Politiques de logement et modes de gestion urbaine face à l'habitat précaire : Regards croisés sur Brasilia et Paris

Renata Cunha Borges

▶ **To cite this version:**

Renata Cunha Borges. Politiques de logement et modes de gestion urbaine face à l'habitat précaire : Regards croisés sur Brasilia et Paris. Géographie. université paris IV, 2014. Français. NNT : . tel-01651827

HAL Id: tel-01651827
https://hal.science/tel-01651827

Submitted on 29 Nov 2017

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.

UNIVERSITÉ PARIS-SORBONNE

ÉCOLE DOCTORALE DE GEOGRAPHIE DE PARIS (ED VII) :

ESPACES, SOCIETES ET AMENAGEMENT

Laboratoire de recherche Espaces, nature et culture, UMR 8185 CNRS

T H È S E

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ PARIS-SORBONNE

Discipline : Géographie / Spécialité : Aménagement, urbanisme, dynamique des espaces

Présentée et soutenue par :

Renata CUNHA BORGES RALID GARKAVIJ

le : 27 mars 2014

Politiques de logement et modes de gestion urbaine face à l'habitat précaire :

Regards croisés sur Brasilia et Paris

Sous la direction de :

M. Michel CARMONA – Professeur émérite, Université Paris-Sorbonne

Membres du jury :

Mme Marcia de ANDRADE MATHIEU – Chercheure HDR, IRD

M. Jean-Paul CARRIERE – Professeur émérite, Université François Rabelais Tours, r*apporteur*

Mme Dominique COURET – Directeur de recherche HDR, IRD

M. Maurice GOZE – Professeur, Université Michel de Montaigne Bordeaux 3, rapporteur

UNIVERSITE PARIS-SORBONNE

ECOLE DOCTORALE DE GEOGRAPHIE DE PARIS (ED VII) :
ESPACES, SOCIETES ET AMENAGEMENT

Laboratoire de recherche Espaces, nature et culture, UMR 8185 CNRS

THESE
Pour obtenir le grade de
DOCTEURE DE L'UNIVERSITE PARIS-SORBONNE

Discipline : Géographie / Spécialité : Aménagement, urbanisme, dynamique des espaces

Présentée et soutenue par :

Renata C. BORGES RALID GARKAVIJ

Le 27 mars 2014

POLITIQUES DE LOGEMENT ET MODES DE GESTION URBAINE FACE A L'HABITAT PRECAIRE : Regards croisés sur Brasilia et Paris

Sous la direction de:
M. Michel Carmona — Professeur émérite, Université Paris-Sorbonne

JURY:
Mme Marcia de ANDRADE MATHIEU — Chercheure HDR, IRD
M. Jean-Paul CARRIERE — Professeur émérite, Université François Rabelais Tours, *rapporteur*
Mme Dominique COURET — Directeur de recherche HDR, IRD
M. Maurice GOZE — Professeur, Université Michel de Montaigne Bordeaux 3, *rapporteur*

RALID, Renata Cunha Borges Garkavij. Politiques de logement et modes de gestion urbaine face à l'habitat précaire : Regards croisés sur Brasilia et Paris. Paris, 2013. Université Paris-Sorbonne.

Directeur de thèse : Michel Carmona

Thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme, Ecole Doctorale de Géographie de Paris, Université Paris-Sorbonne, 2013.

---

renata.ralid@gmail.com

A ma famille

Résumé :

Cette recherche explore le thème de l'urbanisation contemporaine, notamment l'articulation des politiques relatives à la planification et la gestion urbaine avec celles traitant du logement des populations défavorisées. Il s'agit d'une étude et d'une réflexion sur l'influence de l'évolution des savoirs, des discours et modes de gestion sur les politiques urbaines appliquées aux processus de développement et pour répondre aux besoins en habitat et équipements des populations urbaines peu solvables.

Le logement est le principal composant de la matière urbaine, et c'est dans les politiques de l'habitat et les formes de celui-ci que les inégalités urbaines s'avèrent être les plus accentuées au Sud comme au Nord, à Brasilia comme à Paris. Le traitement de l'habitat et de l'intégration urbaine des moins solvables reste ainsi le grand écueil apparent et médiatisé de toutes les politiques urbaines.

La thèse trace une rétrospective des politiques de logement et de gestion urbaine des 50 dernières années à Brasilia et à Paris relatives à l'habitat précaire. La création de politiques et programmes de logement de masse a ainsi contribué à la construction des « périphéries » de ces deux agglomérations. Néanmoins ces espaces périphériques sont aujourd'hui considérés comme des quartiers défavorisés par rapport au centre-ville.

A travers l'analyse d'un demi siècle de politiques de logement et de gestion urbaine comment les deux villes peuvent envisager une autre forme de politique du logement et de la ville avec une autre génération d'instruments urbanistiques, plus productive d'égalité et plus intégrative ?

Mots clés : Logement, politiques de logement, gestion urbaine, logement des défavorisés, inégalités urbaines dans les villes du sud et du nord, politiques urbaines, Brasilia, Paris.

Abstract:

This research explores the theme of contemporary urbanization, specially the articulation of policies related to urban planning and management with those dealing with housing for disadvantaged populations. This is a study and reflection on the influence of the evolution of knowledge, discourse and management methods on urban policies applied to the development process and to meet the housing needs of people and equipment urban poor credit.

