3. L'office dionysien face à l'enjeu de la cohabitation</b> .....	510
1.3.1. Cohabitations et conflits accentués aux périphéries municipales : l'exemple du bâtiment 3 de la cité du Franc-Moisin .....	511
1.3.2. Normaliser les usages pour apaiser les cohabitations conflictuelles : les limites de la gestion HLM instituée.....	519
<b>2. « Équilibre social », équilibre des comptes : des impératifs gestionnaires inatteignables au début des années 1980</b> .....	524
<b>2.1. La conversion gestionnaire de l'office HLM dionysien</b> .....	525
2.1.1. Redressement financier et réhabilitation des cités : la négociation d'un cadre contractuel (1980-1983).....	525
2.1.2. Rigueur gestionnaire et nouveau management public.....	531
<b>2.2. Des résultats fragiles</b> .....	535
2.2.1. Relèvement des loyers et financement des réhabilitations : les contraintes persistantes de la tutelle étatique .....	536
2.2.2. Impayés et vacances de logement : la résistance du social .....	538

3. Le peuplement <i>immigré</i> , une variable de gestion assumée face aux difficultés du redressement de l'office (1980-1987) .....	543
3.1. « 0,1 % », HVS : le devenir des financements liés au logement social des immigrants dans les années 1980 .....	544
3.2. Des mal-logés étrangers discriminés : un effet de la politique de « rééquilibrage social et ethnique » de l'office dionysien .....	549
<i>En attendant la sortie de crise de l'office : une citoyenneté urbaine sous condition</i> .....	558
<b>Chapitre 8 : À l'heure de la politique de la ville : gestion HLM réformée, clivages sociaux et crispation ethno-raciale (1988-1995)</b> .....	563
1. L'office et les quartiers : l'avènement d'une gestion différenciée du territoire municipal .....	566
<b>1.1. Un second tournant gestionnaire</b> .....	566
1.1.1. L'ascendant des communistes « fondateurs » sur la politique municipale de logement .....	567
1.1.2. Un style gestionnaire pleinement assumé : discours et réorganisation administrative .....	570
<b>1.2. Réhabiliter et bâtir pour « revenir à un haut niveau »</b> .....	573
1.2.1. Réhabilitations et démolitions dans les cités municipales : le temps des opérations difficiles .....	574
1.2.2. La reprise d'une activité bâtisseuse diversifiée .....	580
2. Du « droit à la ville » aux discriminations ethno-raciales : les contradictions de la gestion HLM .....	584
<b>2.1. En marge de la politique de la ville : les évolutions du cadre institutionnel de la gestion HLM</b> .....	584
2.1.1. Procédures d'attribution : la réforme comme réaffirmation de pratiques antérieures .....	584
2.1.2. « Bouclage » des APL et rationalisation de la grille des loyers .....	588
<b>2.2. Contradictions et limites de la politique de loyer de l'office dionysien au début des années 1990</b> .....	590
2.2.1. Le relèvement substantiel des loyers et des charges .....	591
2.2.2. Des mesures sociales limitées .....	595
2.2.3. Une répression accentuée des impayés .....	598
<b>2.3. L'envers de la « gestion adaptée » : un durcissement des rapports locatifs</b> .....	601
2.3.1. Le squat : problème ancien, sensibilité nouvelle .....	603
2.3.2. Un contrôle plus intransigeant des échanges de logement .....	606
<b>2.4. L'attribution de logements aux <i>immigrés</i> au début des années 1990</b> .....	611
2.4.1. Des discriminations instituées .....	611
2.4.2. De l'immigration aux minorités ethno-raciales : le bricolage de nouvelles techniques d'identification des locataires .....	615
<i>L'horizon brouillé de la citoyenneté urbaine</i> .....	619
<b>CONCLUSION</b> .....	625
Logement social et modernisation d'une banlieue ouvrière et <i>immigrée</i> .....	627
La gestion d'un office HLM de banlieue ouvrière : pratiques en tensions et dérives discriminatoires .....	630
Les trois registres de la gestion municipale du logement des immigrants et des minorités ethno-raciales .....	634
SOURCES .....	645
BIBLIOGRAPHIE .....	655
LISTE DES SIGLES .....	687
TABLE DES FIGURES .....	691
TABLE DES GRAPHIQUES .....	691
TABLE DES TABLEAUX .....	692
TABLE DES ENCADRES .....	694
TABLE DES MATIERES .....	695