



HAL
open science

La ZAC de rénovation Basilique de Saint-Denis : les enjeux de la concertation (1967-1980)

Sébastien Radouan

► **To cite this version:**

Sébastien Radouan. La ZAC de rénovation Basilique de Saint-Denis : les enjeux de la concertation (1967-1980). Pour mémoire., 2019, Hors-série (26), p. 104-110. hal-04321060

HAL Id: hal-04321060

<https://hal.science/hal-04321060>

Submitted on 4 Dec 2023

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

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

La ZAC de rénovation Basilique à Saint-Denis

Les enjeux de la concertation (1967-1980)

Sébastien Radouan, Maître de conférences associé en histoire et culture architecturales, École nationale supérieure d'architecture de Nantes, AAU (UMR 1563)

La V^e République engage durablement la modernisation en France. La croissance économique est le moteur de ce projet. L'urbanisme en est un des leviers à travers la planification et l'aménagement. Comment l'État met-il en place cette « mécanique » à travers la loi d'orientation foncière (LOF) ? Est-elle suffisamment souple pour répondre aux situations locales et aux évolutions de la société ? La rénovation du centre-ville de Saint-Denis est à la croisée de plusieurs enjeux : îlots insalubres, abords des Monuments historiques, aménagement de la région parisienne. Elle rend compte des relations entre l'État et une municipalité communiste emblématique, ainsi que du rôle accordé par chacun aux acteurs privés.