Housing is the main component of the urban substance, and it is in the housing policies and forms of habitat that urban inequalities emerge and turn out to be more pronounced in the South and the North hemisphere, in Brasilia or in Paris. The treatment of housing and urban integration of low income groups and remains the largest apparent and publicized pitfalls of all urban policies.

The thesis traces a retrospective of housing policies and urban management the past 50 years in Brasilia and Paris in response to precarious housing. The creation of policies and programs of mass housing have contributed to the construction of the "peripheries" of these two cities. However, these peripheral areas are now considered disadvantaged neighbourhoods compared to the central areas of both cities.

Through half a century of housing policy and urban management analyses how the two cities may consider another form of housing policy and the city with another generation of urban instruments productive equality and more inclusive?

Key words: Housing, housing policy, urban management, housing for the disadvantaged, urban inequalities in the cities of the north and south hemisphere, urban policies, Brasilia, Paris.

Préface

La thèse comme un cheminement urbain et citadin personnel : de Brasilia à Paris en passant par Sao Paulo, Rotterdam et Lund

Je ne suis pas née à Brasilia, mais comme bien d'autres avant moi, j'y suis venue attirée par la force de son magnétisme, de sa beauté, la qualité de ses espaces et sa promesse d'opportunités et d'évolution personnelle ; avec une formation préalable d'architecte et d'urbaniste à l'Ecole d'Ingénierie de Sao Carlos de l'Université de Sao Paulo. Après un premier travail de participation à un groupe de recherche sur les technologies et modes d'habitat, j'ai été embauchée dans le cadre de programmes correspondant à plusieurs projets de logement du gouvernement du *Distrito Federal.*

Ainsi j'ai travaillé durant 6 ans comme chargée d'étude auprès du *Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação*-SEDUH (Secrétariat du Développement Urbain et de l'Habitat du District Fédéral de Brasilia) et au sein du *Sub-Secretaria de Promoção à Habitação* (Sous-secrétariat de Promotion au Logement). Il s'agissait surtout de projets d'implantation et gestion de programmes de construction de logement social. J'ai eu ainsi plusieurs expériences de travail dans différents secteurs de la gestion urbaine et de la formulation et mise en œuvre des politiques et programmes de logement. Le poste que j'ai occupé ensuite été au Secrétariat de Politique et d'Informations Urbaines, où je travaillé activement à la Révision du Plan Directeur d'Aménagement Territorial du *Distrito Féderal* (DF).

Parallèlement à mon travail au sein du SEDUH, j'ai réalisé des études de *post-graduation Lato Sensu* (un master professionnel) en Gestion Environnementale et Aménagement Territorial au *Centro de Ordenamento Terrritorial* (CIORD) de l'Université de Brasília (UnB). J'ai aussi réalisé au sein de ce centre tout à la fois des travaux de recherche et des expertises.

Cette expérience issue toute à la fois de mon rôle professionnel d'architecte et d'urbaniste auprès du gouvernement, de mon activité de recherche au sein de l'université et de ma formation au regard scientifique critique de la recherche universitaire, est à l'origine du présent travail de réflexion sur les politiques du logement et les modes de gestion urbaine dans le District fédéral de Brasilia. Toute cette expérience d'*insider*, à partir d'une activité professionnelle au sein des dispositifs de la planification et de l'opérationnel urbain, m'a en effet donné non seulement l'avantage d'un accès plus facile à des informations peu disponibles au grand public mais aussi une autre entrée, de l'intérieur, pour la connaissance des mécaniques et modes de fonctionnement de la gestion urbaine.

J'ai ensuite quitté Brasilia pour aller suivre le *Master Course in Urban Management and Development* de *l'Institute of Housing and Urban Development Studies*, à l'ERASMUS University Rotterdam, aux Pays-Bas en articulation avec le *Housing and Management Department* de la *Lund University*, en Suède, où j'ai soutenu mon mémoire final. Le titre de ce mémoire de Master était *« Policy responses to low-income informal settlements : Case study of Brasilia, Brazil* », réponse des politiques urbaines aux établissements informels des populations à faibles revenus. Il portait sur l'impact des politiques urbaines et du logement en réponse à l'extension de l'habitat informel dans le cadre de l'évolution urbaine de l'agglomération de Brasilia.

Au sortir de ce Master j'ai eu l'opportunité de travailler avec le célèbre *Berlage Institute, Architecture Postgraduate Laboratory*, localisé à Rotterdam, aux Pays-Bas, au sein de l'équipe de l'atelier « *Brasilia : City as political form »*. Dans ce cadre, j'ai donné des conférences sur Brasilia, son histoire, son évolution urbaine et sa structure politico administrative. La partie la plus intéressante de cet atelier a été pour moi la série de conférences et visites menées sur le terrain à Brasilia avec l'ensemble du groupe d'architectes participants. Cela a en effet été l'occasion d'un échange riche tout à la fois entre les participants autour de leurs propositions de projets sur le futur de la ville et avec les chercheurs de l'Université de Brasilia ainsi que les architectes et urbanistes travaillant auprès du gouvernement et des autorités territoriales du *Distrito Féderal*. L'atelier a eu aussi comme résultat le montage d'une exposition qui a été présentée aux deux biennales d'architecture de Rotterdam et de Sao Paulo.

Dans le cadre de la présente thèse je suis revenue « faire du terrain » à Brasilia plusieurs fois. Mon expérience professionnelle antérieure sur place, ma pré-connaissance des sources et lieux

d'information comme des personnes clés de la politique de l'habitat, de l'appareil public et de la gestion urbaine m'ont permis d'actualiser mes bases de connaissance, de collecter derniers documents et nouvelles données. J'ai aussi rencontré certains de mes anciens collègues, aujourd'hui responsables de projets, directeurs de programmes ou décideurs. Grâce à eux et nos échanges faciles, j'ai pu rapidement saisir les acteurs, les tenants et les aboutissants des situations et enjeux politiques ; et aussi affiner ma connaissance et compréhension des mécanismes du marché foncier et des politiques locales.

De même j'ai pu organiser des visites d'observation et d'expérience urbaine sur les villes satellites ainsi que des interviews non-structurées avec les habitants. Une partie de ces prises de connaissances a été faite à l'occasion de l'organisation de travaux pratiques pour des groupes d'étudiants du noyau des études urbaines de l'Université de Brasilia (NEUR-UnB). Mon identité d'ancienne habitante de Brasilia ayant pratiqué durant de nombreuses années sa vie quotidienne, articulée avec mes expériences antérieures en tant qu'urbaniste professionnel, ont fait que mon regard s'est construit à partir d'une pré connaissance tout à la fois étroite de l'organisme urbain brésilien dans sa vie quotidienne et du fonctionnement de l'intérieur du système opérationnel des politiques urbaines qui lui sont appliquées.

Je suis arrivée à Paris en 2007 et je me suis inscrite à l'Ecole Doctorale de Géographie de Paris et l'Université Paris-Sorbonne (Paris IV), en janvier 2008, pour un projet de thèse sous la direction de Monsieur Professeur Michel Carmona. Mon sujet premier portait sur les politiques du logement social et l'évolution des inégalités urbaines en défaveur des moins solvables dans le District fédéral de Brasilia. Il n'intégrait donc pas au départ la question des politiques de logement social en Ile de France. C'est à partir de mes expériences urbaines quotidiennes dans l'agglomération parisienne, à l'instar de mon expérience citadine de brésilienne d'autrefois, qu'il m'est venu l'idée qu'une réflexion et une lecture des inégalités dans le cas d'une agglomération métropole « du nord » pourraient constituer un point de vue parallèle très intéressant à introduire dans ma thèse (en plus d'avoir un directeur qui est l'un des plus grands spécialistes de Paris !). De plus, je bénéficiais de la proximité de mon collègue brésilien Ricardo Trevisan travaillant alors lui-même une thèse sur l'urbanisme des villes nouvelles d'équilibre dans la région parisienne, un rôle en quelque sorte parallèle à celui des villes satellites de Brasilia. Avec lui j'ai donc pu croiser mon expérience avec ses expériences de la vie quotidienne à Paris comme à Brasilia, ma lecture de l'histoire et de la genèse urbaines avec ses lectures élaborées à partir des villes nouvelles, mes visites de terrain, rencontres et échanges avec les habitants avec les siennes. L'apport de ce regard croisé a été très important pour ma prise de conscience des parallèles comme des différences entre Paris et Brasilia

Ensuite, j'ai pu inscrire mon travail de recherche au sein de l'unité de recherche 029, URBI Environnement Urbain de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), avec le soutien de Madame Dominique Couret et Madame Marcia Mathieu et ainsi articuler ma réflexion avec celles des chercheurs des équipes de plusieurs programmes de recherche sur le thème de la relation entre développement et environnement urbain menés sur le terrain des villes du Sud de 2000 à 2009 (Brasilia, Quito, Lima, Mexico, Lapaz, Le Caire, Addis-Abeba, Abidjan, Saint-Denis de la Réunion).

A partir de 2010 l'équipe de l'UR029 a rejoint celle de l'Umr PRODIG, j'ai pu continuer à échanger et travailler en association avec elle dans le cadre de l'animation de l'action transversale «Questions urbaines dans les pays des Suds » (sous la responsabilité de Karine Peyronnie et Alexis Sierra). Ce travail comme chercheur associé à l'IRD, m'a donné l'opportunité d'échanger avec plusieurs chercheurs sur les thèmes du développement, tandis que ma fréquentation assidue du centre IRD localisé dans la banlieue nord de Paris, à Bondy, c'est-à-dire en plein cœur du département « 93 », ce haut lieu de la banlieue parisienne populaire avec ces symboliques des cités « ethniques », du rap français et de ces « sauvageons », m'a donné l'opportunité de l'observation au quotidien de cette partie de l'agglomération et de ses habitants.

Avec le *Berlage Institute, Architecture Postgraduate Laboratory*, j'ai eu l'opportunité de travailler encore une fois dans le programme de l'atelier *« Spatial Justice and the Politics of Scale. The Paris Banlieue 1848-2048 »* en organisant des visites, pour les architectes participants, de plusieurs grands

ensembles de la région parisienne tels que La Courneuve, Stains et Montfermeil et quelques projets de « résidentialisation », dans le cadre du Programme National pour la Rénovation Urbaine, élaborés et exécutés par des agences d'architecture de la capitale. Enfin j'ai à cette occasion réalisé deux conférences à l'intention des participants, l'une sur «*l'évolution des politiques urbaines à Paris* », l'autre sur «*les banlieues et l'état du mal-logement à Paris* ». Un autre croisement de regards multiples qui m'a beaucoup apporté, cette fois avec les modes de penser la ville de cette école à la fois hollandaise et internationale.

Ainsi, cette thèse de doctorat, est tout à la fois : un approfondissement des questions soulevées dans mon master mais aussi ; une synthèse des connaissances que j'ai pu développer pendant mes années d'expérience professionnelle ; mes échanges avec des chercheurs et des personnes clés de la gestion urbaine ; des recherches de terrain auprès des habitants des quartiers ; le résultat et la restitution d'un croisement de vues et de modèles avec trois écoles de penser les politiques urbaines différentes : la première brésilienne e *brasiliense (de Brasilia)*, la seconde suédoise et hollandaise et la troisième française et parisienne ; et finalement, ma propre lecture et expérience urbaine comme urbaniste pratiquante et citadine à Brasilia et à Paris.

Paris, le 20 Septembre 2013.

Renata Cunha Borges Ralid Garkavij

SIGLES

Sigles partie Brasilia

ADE – Área de Desenvolvimento Econômico
ADECEX - Agência de Desenvolvimento Econômico e Comércio Exterior
AGINDU - Agência de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal
APA – Área de Proteção Ambiental
ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico
ArqPDF - Arquivo Público do Distrito Federal
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - Banco Mundial
BNH - Banco Nacional de Habitação
CAESB - Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CEB - Companhia Energética de Brasília
CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU - Conselho Nacional de Política Urbana
CODEPLAN - Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional
DAIA - Distrito Agroindustrial de Anápolis
DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DER - Departamento de Estradas e Rodagens
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
EIA-RIMA - Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental
ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal
EPIA - Estrada Parque Indústria e Abastecimento
EPTG - Estrada Parque Taguatinga
FCP - Fundação da Casa Popular
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEFE - Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal
GDF - Governo do Distrito Federal
GEPAFI - Grupo Executivo para o Assentamento de Favelas e Invasões
IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários
IAPETEC - Instituto de Aposent. e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPC - Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INPS - Instituto Nacional da Previdência Social
IPASE - Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPHAN - Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MERCOSUL - Mercado Comum do Cone Sul
METRÔ – Companhia Metropolitana do Distrito Federal
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital
OMS - Organização Mundial de Saúde
PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal
PEA – População Economicamente Ativa
PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento
PED/DF - Pesquisa Emprego e Desemprego do DF
PEMAS – Plano Estratégico dos Municípios para Assentamentos Subnormais

PEOT - Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal
PERGEB - Programa Especial para a Região Geoeconômica de Brasília
PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S.A.
PIB - Produto Interno Bruto
PLD - Plano Diretor de Água e Esgoto para o Distrito Federal
POT - Plano de Ordenamento Territorial
POUSO - Plano de Organização e Uso do Solo Urbano
RA – Região Administrativa
RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
SCIA - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento
SDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal
SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura do Distrito Federal
SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal SEDUMA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEMARH - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento do Distrito Federal
SEDEST - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho
SFH - Sistema Financeiro da Habitação SHIS - Sociedade de Habitações de Interesse Social do Distrito Federal
SNUC - Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza
SO - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras do Distrito Federal
ST - Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal
SUCAR - Secretaria de Estado de Coordenação das Administrações Regionais
SUDENE - Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
SUPIN - Subsecretaria de Política Urbana e Informação
TCA - Taxa de Crescimento Anual
TERRACAP - Companhia Imobiliária de Brasília
UnB – Universidade de Brasília

Sigles – Partie Paris

115 : Numéro d'urgence sociale anonyme et gratuit.
ACMIL : Association de coordination des moyens d'intervention pour le logement, issue du 1 %.
ADOMA : ex-SONACOTRA (Société nationale de construction de logements pour les travailleurs).
AHI : Accueil hébergement insertion.
AL : Allocation logement.
ALT : Aide au logement temporaire.
AML : Aide à la médiation locative.
ANAH : Agence nationale de l'habitat.
ANIL : Association nationale pour l'information sur le logement.
ANPEEC : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine.
API : Allocation de parent isolé.
APL : Aide personnalisée au logement.
ASE : Aide sociale à l'enfance.
ASLL : Accompagnement social lié au logement.
AUDA : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.
BIT : Bureau international du travail.
CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
CAF : Caisse d'allocations familiales.
CCAS : Centre communal d'action sociale.
CDD : Contrat à durée déterminée.
CDI : Contrat à durée indéterminée.
CESF : Conseiller en économie sociale et familiale.
CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social.
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
CHU : Centre d'hébergement d'urgence.
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales.
CNRS : Centre national de la recherche scientifique.

CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale.
DALO : Droit au logement opposable.
DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.
DDE : Direction départementale de l'Équipement.
DGAS : Direction générale des affaires sociales.
DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.
DIV : Délégation interministérielle à la Ville.
ENL : Engagement national pour le logement.
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.
ERAP : État des risques d'accessibilité au plomb.
FNAIM : Fédération nationale de l'immobilier.
FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.
FSL : Fonds de solidarité logement.
GRL : Garantie des risques locatifs.
HLM : Habitation à loyer modéré.
HLMO : Habitation à loyer modéré ordinaire.
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.
IRL : Indice de référence des loyers.
LIP : Logement d'insertion privé.
LLS : Logement locatif social.
MIPES : Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale.
MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.
ODELOS : Observatoire de la demande locative sociale dans le Rhône.
OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.
OPS : Occupation du parc social.
PAH : Prime à l'amélioration de l'habitat.
PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.
PARSA : Plan d'action renforcée en faveur des sans-abri.
PAS : Prêt à l'accession sociale.
PC : Prêt conventionné.
PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.
PIB : Produit intérieur brut.
PIG : Programme d'intérêt général.
PLA : Prêt locatif aidé.
PLA-CFF : Prêt locatif aidé, distribué par le Crédit Foncier de France.
PLAI : Prêt locatif aidé d'insertion.
PLH : Programme local de l'habitat.
PLI : Prêt locatif intermédiaire.
PLS : Prêt locatif social.
PLUS : Prêt locatif à usage social.
PLUS CD : Prêt locatif à usage social construction démolition.
PMI : Protection maternelle et infantile.
PNRU : Programme national de rénovation urbaine.
RHI : Résorption de l'habitat insalubre.
RMI : Revenu minimum d'insertion.
SDF : Sans domicile fixe.
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.
SRU : loi Solidarité et renouvellement urbain.
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.
UC : Unité de consommation.
UESL : Union d'économie sociale pour le logement.
UNPI : Union nationale de la propriété immobilière.
USH : Union sociale pour l'habitat.
ZRR : Zone de revitalisation rurale.
ZUP : Zone d'urbanisation prioritaire.
ZUS : Zone urbaine sensible.

Table de Matières

Introduction 17

Partie I : BRASILIA 25

Chapitre. I. De l'organisation globale de l'agglomération de Brasilia

I.1 Présentation de la région du Distrito Federal : structure territoriale, démographique, politico administrative et institutionnelle **26**

I.2.L'agglomération de Brasilia : Brasilia, Plano Piloto, le DF et ses Régions Administratives – Ras. L'aire métropolitaine de Brasilia (*Área Metropolitana de Brasília* – AMB) et la région de développement intégré (*Região de Desenvolvimento Integrado* – RIDE) **33**

I.3. Aire Métropolitaine de Brasilia **43**

I.4. La gestion urbaine : Services urbains et agences de gestion du territoire **45**

Chapitre II. Genèse de la ville et de l'habitat populaire à Brasilia 53

II.1. L'origine particulière de Brasilia : une fabrique urbaine de capitale pour réaliser le plan pilote d'un nouveau Brésil **53**

1.1 Le rôle de Lucio Costa **58**

1.2 Le rôle de la NOVACAP **65**

II.2. 1950-1960 : naissance et croissance de la ville populaire parallèle, campements de chantiers, Cidade livre et villes satellites **68**

2.1 Des campements provisoires à la ville satellite **71**

2.2. La Cidade Livre (ville libre) **80**

II.3. 1960-1970 : expulsion de la ville populaire mais consolidation hors du Plan Pilote **89**

II.4. Les Principaux dispositifs de la politique urbaine mis en œuvre entre 1956-1970 : les engagements explicites et implicites **95**

II.5. Les instruments de la politique urbaine de 1950 à 1970 **101**

5.1 Synoptique des principaux instruments de la politique urbaine: Rapports, Commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages **102**

5.2 Le cadre institutionnel et identification des acteurs **103**

5.3 La situation du mal-logement/ précarité : invasions **104**

II.6. De 1970 a 1989 : des années de plomb à l'ouverture démocratique **105**

II.7. Les Principaux dispositifs de la politique urbaine de 1970 à 1989 **119**

7.1 Synoptique des principaux instruments de la politique urbaine: Rapports, Commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages de 1978 à 1989 **122**

7.2 Le cadre institutionnel et l'identification des acteurs **123**

7.3 La situation du mal-logement/ précarité : invasions **124**

II.8. DE 1990 a 2010 : l'expansion de l'agglomération, la planification de l'ensemble et les préoccupations avec l'environnement **126**

8.1 Les années 1990 : le logement comme une arme politique – entre la réalisation d'un droit et le patronage clientéliste

8.2. De 1994 a 1998 – invasions et révision du plan directeur **132**

8.3. Les années 2000 : la massification d'un illégal plus ordonné **137**

8.4.2005-2010 : la Révision participative du Plan Directeur (PDOT) et le futur de la capitale **141**

II.9. Les Principaux instruments de la politique urbaine de 1989 à 2010 **154**

9.1 Synoptique des principaux instruments de la politique urbaine : Rapports, Commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages de 1989 à 2010 **158**

9.2 Le cadre institutionnel et l'identification des acteurs **162**

9.3 La situation du mal-logement/ précarité : invasions **163**

Chapitre III : De la mécanique de traitement de l'habitat social à Brasilia **173**

III.1. La définition et le traitement de la question de l'habitat précaire au Brésil et à Brasilia de façon générale **173**
III.2.Le développement Urbain et la Politique du Logement au Brésil - antécédents **175**
III.3.La politique d'accès au logement pour les bas revenus au Brésil **177**
III.4. L'articulation entre le tiers habitat, les programmes gouvernementaux de logement pour les familles à bas revenus et le marché immobilier spéculatif **180**
III.5. Conclusion synthèse et modélisation de la mécanique : Les périphéries de Brasilia, planifiées, mais pas tout à fait urbanisées **181**

Partie II : PARIS **183**

Chapitre I. Introduction : De l'organisation globale de l'agglomération

I.1. La région Île de France structure territoriale, démographique, politico administrative et institutionnelle **189**
I.2. L'agglomération parisienne : Paris intra-muros, petite couronne, grande couronne, unité urbaine et aire urbaine **189**
I.3. L'agglomération parisienne dans le contexte de l'Île-de-France
Population, emploi, éducation, revenus, IDH, GINI **190**
I.4. La gestion urbaine
Services urbains et agences de gestion du territoire **202**

Chapitre II. Genèse du logement social (de masse) à Paris : Logement sociaux et politiques urbaines à partir des années 1950 **221**

II.1. L'origine du logement social parisien **221**
1.1. Avant le logement social : l'habitat populaire et ouvrier en région parisienne **221**
1.2.1950-1960 Les grands ensembles et cités périphériques comme solution au problème du logement **235**
1.3. Les bidonvilles, les cités de transit et les foyers d'immigrés **244**
1.4. La faillite des grands ensembles **252**
1.5. La planification dans les années 1960 : le développement à l'échelle régionale et les villes nouvelles **254**
II.2. Les principaux dispositifs de la politique urbaine de 1850 à 1973 **257**
2.1. Synoptique des principaux instruments de la politique urbaine de 1850 à 1973 : rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages **265**
2.2. Synoptique des principaux acteurs de la politique urbaine entre 1850 et 1973 **270**
2.3. Synoptique des inventaires successifs de la situation du mal-logement, de la précarité, taudis et bidonvilles **271**
II.3. De la fin des bidonvilles, les grands ensembles comme lieux à problèmes aux mesures de lutte contre les effets négatifs des inégalités urbaines : 1973-2013 **272**
3.1. 1973-1979 : De l'aide à la pierre à l'aide à la personne et autres changements introduits par la réforme du financement du logement **273**
3.2. Les années 80 : les grands travaux et la politique de l'accès à la ville pour tous de Mitterrand **277**
3.3. Les années 90 : l'apparition du concept de développement durable et sa répercussion **281**
3.4. Les années 2000 : la loi Borloo, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) et le projet du Grand Paris **289**
II.4. Les principaux dispositifs et instruments de la politique urbaine entre 1970 et 2010 **311**
4.1. Synoptique des principaux instruments de la politique urbaine: Rapports, Commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonage **322**
4.2. Le cadre institutionnel et L4identification des acteurs **327**
4.3. Synoptique de la situation du mal-logement/ précarité : taudis, campements, « mobile homes », bidonvilles **328**
II.4. 2010 et l'avenir : Le Grand Paris et le défi des transports **333**
4.1. Le Grand Paris **333**
4.2. Les acteurs du Grand Paris **339**

Chapitre III. De la mécanique de l'habitat social à Paris **342**
III.1. La définition et le traitement de la question de l'habitat précaire en Ile de France : du mal logement au logement indigne. **343**
III.2.Le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne **344**
III.3.La politique (système) d'accès au logement pour les bas revenus en France **345**
III.4. En conclusion synthèse et modélisation de la mécanique : les périphéries de Paris – urbanisées, logées mais pas tout à fait intégrées **348**

Partie III : BRASILIA et PARIS : réflexion d'ensemble et regards croisés sur les modes de gestion urbaine de l'inégalité appliquées dans les périphéries de Paris et Brasilia **351**

1. Regards croisés : Une mécanique inégalitaire de l'accès à l'habitat urbain qui signifie dans les deux cas la relégation des plus modestes hors de la ville moderne et salubre **353**
2. Regards croisés : Les leçons de la vie quotidienne : la puissance dominante du marché spéculatif et de la mécanique de gentrification, vecteur d'inégalité et de séparation des groupes socio-économiques à Paris comme à Brasilia **357**
3. Synoptique des parallèles : **359**
    3.1. Portrait synthétique des agglomérations de Brasilia et Paris **359**
    3.2. Les politiques du logement : configuration- évolution **360**
    3.3. Les mécaniques de l'habitat: nature et évolution des politiques d'accès au logement **361**
4. Les regards croisés : des pistes pour penser autrement l'habitat et la ville ? **362**
5. Regard sur l'ailleurs : d'autres références du comment faire autrement une ville plus équitable **365**

Conclusion **369**

Références bibliographiques **373**

Liste de figures et tableaux **389**

PARTIE I : BRASILIA

Chapitre I : De l'Organisation Globale de l'agglomération de Brasilia

I.1. Présentation de la région du *Distrito Federal* : structure territoriale, démographique, politico administrative et institutionnelle

Brasilia, la capitale du Brésil, est insérée dans le quadrilatère du *Distrito Federal* situé sur le plateau central brésilien. La localisation du DF a été étudiée par plusieurs commissions et missions et a été choisie pour sa position stratégique au milieu du pays.[1] C'est donc au milieu du plateau central du Brésil, a plus de 1.000 d'altitude que s'installe la capitale.

Le Brésil est une république fédérale, avec 27 Etats plus le Distrito Federal. La surface du *Distrito Federal* est de 5.787,784km² où vivent 2 millions et demi de personnes sur une population totale d'environ 3 millions de la région métropolitaine qui fait déborder les frontières de ce quadrilatère sur les états de Goiás et Minas Gerais.

Figure 1 : Localisation du *Distrito Federal*

Limites du Brésil en Amérique du Sud ;
limites des 5 régions N, NE, W, C-O (centre-ouest) SO, S ;
Limites des Etats et,
En rouge, le quadrilatère du *Distrito Federal* enclavé dans l'Etat de Goiás

Brasilia, Distrito Federal- DF

Superficie DF: 5.787,784km²
Population DF : 2.570.160 hab.
Densité: 444,07hab./km²
*IBGE 2010

Superficie Brasilia/*Plano Piloto* [2]: 112,25 km²
Altitude: 1.171m
Population Brasilia/Plano Piloto[3] : 214.529
Densité Brasilia/*Plano Piloto* : 18hab/km² ?

Population Agglomération[4]: 3.503.672

Sources : Codeplan, Censo IBGE 2010

Brésil : les Etats et le District Fédéral

[1] Cette position stratégique est due à l'importance géographique de Brasilia pour connecter les régions Nord et Sud du pays, ainsi que donner de l'importance au centre du pays, historiquement plus orienté ver la côte et le sud, plus précisément le sud-est avec les Etats plus industrialisées (Sao Paulo, Rio de Janeiro et Minas Gerais) et ses villes plus développées.
[2] Superficie du site classé patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO en 1987.
[3] Source : *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios* - 2012 (HTML). *Companhia de Planejamento do Distrito Federal* (Codeplan).
[4] Population: 2.562.963 (DF) + 940.709 (Mun. AMB) = 3.503.672 (Censo2010)

Encadré 1 : ***Brésil : les Etats et le District Fédéral***

Le Brésil est une république fédérale, le système est défini par la Constitution. Le pays est divisé en Etats (provinces), le District fédéral et les municipalités. Il y a 27 Etats et le District Fédéral (Brasilia) et plus de 5500 municipalités dans le pays. Les Etats de la fédération ont une autonomie considérable. L'autonomie des Etats est similaire au modèle Nord-Américain, dans une version plus «soft». Le Brésil est une fédération très décentralisée selon les normes internationales (Afonso & Mello, 2000). Cela signifie une mise en place des politiques sur la décentralisation administrative et l'autonomie financière, renforcées par la Constitution de 1988 et la réforme fiscale, dans laquelle le rôle des gouvernements locaux est devenu plus fort.

Le système politique est le présidentialisme, avec le président élu par vote direct ainsi que le Sénat (81 membres) et la Chambre des Députés (avec 513 membres). Les sénateurs et députés sont élus par chaque Etat de la fédération et le District Fédéral.

Chaque Etat a son gouverneur et sa chambre de députés élus par vote direct. Chaque municipalité a un maire et sa chambre municipale de députés aussi élus par vote direct. Tous les représentants politiques sont élus par vote direct ; c'est ce qui diffère du cas de la France, où quelques représentants comme des sénateurs ne sont pas élus par le vote direct. Tous les représentants peuvent être réélus pour uniquement deux mandats consécutifs ce qui diffère encore une fois du cas français ou les maires peuvent rester au pouvoir pendant plusieurs années.

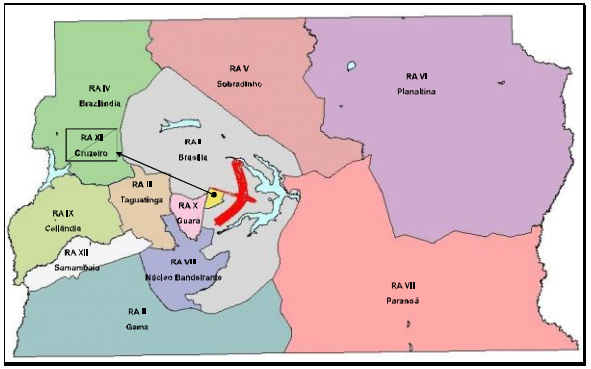
Au Brésil, le vote est obligatoire depuis 1932, de 18 à 65 ans. Les citoyens qui n'ont pas voté aux trois dernières élections doivent payer une amende, sans quoi ils sont empêchés d'assumer une fonction publique et ne peuvent pas se faire délivrer leur passeport. Les fonctionnaires doivent présenter régulièrement leur carte d'électeur pour prouver qu'ils sont allés voter aux élections.

Les électeurs ont donc un poids très important dans la construction des politiques, surtout sur l'élaboration des propositions avant les élections. Le côté pervers de ce système obligatoire est qu'il sert de support à un marché clientéliste des hommes politiques vis-à-vis d'une masse d'électeurs potentiels avec un niveau d'éducation et de civisme très bas et très sensibles aux promesses pré-électorales très populistes et paternalistes.

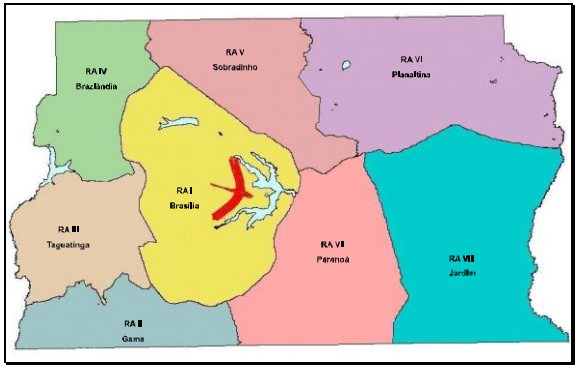
Le Distrito Federal, comme les autres Etats de la fédération, a un gouverneur élu par vote direct ainsi qu'un conseil de 24 députés du *Distrito Federal* également élus par vote direct. L'élaboration et la coordination des politiques de la ville se font donc au niveau de l'Etat et non de la municipalité, comme dans les autres unités fédératives du pays. Le gouverneur fait nommer les responsables de chaque secrétariat : santé, éducation, environnement, logement et développement urbain etc.

Le District Fédéral est divisé en régions administratives, les dites villes satellites. Certaines d'entre elles avec des caractéristiques de «vraies» villes tandis que d'autres sont plus de l'ordre des quartiers. Chaque région administrative dispose d'un bureau de l'administration et le personnel est nommé par le gouverneur élu (il n'y a pas de maire à Brasilia, en tant que District fédéral).

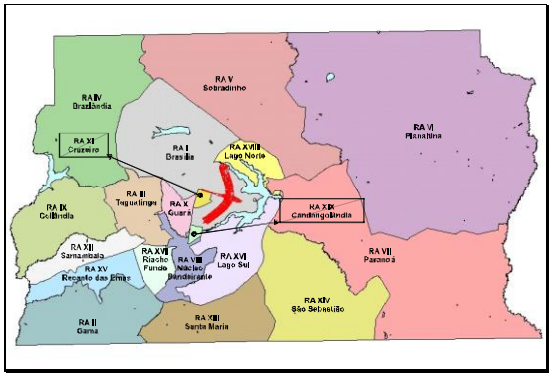
Figure 2 : évolution de la cartographie publiée sur les découpages administratifs du DF : Les divisions territoriales – Régions Administratives (RAs) du DF



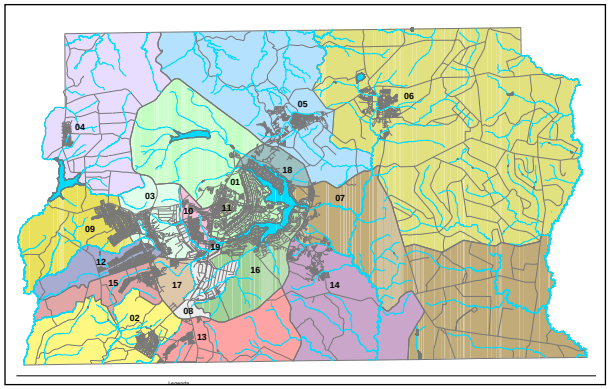
1964



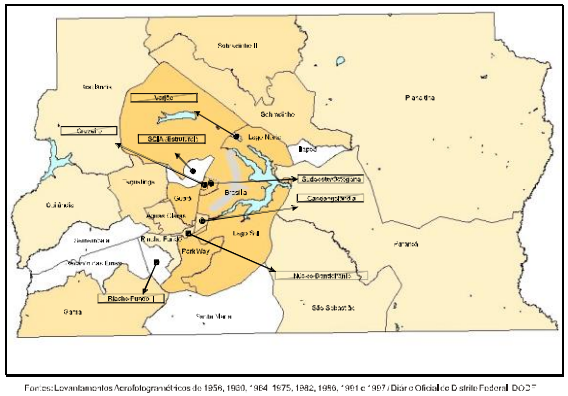
1989



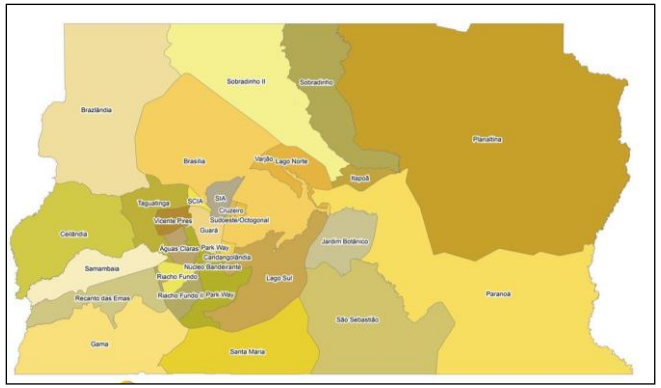
1994



2000



2004



2011*

SOURCE : CODEPLAN 2012

Illustration des cartes avec les découpages du Distrito Federal de 1964 à 2011 publiés par la Compania de Planejamento do DF – CODEPLAN (Compagnie de Planification du DF) dans le document « DF em Sintese 2012 » (Le DF en synthèse 2012). