
deuxième partie

espoirs et échec
des grands ensembles :
Mireuil,
l'exemple rochelais.



photo33
Mireuil, des barres pour horizon.
Photo MOULINIER, Henri, *septembre 2010*

Dans le compte-rendu d'une réunion concernant la future Z.U.P. de Périgny, le 27 juin 1971, quelques mois avant l'arrivée des premiers habitants, un journaliste¹⁷³ affirme que « la Z.U.P. de Périgny peut ne pas devenir un quartier dortoir déshumanisé, une ville morte où vivent repliés sur eux-mêmes des gens qui ne se connaissent pas. Il n'est pas encore trop tard pour éviter les erreurs commises à Mireuil, en un temps où l'on réfléchissait moins que maintenant sur le bonheur de l'homme et où le mot environnement n'avait pas été inventé ».

Quelques mois plus tard, lors de l'accueil de ces « pionniers » de la Z.U.P., le 11 septembre 1971¹⁷⁴, Michel Crépeau affirme penser « au développement qualitatif du quartier, « tout particulièrement l'environnement et l'animation ».

D'autant que la construction d'une nouvelle Z.U.P. de 10.000 logements (...) est « une concentration de 40 000 habitants en un point donné. C'est certainement beaucoup trop (...) » ajoute-il.

L'urbanisation rochelaise d'après-guerre présente un visage contrasté et agité.

Elle est marquée par l'échec du projet de reconstruction de La Rochelle-Pallice de l'architecte Le Corbusier, dès 1946 ; la réalisation de Port-Neuf, puis la construction de la première Z.U.P. de La Rochelle, celle de Mireuil, dès 1958.

Déjà, pointent les critiques des habitants de ce grand ensemble de Mireuil et de leur Comité de Défense, dans ce quartier trop exclusivement résidentiel : la situation de mal-vie sert de repoussoir, de contre-exemple.

A travers Mireuil, ce sont les grands ensembles qui sont, partout, remis en cause. Ils sont bâtis rapidement au lendemain de la seconde Guerre Mondiale, dans un contexte de destructions et de grave pénurie de logement. Nous sommes loin du formidable espoir soulevé par ces programmes de construction d'ensembles de tours et de barres.

Dans cette deuxième partie, nous analyserons les caractéristiques de cette politique d'urbanisation marquée par la réalisation des ces grands ensembles, remise en cause dès 1973, avec la circulaire du Ministre Olivier Guichard.

C'est dans ce cadre que nous situerons l'évolution urbaine de La Rochelle des années 1950-60, de Port-Neuf à Mireuil. Nous verrons, en particulier, les limites de la réalisation de cette première Z.U.P. de Mireuil, les critiques émises. La réalisation de la deuxième Z.U.P. rochelaise, celle de Villeneuve-Des-Salines, en sera profondément modifiée.



Photo34.
Mireuil,
les tours
de la place de l'Europe
Photo MOULINIER, Henri,
septembre 2010

173. LEDOUX, Serge, A l'exemple de la ville d'Yerres. La Z.U.P. de Périgny pourrait recevoir des équipements intégrés aux C.E.S, La France, 28 juin 1971, A.D.C.M.. IL rend compte d'une soirée à l'initiative de la Jeune Chambre Économique, portant sur l'avenir de la Z.U.P. de Villeneuve-Des-Salines.

174. LEDOUX, Serge, « Nous voulons faire de cette Z.U.P. ... une zone à humaniser en priorité », *Sud-Ouest*, 13 septembre 1971, *ibidem*

II.1

Après la seconde guerre mondiale, la reconstruction.

Au sortir de la seconde Guerre Mondiale, le bilan est lourd sur le plan humain, mais aussi matériel pour le territoire français, tour à tour bombardé par les troupes allemandes, puis par les alliés pour nous libérer de l'occupation étrangère.

Le pays est en ruine et ses infrastructures sont lourdement endommagées. La production industrielle ne correspond qu'à la moitié de celle de 1938. La France et ses villes, dont La Rochelle, doit faire face à une crise aigüe du logement¹⁷⁵.

Les destructions liées à la guerre sont nombreuses : 460 000 immeubles détruits et 190 000 endommagés, soit 18% du parc immobilier français¹⁷⁶.

Dans le même temps, la fin de la guerre signe la reprise de la natalité ; les logements sont surpeuplés.

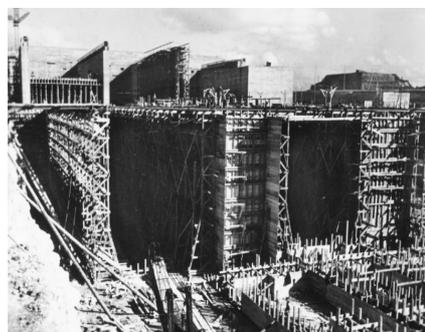
Les prévisions démographiques sont impressionnantes.

Le Commissariat Général au Plan prévoit 68 millions d'habitants, en métropole, pour l'an 2000. Et l'exode rural s'intensifie et accroît les migrations vers les villes.

La France s'installe dans une crise du logement, dramatique et durable.

La Rochelle n'échappe pas à cette situation : de nombreux logements sont détruits ou endommagés¹⁷⁷.

La ville est déclarée ville « sinistrée » par arrêté ministériel le 29 décembre 1945.



doc30.

La base sous-marine en construction. (1941-1943).
Photo Budesarchiv Bild, www.wikipedia

175. SIMON, Sandrine, *Construction et évolution d'un quartier rochelais, Port-Neuf*, Mémoire de maîtrise de géographie, La Rochelle, F.L.L.A.S.H., 2001, B.U.

176. VOLDMAN, Danièle, Une chronique du siècle, In *Urbanisme*, 1999

177. *Données statistiques sur la ville de La Rochelle*, 1956, A.M.L.R.

II.1.1

La reconstruction : une grande mission de l'État.

En octobre 1944, le gouvernement provisoire de la République, présidé par le Général De Gaulle, crée le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, fruit du regroupement des services de la Délégation Générale à l'Équipement National et de ceux du Commissariat à la Reconstruction Immobilière.

Le 16 novembre 1944, Raoul Dautry est nommé ministre¹⁷⁸. Il se distingue par sa largeur de vue et ses ouvertures aux mouvements architecturaux et urbanistiques. En février 1945, il confie à Le Corbusier, porteur de la vision « fonctionnelle » de la ville, issue de la Charte d'Athènes, le projet de reconstruction de La Rochelle-La Pallice¹⁷⁹.

Ce ministère est chargé de mener une politique générale d'urbanisme et de construction immobilière, en s'appuyant sur une loi, édictée par Vichy, le 15 juin 1943.

Elle normalise les documents d'urbanisme¹⁸⁰ et constitue, en définitive, la pierre angulaire de la naissance d'une « législation cohérente » de l'urbanisme.

Ce fut une étape essentielle d'un « mouvement de fond qui s'est dessiné irréversiblement vers une législation globale et cohérente de l'aménagement urbain ». Elle pose les bases de notre urbanisme réglementaire contemporain.

Une loi qui donne à l'État la maîtrise de l'urbanisme.

Cette loi du 15 juin 1943 comporte une réforme en trois grands volets :

- La création d'une administration centrale et régionale de l'urbanisme : une Direction de l'urbanisme au sein de la Délégation à l'équipement national et, à l'échelon régional, les Services Extérieurs sont placés sous l'autorité d'un Inspecteur Général de l'urbanisme.
- La réorganisation de la gestion de l'urbanisme, qui donne au Délégué Général à l'équipement national la maîtrise des projets d'aménagement. Ceux-ci sont de deux sortes : projets intercommunaux et projets communaux.
- Le renforcement de la réglementation de l'urbanisme : la loi synthétise les législations précédentes, mais renforce aussi les obligations imposées aux constructeurs (tel le principe de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme).

¹⁷⁸. *Wikipedia*, Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme.

¹⁷⁹. LE CORBUSIER, Charles, *Première note relative au plan d'urbanisation de La Rochelle-La Pallice*, 27 février 1946, La Rochelle, Inventaire XIXe-XXe s, A.M.L.R., Côte 2632

¹⁸⁰. Loi n° 324 du 15 juin 1943, relative aux formes et délais de l'instruction et de l'enquête préalable à la création de groupes d'habitation ou de lotissements, <http://cin-urbanisme.org/urbanisme/emergence.html>

L'État s'appuie sur cette loi¹⁸¹ pour promouvoir une planification du développement du territoire, équilibrée, durable et égale pour tous¹⁸².

L'aménagement du territoire est défini comme « l'art ou les techniques de disperser avec ordre à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et les activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en tenant compte des contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques »¹⁸³.

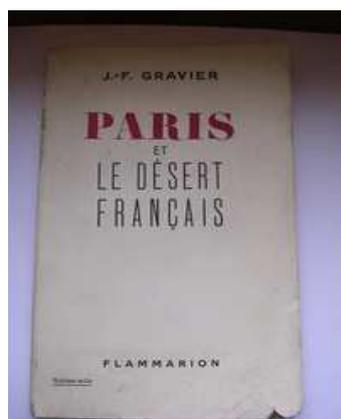
La « macro-céphalie » parisienne est dénoncée dès 1947. Paris est accusé d'avoir « dévoré » pendant un siècle les ressources et les talents de la province française : « Dans tous les domaines, l'agglomération parisienne s'est comportée depuis 1850, non pas comme une métropole vivifiant son arrière-pays, mais comme un groupe mono-polueur dévorant la substance nationale ». Paris est présenté comme un monstre effrayant : « les tentacules de Paris s'étendent ainsi sur tout le territoire ». Ce « monstre urbain comme Paris fait perdre à la France chaque année trois fois plus de richesse humaine que l'alcoolisme » écrit Jean-François Gravier¹⁸⁴.

Pour lui, Paris n'est pas le seul coupable. Lyon, Marseille et la Côte d'Azur jouent un rôle similaire.

Pour lutter contre Paris, il préconise une politique d'aménagement du territoire pour développer à nouveau les campagnes et décentraliser la France.

La construction de logements en constitue, avec l'emploi, un des outils essentiels pour fixer la population. Ces thèses, notamment la métaphore du « désert français », alimentent largement le débat politique français, depuis 1947.

Planification centrale et politique d'aménagement du territoire orientent la politique de l'État en matière urbaine, dans le contexte de grave crise du logement, mais aussi d'échec du « municipalisme » en France. Trop de municipalités ont montré « leur fragilité ou leur impéritie » en matière urbaine, contrairement à d'autres pays d'Europe¹⁸⁵.



doc31.
GRAVIER, Jean-François,
« Paris et le désert français »,
Paris, Flammarion, 1947

181. SIMON, Sandrine, *ibid*, p.21-22

182. BRULAY, Fabien, *La mise en place et le fonctionnement d'un espace urbain à travers l'exemple de la Z.U.P. de Mireuil à La Rochelle*, Maîtrise de géographie., La Rochelle, F.L.A.S.H., juin 2002, p.18

183. MERLIN, Pierre (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, P.U.F., 2009

184. GRAVIER, Jean-François, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1972, pp. 60-74-111

185. DUBY, Georges, *Histoire de la France urbaine*, Paris, Seuil, Tome V, p.76

II.1.2 ***L'État met en place une politique du logement.***

Pour faire face à la crise du logement, l'État met en place les moyens juridiques d'une politique interventionniste :

La loi du 3 septembre 1947 réorganise en profondeur le secteur des Habitations Bon Marché (H.B.L.). Elle instaure un régime de prêts directs du Trésor public de 2% sur soixante-cinq ans, avec différé d'amortissement et remise partielle des intérêts sur dix ans. La surface minimale des logements est augmentée : elle passe de 45 mètres carrés à 57 mètres carrés pour un trois pièces. Certains équipements sont rendus obligatoires, notamment la salle d'eau. Mais les crédits ouverts au titre des prêts à taux réduits sont très insuffisants. Entre 1947 et 1950, un peu plus de 30 000 logements seulement sont produits par les organismes d'H.B.L.¹⁸⁶

La loi, dite « de 1948 »¹⁸⁷ façonne durablement le marché immobilier français. Elle maintient le blocage des loyers, existant depuis 1914, pour les logements « anciens », mais elle instaure la liberté des loyers pour les logements neufs ou complètement rénovés. L'objectif est d'encourager la construction de logements nouveaux, anémiée par le blocage des loyers hérité de la Première Guerre Mondiale.

Malgré les espoirs, cette loi ne résout pas les problèmes de logement. La pénurie s'est maintenue. Des mécanismes d'exonération fiscale ne permettent pas d'inciter suffisamment les investisseurs privés. Pour eux, l'essentiel du marché reste constitué de logements réglementés, qui ne peuvent être rentabilisés et permettre de financer de nouvelles constructions. Il est prévu un rattrapage progressif des loyers du secteur soumis à la loi, mais, dans les faits, les gouvernements successifs ne prennent pas le risque politique de mécontenter les nombreux locataires de ces logements à bas loyers.

La loi du 21 Juillet 1950, dite « loi Courant »¹⁸⁸ jette les bases d'un nouveau système de financement qui subsiste pendant près de vingt ans. L'État intervient par des primes et prêts à long terme, gérés par le Crédit Foncier, pour accélérer la construction de logements, notamment en accession à la propriété. Ce système favorise les classes moyennes et supérieures. Cette même loi transforme les Habitations Bon Marché (H.B.M.) en Habitations à Loyer Modéré (H.L.M.).

A partir de 1953, on assiste à un développement très rapide de la construction pour faire face aux problèmes de surpeuplement et aux évolutions démographiques. On passe de 113 000 logements par an construits en 1953 à 336 000 dix ans plus tard.

Cette construction est essentiellement le fait de l'accession aidée à la propriété (1,5 millions de logements financés par les primes et prêts du Crédit Foncier de France). Le logement locatif social, avec 609 000 logements construits en dix ans, ne représente que 21% de la production¹⁸⁹.

En 1954, l'État diminue les taux d'intérêt des prêts du Trésor à 1%, mais il réduit la durée des prêts qui passe de soixante-cinq à quarante-cinq ans.

186. KAMOUN, Patrick, Financement du logement social et évolutions de ses missions, 3-2005, CAIRN-INFO n° 123, Caisse Nationale des Allocations Familiales, <http://www.cairn.info>

187. Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et des locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel, Paris, *Journal Officiel*, 2 septembre 1948, p.8659.

188. KAMOUN, Patrick, Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 à nos jours, *Informations sociales*, C.N.A.F. n° 123, pp.20 à 33

189. KAMOUN, Patrick, *ibidem*

Il s'agit de construire plus, plus vite et moins cher.

L'État procède par concours. Après l'appel de l'Abbé Pierre, ce sont des logements économiques de première nécessité (L.E.P.N.) qui sont réalisés. Des cités d'urgence sont édifiées partout en France : plus de 12 000 logements dans 220 villes, dont La Rochelle.

L'État organise d'autres concours pour des logements à normes réduites, aux appellations variées : logements économiques normalisés (L.E.N.), logements million, logements populaires et familiaux (L.O.P.O.F.A.) ou encore économies de main-d'œuvre (E.M.O.).

La question du coût du foncier se pose aussi pour encourager la construction. Une loi, en 1962, crée les Z.A.D.¹⁹⁰

Ce dispositif permet d'aménager un territoire, où une collectivité publique, un établissement public ou une société d'économie mixte titulaire d'une convention, dispose, pour une durée de 14 ans, d'un droit de préemption sur toutes les ventes et cessions à titre onéreux de biens immobiliers ou de droits sociaux.

L'objectif est clairement anti-spéculatif, pour éviter que des terrains nécessaires à la réalisation d'un projet d'aménagement public ne soient renchérissés lors de l'annonce de ce projet. La décision de création relève de l'autorité de l'État. Les Z.A.D. sont créées par arrêté préfectoral, sur proposition et après avis de la commune ou de l'E.P.C.I.¹⁹¹

Si la commune ou l'E.P.C.I. donne un avis défavorable, la création d'une Z.A.D. est prononcée par décret en Conseil d'État¹⁹².

Cette législation est complétée par la création des Z.U.P., les Zones à Urbaniser par (en) Priorité¹⁹³, qui permettent la création de centaines de grands ensembles, en France.

Les projets doivent comprendre au minimum 500 logements, mais c'est généralement bien plus.

En dix ans, 195 Z.U.P. sont aménagées, ce qui correspond à 803 000 logements.¹⁹⁴

C'est le cas, dans l'agglomération rochelaise, des Z.U.P. de Mireuil et de Villeneuve-Des-Salines.

Avant de laisser place à une nouvelle procédure, celle des Z.A.C. (Zones d'Aménagement Concerté), cette procédure administrative d'urbanisme opérationnel des Z.U.P. régit les opérations d'urbanisme de 1959 à 1967.

Les Z.U.P. permettent la planification, le financement de ces équipements et logements, dans les « communes ou agglomérations où l'importance des programmes de construction rend nécessaire la création, le renforcement ou l'extension d'équipements collectifs ».

Elles favorisent l'équipement rapide de terrains où l'on souhaite localiser des opérations nouvelles d'urbanisme. La collectivité responsable, la commune ou, souvent, l'État, passe une convention avec un établissement public ou une société d'économie mixte qui exproprie les terrains, les équipe et les revend aux constructeurs.

Le financement est assuré, en partie, par l'État, dont le représentant local, approuve les éléments essentiels : plan-masse, programme.

L'État exerce donc une tutelle essentielle, limitant le rôle légal des collectivités locales élues.

190. Loi n° 62-848 du 26 Juillet 1962, relative au droit de préemption dans les Z.U.P. et les Z.A.D., *Journal Officiel*, 27 juillet 1962, p.7511, www.legifrance.gouv.fr

191. E.P.C.I. : établissement public de coopération intercommunale, tel les S.I.V.O.M.

192. Code de l'Urbanisme, Article L 212-1, www.legifrance.gouv.fr

193. Décret n° 58-464 du 31 décembre 1958, Paris, *Journal Officiel*, 4 janvier 1959, *op.cit.*

194. STEBE, Jean-Marc, *La réhabilitation de l'habitat social en France*, Paris, P.U.F., 1995, p.29