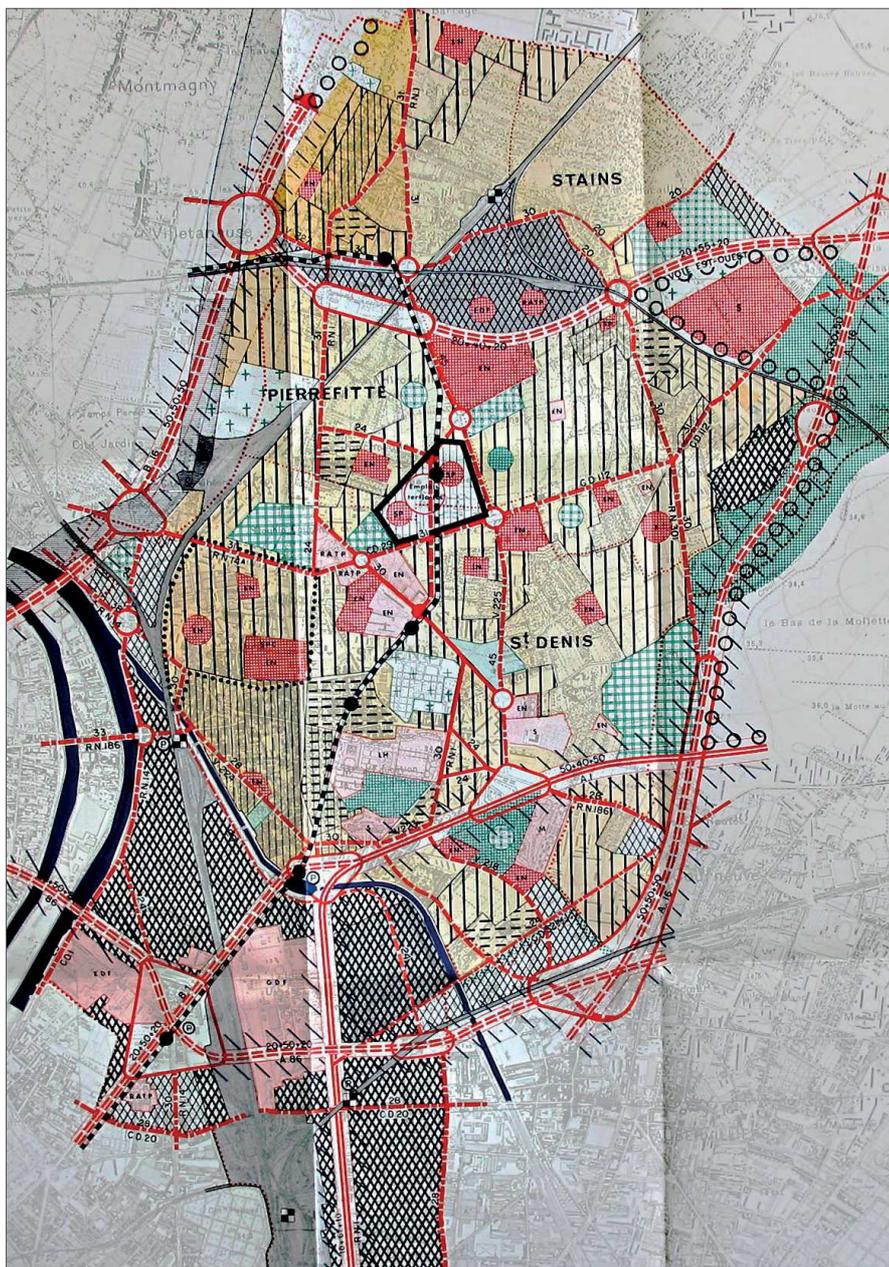
L'aménagement de la région parisienne

L'État prend en main l'aménagement de la région parisienne avec la création du district en 1959¹. Des études prospectives sont menées à cette échelle. Elles proposent de créer de nouvelles polarités et d'en renforcer d'autres. Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) les confirme pour la plupart en 1965. Un bi-pôle urbain est envisagé à Saint-Denis : il prévoit l'implantation d'un centre commercial et de bureaux dans la zone des Tartres ; en complément, la restauration immobilière dans le centre historique doit renforcer sa vocation touristique. La solution est pragmatique². Situé dans le périmètre des abords de la basilique, le centre de Saint-Denis est

sous la tutelle de l'administration des Monuments historiques qui, en imposant des servitudes, limite sa densité, donc sa programmation. Le coût du foncier y est en outre exorbitant alors que les emprises maraîchères et agricoles peuvent être facilement libérées au nord de la ville. Le district remet ainsi en cause la rénovation urbaine engagée en 1957 par la municipalité de Saint-Denis aux abords de la basilique. Celle-ci vise, en priorité, la démolition des îlots insalubres et leur réaménagement à l'échelle communale. Ce projet n'est plus en adéquation avec la planification en région parisienne.

Les prérogatives communales sont mises à mal en matière d'urbanisme. L'État affaiblit la contestation des élus locaux dans le département de la Seine en le découpant à nouveau. Il concède

au parti communiste français (PCF) la gestion de la Seine-Saint-Denis tout en renforçant le pouvoir des préfets³. En 1967, le ministère de l'Équipement met à la disposition de ces derniers les groupes d'études et de programmation (GEP) pour approfondir les schémas directeurs et les directions départementales de l'Équipement (DDE) pour encadrer les opérations d'urbanisme qui y sont associées. La LOF renouvelle la même année le cadre réglementaire. Elle institue les plans d'occupation des sols (POS) dans les communes et, de manière dérogatoire, les zones d'aménagement concerté (ZAC), dont les plans d'aménagement de la zone (PAZ) se substituent aux premiers. Ces outils offrent un nouveau cadre de négociation aux institutions de la République.



Service régional de l'Équipement. Plan directeur d'urbanisme intercommunal intéressant la totalité des territoires des communes de Pierrefitte, Saint-Denis, Stains, juin 1971. Le centre-ville aux abords de l'ancienne abbaye royale est inscrit en secteur à rénover. Il est relié à la zone des Tartres par le prolongement du métropolitain et la déviation de la nationale 1 © Archives municipales de Saint-Denis, 1 Fi 083.

de Saint-Denis dispose du bureau du Plan pour élaborer des solutions alternatives⁴. Elle obtient avec les villes de Stains et de Pierrefitte l'étude du plan directeur d'urbanisme des Tartres, réalisée dans le cadre des « conférences intercommunales »⁵. Leur projet refuse la construction du centre commercial pour réaffirmer la rénovation urbaine dans les centres historiques. Il corrobore le prolongement de la ligne 13 du métropolitain, déclaré d'utilité publique depuis 1942 jusqu'à la basilique de Saint-Denis et le sud des Tartres. C'est de l'aveu même du premier préfet de la Seine-Saint-Denis, Henri Bouret, l'option la plus réaliste en termes d'infrastructure⁶.

En juin 1967, la municipalité de Saint-Denis appuie cette proposition en déposant en préfecture un nouveau projet de rénovation urbaine au nord de la basilique⁷. Le secteur opérationnel est élargi pour atteindre pratiquement treize hectares et demi. Son aménagement est confié aux architectes Serge Magnien et Serge Lana qui, au fait de l'urbanisme vertical, sont en mesure d'articuler plus efficacement les éléments du programme. L'examen du projet par les services du ministère de l'Équipement dans le département rééquilibre le développement économique entre le centre de Saint-Denis et la zone des Tartres. Les infrastructures voulues par le district étant à court terme irréalisables, le GEP confirme l'intérêt de prolonger la ligne 13 du métropolitain⁸. Il considère aussi que la déviation de la nationale 1 est suffisante pour drainer le trafic automobile. La programmation est redéfinie avec la DDE. Les activités tertiaires

sont ainsi considérablement augmentées dans le centre-ville : un centre commercial de 30 000 m² est prévu ainsi que 40 000 m² de bureaux ; la démolition de 1 926 logements doit laisser place à la construction de 1 250 logements, dont un tiers en HLM⁹. Le budget prévisionnel reste largement déficitaire. Les efforts en matière de programmation ne suffisent pas à compenser les dépenses pour acquérir et libérer le foncier. La révision du SDAURP en 1969 entérine la rénovation de l'îlot basilique. Cette décision entraîne l'inscription des travaux du métropolitain au Vle Plan. Le cœur de Saint-Denis devient le « centre restructurateur » de la banlieue nord. L'expertise des services en préfecture, en prise avec les réalités du terrain, l'emporte dans ce dossier sur les perspectives du district.

La rénovation urbaine en crise

La procédure de ZAC n'est pas immédiatement envisagée à Saint-Denis. L'opération du centre-ville est d'abord instruite, en vue de combler le déficit, dans le cadre de la rénovation urbaine. Or, cette politique est en crise. Ses crédits se sont taris. Ils sont uniquement avancés dans les opérations présentant un budget à l'équilibre. Le préfet, Pierre Bolotte, fournit d'importants efforts pour renflouer le bilan. Il réduit le nombre d'expropriations en obtenant des commerçants qu'ils créent un groupement d'intérêt économique (GIE) pour occuper et gérer une partie du futur centre commercial. Il cherche, par ailleurs, à augmenter d'un tiers la capa-

cité de celui-ci en intervenant auprès du préfet de Région¹⁰. Le plafonnement des constructions aux abords de la basilique rend cependant l'opération irrémédiablement déficitaire. Le coefficient d'occupation des sols (COS)¹¹ est limité à 2,2 dans l'îlot Basilique alors qu'il est ailleurs de l'ordre de 2,5 ou 3.

La rénovation urbaine fait l'objet de vives critiques : elle servirait les intérêts privés au détriment des besoins sociaux et urbains. La municipalité communiste fait pression en menant une virulente campagne de presse contre le gouvernement. Ce dernier est aussi interpellé par les commerçants de Saint-Denis qui l'enjoignent d'intervenir en faveur de la rénovation. Le quartier ne cesse de se dégrader depuis les premières déclarations d'insalubrité en 1955 et l'inflation renchérit l'opération. Le directeur départemental de l'Équipement, Pierre Hervio, interpelle les tutelles sur le caractère prioritaire de la rénovation de Saint-Denis. C'est sur ses recommandations que le Conseil municipal demande la création d'une ZAC en décembre 1970. La ZAC en appelle à l'intervention du secteur privé tout en offrant au secteur public la possibilité de maîtriser les opérations. La municipalité en profite d'ailleurs pour se désigner elle-même aménageur, en régie directe, alors que la SONACOTRA, qui était pressentie, n'est plus admise dans cette procédure. La question du financement n'est pas pour autant réglée.

D'importants crédits sont disponibles dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre (RHI)¹². Ils sont destinés

aux acquisitions et à la démolition des taudis, tout en permettant le relogement de leurs occupants¹³. Cette politique doit réussir là où la rénovation urbaine a échoué. C'est une aubaine pour la municipalité de Saint-Denis : plus de 60 % des logements dans le secteur Basilique sont insalubres d'après le BERIM¹⁴. Le Conseil municipal en demande l'application parallèlement à la création de la ZAC. Ces procédures sont pourtant incompatibles.

Une opération exceptionnelle

Le directeur départemental de l'Équipement propose de financer les acquisitions foncières à Saint-Denis en articulant trois déclarations d'utilité publique : réserves foncières, rénovation urbaine et résorption de l'habitat insalubre¹⁵. Il s'en réfère à sa tutelle, la direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme (DAFU), qui gère les deux premiers crédits. Une ZAC ne peut faire l'objet que d'un seul dossier de subventions, celles-ci devant être versées à l'aménageur - la municipalité jusqu'en 1975 - au titre exclusif de la rénovation urbaine. Les financements obtenus pour constituer les réserves foncières nécessaires aux fouilles archéologiques sont en conséquence déduits de la subvention attribuée. La résorption de l'habitat insalubre est plus problématique. Elle relève tout d'abord de la direction de la Construction, en charge de l'habitat au sein du ministère de l'Équipement. Elle est surtout dérogoire aux procédures de droit commun qui régissent l'urbanisme de ZAC. Ses modalités d'ex-

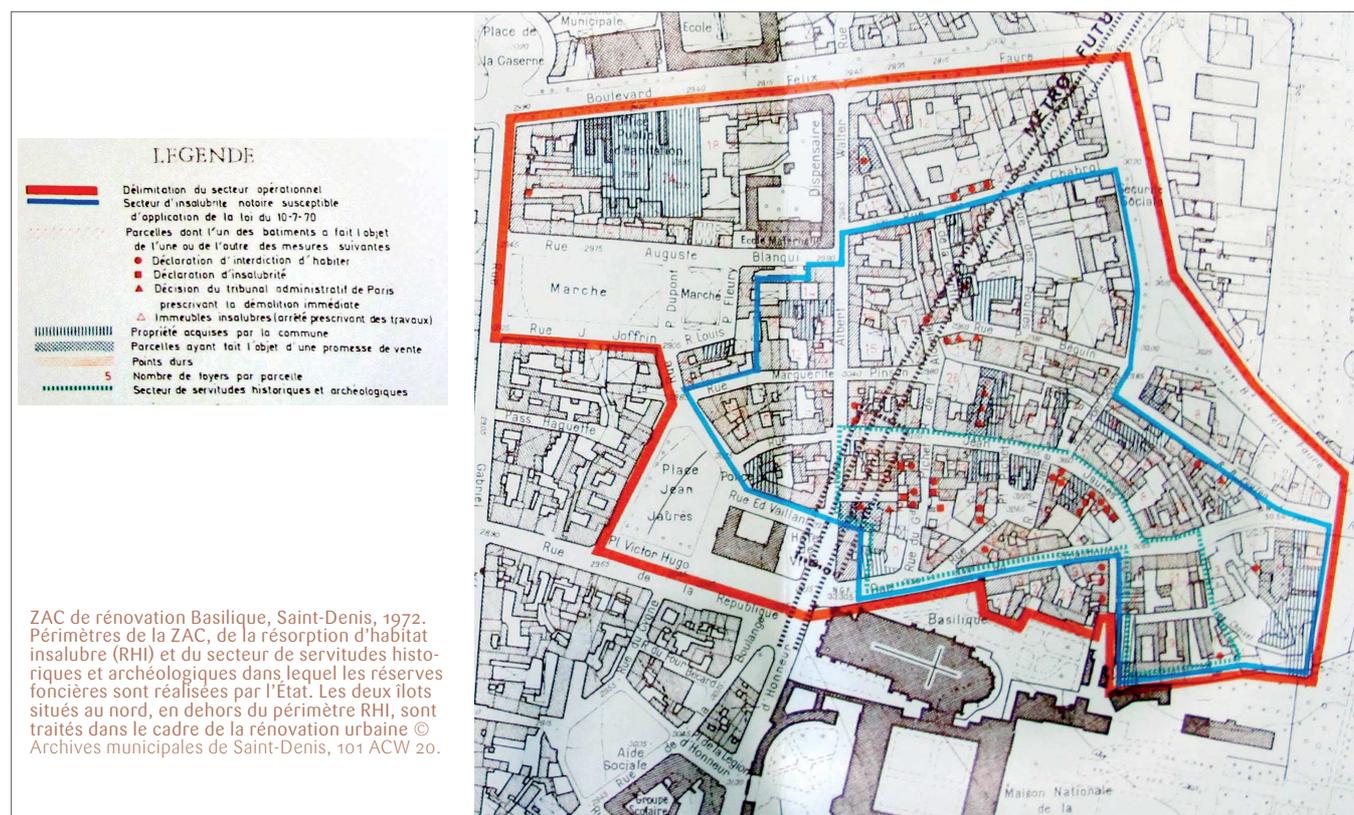
propriation et de relogement font l'objet d'un périmètre spécifique dans le secteur Basilique. Les crédits correspondants, qui ne représentent pas moins de 93 % de la subvention globale, sont ainsi transférés vers ceux de la rénovation urbaine. En somme, des fonds publics à caractère social et destinés à l'habitat compensent l'investissement privé dans une opération d'urbanisme.

Ce montage administratif et financier est inspiré par les conclusions de la commission des Villes pour le VIe Plan dont Pierre Mayet est le rapporteur

général¹⁶. Conseiller technique au cabinet du ministre de l'Équipement entre 1970 et 1974, celui-ci est disposé à les mettre en application. Le directeur de la Construction, Robert Lion, en convient dans le cas de Saint-Denis mais refuse que la procédure fasse jurisprudence¹⁷. L'accord du ministère de l'Économie est requis. L'opération fait en outre l'objet d'une étude de la part des sénateurs, qui se rendent à Saint-Denis dans le cadre du rapport sur la rénovation urbaine en France¹⁸. La création de la ZAC de rénovation Basilique intervient le 4 juillet 1972. Contrairement aux ZAC classiques

qui relèvent du préfet, elle est du ressort du ministre de l'Équipement qui arbitre la politique de rénovation urbaine, dont les crédits sont exsangues. La procédure est encore en gestation à Saint-Denis. L'articulation des crédits dans ce type d'opération n'est officiellement admise qu'en 1977 avec la création du fonds d'aménagement urbain (FAU) à laquelle Pierre Mayet contribue.

La procédure de ZAC est infléchie à Saint-Denis. Elle apporte ainsi une cohérence administrative à l'opération du secteur Basilique. Les services départe-



mentaux du ministère de l'Équipement en sont les artisans. C'est encore à l'initiative de la DDE que les élus dionysiens créent en 1974 une zone d'aménagement différé (ZAD) pour contenir la spéculation dans le centre-ville.

Un projet urbain

Tout dossier de ZAC comprend un plan d'aménagement de la zone (PAZ) fixant les servitudes, l'affectation des sols et les densités. Il fournit des indications sur la morphologie urbaine. Serge Lana et Serge Magnien réalisent en 1976 le premier PAZ du secteur Basilique, alors que la municipalité confie son aménagement à la SEM départemental SODÉDAT 93. Ce document est aussi le fruit des débats entre le service des Monuments historiques et la direction de l'Architecture, que les séances de la commission des Abords ont cristallisés en 1974 et 1975. Les données visent à créer un ensemble urbain en adéquation avec son environnement et notamment la basilique. Elles concernent l'alignement et le plafonnement des constructions, la mixité des fonctions malgré leur sectorisation. Elles indiquent aussi la voirie et les édifices qui sont conservés ou créés dans la ZAC. Ces éléments sont présentés comme des limites au travail des architectes en charge des différents îlots.

La modification du programme commercial entraîne un second PAZ en 1980. Il est établi par l'architecte en charge de la coordination et des espaces libres, Guy Naizot, qui offre une plus grande liberté de conception à ses confrères.

Il fonde son approche sur la relation visuelle des éléments urbains et la continuité des espaces qui sont hiérarchisés. En travaillant la ville, en creux, il ferait apparaître « l'image mentale » de Saint-Denis. Ce second PAZ est aussi l'occasion pour le directeur de l'Architecture, Joseph Belmont, de redéfinir les abords immédiats de la basilique, en faisant davantage participer le monument à la composition.

Cette approche est reprise par le bureau du Plan municipal à l'échelle du centre historique¹⁹. En complément de la révision du POS, un schéma directeur pour la restructuration du centre de Saint-Denis à long terme est élaboré. Il articule le centre ancien à la ZAC et à l'agglomération, tout en régulant le flux automobile. Les urbanistes du bureau du Plan reconnaissent à la ville héritée des qualités architecturales et paysagères à partir desquelles il est possible de créer de nouveaux espaces et réseaux piétonniers. Ce projet, qui mise sur la réhabilitation des immeubles, est engagé dès 1980 grâce aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Dérogatoire au POS, le PAZ en pose finalement les principes à Saint-Denis. Il offre une liberté de conception dans la recherche d'urbanité, qui est en vogue en France dans le dernier quart du XX^e siècle.

Une entente fructueuse ?

L'État impose à travers la LOF ses conditions en matière d'aménagement. Elle

lui fournit un cadre juridique, administratif et financier. Le SDAURP oblige la municipalité de Saint-Denis à adopter l'urbanisme de la croissance pour son centre historique. Le développement de centres tertiaires est au cœur de cette doctrine en région parisienne. L'économie n'est pas envisagée à cette échelle par la municipalité communiste, ni par les services de la préfecture de la Seine, dans le projet de rénovation en 1961. Elle n'est pas aussi déterminante dans le plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG) approuvé l'année précédente.

La ZAC est le fer de lance du développement urbain. La procédure, régulée par le marché, est dérogatoire au POS. C'est un levier de la libéralisation économique opérée par le ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, sous l'impulsion du Président de Gaulle²⁰. L'implantation de surfaces commerciales, de bureaux, et la promotion immobilière doivent en principe combler le déficit de la rénovation. Les servitudes de la basilique en limitent la programmation qui contient, en outre, des logements locatifs sociaux²¹. L'intérêt national et régional de l'opération décide l'État à intervenir par dérogations, aussi bien réglementaires que financières. L'effort de la part du ministère de l'Équipement est tel que, lorsque la commission des Abords remet en cause la morphologie urbaine du projet en 1975²², en voulant conserver des bâtiments, les tensions sont palpables au sein de l'appareil d'État²³. L'engagement de l'État est d'autant plus nécessaire que la situation économique se dégrade en France dans

les années 1970. En 1980, la programmation économique est réduite de moitié et le nombre de logements finalement augmenté d'un quart environ pour s'établir à 1 583 unités.

La préfecture et les services départementaux du ministère de l'Équipement apportent une assistance technique qui fait aussi office de validation. La municipalité de Saint-Denis obtient dans ce cadre la maîtrise foncière de l'opération. Elle en prend le contrôle : les baux cédés aux constructeurs sont emphytéotiques et la gestion des espaces publics, parfois semi-publics, lui appartient. Sur les neuf opérations de logements que compte la ZAC, elle en confie une à l'office HLM municipal et cinq à la SEM municipale Le Logement dionysien. La municipalité est enfin en capacité d'influer sur la forme du projet en désignant les architectes en charge du PAZ et des îlots. La conception intègre les commerçants dionysiens, mais les habitants en sont absents. Les PAZ sont soumis à enquêtes publiques sous forme d'expositions avant tout promotionnelles et consultatives. La ZAC, adoptée avant les lois de décentralisation de 1982 et 1983, offre une importante marge de manœuvre à la municipalité. L'État n'agit pas par coercition dans ce dossier. Bien au contraire, il met tout en œuvre pour le faire aboutir. L'entente des pouvoirs publics n'est toutefois pas un gage de succès. Les élus dionysiens n'ont pas atteint leurs principaux objectifs : le secteur Basilique est entré dans un processus de paupérisation dès les années 2000²⁴ et la fréquentation touristique du monument reste faible par rapport à son intérêt artistique et

historique. Bien que les bâtiments de la ZAC soient achevés en 1993, la procédure n'est bouclée qu'en 2013, notamment à cause du flou juridique entraîné par la construction des dalles et leur gestion. Ce projet est relancé depuis 2014 dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, dit ANRU 2. ★

¹ Vadelorge L., 2012, « Les projets de Delouvrier : changement d'échelle ou restructuration de la région parisienne ? » in Bourillon F. et Fourcaut A. (dir.), 2012, *Agrandir Paris 1860-1970*, Paris, Publications de la Sorbonne/Comité d'histoire de la ville de Paris, pp. 357-371.

² Archives Départementales 93 : AD93 2092 W 42. IAURP, 30 décembre 1961, étude sommaire d'organisation sur le nord de l'agglomération parisienne commandée par Monsieur le Ministre de la Construction le 26 juin 1961, rapport remis à Monsieur le délégué général au District de Paris.

³ Bellanger E., 2005, Naissance d'un département et d'une préfecture dans le « 9-3 », de la Seine banlieue à la Seine-Saint-Denis : une histoire de l'État au XX^e siècle, Paris, La Documentation française.

⁴ Le bureau du Plan est créé par la municipalité en 1963, sur le modèle de celui de Montreuil, pour contrecarrer les projets du district.

⁵ Archives municipales de Saint-Denis : AMSD 18 ACW 6. Ville de Saint-Denis, 12 mai 1966, compte rendu de la réunion, en présence de M. Paul Delouvrier, sur le plan directeur d'urbanisme intercommunal comprenant le territoire de Saint-Denis, Pierrefitte et Stains.

⁶ AMSD 50 ACW 44. Ville de Saint-Denis, 18 mars 1966, compte rendu de la réunion au cabinet de M. Henri Bouret (Préfet délégué de Seine-Saint-Denis).

⁷ AMSD 50 ACW 44. Ville de Saint-Denis, 7 octobre 1969, rapport au bureau municipal présenté par Robert Dumay, rénovation de l'îlot Basilique.

⁸ AMSD 50 ACW 44. Ville de Saint-Denis, 29 avril 1968, compte-rendu de la réunion sur l'examen du projet de résolution soumis à la conférence intercommunale et intéressant les communes de Saint-Denis, Pierrefitte et Stains (PUD n° 118).

⁹ AD93 2348 W 3. Ville de Saint-Denis, 17 mars 1970, dossier de demande de prise en considération - définition du secteur opérationnel, Rénovation urbaine de l'îlot Basilique, bilan et plan de financement.

¹⁰ AD93 2348 W 3. Courrier de Pierre Bolotte (pré-

fet de Seine-Saint-Denis) à Maurice Doublet (préfet de Région), 29 septembre 1970, Ville de Saint-Denis - rénovation de l'îlot Basilique.

¹¹ Instauré par la LOF, le coefficient d'occupation des sols définit la densité de construction autorisée dans un secteur d'urbanisme. Il exprime la surface de plancher hors d'œuvre susceptible d'être construite.

¹² Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, JO, 12 juillet 1970, p. 6543-6545.

¹³ David C., 2015, « Saint-Denis, « îlot Basilique ». La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière », Pour Mémoire, hors-série n°14, pp. 31-51.

¹⁴ Le bureau d'études et de recherches pour l'industrie moderne (BERIM), fondé par Raymond Aubrac, est proche du parti communiste français. La commune de Saint-Denis lui confie dès 1956 des enquêtes démographiques et urbaines dans l'îlot Basilique.

¹⁵ AN 19860662 542. Saint-Denis Basilique AF 12 867. Direction départementale de l'Équipement, décembre 1971, note sur la mise en œuvre des crédits d'État dans la rénovation urbaine basilique.

¹⁶ Lengereau E., 2001, L'État et l'architecture, 1958-1981, une politique publique ?, Paris, Picard.

¹⁷ AN 19860662 542. Saint-Denis Basilique AF 12 867. M. Édouard Simon (DAFU, sous-directeur du service de l'Aménagement foncier), 2 octobre 1972, note.

¹⁸ Sénat, séance du 19 octobre 1972, Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur la rénovation urbaine en France, p. 125-130.

¹⁹ AMSD 344 W 12. Bureau du Plan, 30 juillet 1981, Propositions de schéma directeur de centre-ville.

²⁰ Effosse S., 2003, L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente glorieuses, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie/Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

²¹ La circulaire Guichard de 1973 impose entre 20 % et 50 % de logements HLM dans ce type d'opération. La municipalité communiste finit par construire pratiquement 90 % de logements en locatif social dans la ZAC.

²² MAP 2002/17 141. CSMH, 2e section - abords des immeubles classés et inscrits, séance du 29 avril 1975, Henry Bernard (rapporteur), procès-verbal.

²³ Backouche I., 2013, Aménager la ville. Les centres urbains français entre conservation et rénovation. De 1943 à nos jours, Paris, Armand Colin.

²⁴ Raad L., 2014, Transformations sociales en banlieue rouge : politiques locales, stratégies résidentielles et inscription territoriale des classes moyennes, thèse de doctorat en géographie, Paris, Université Paris 7 Diderot.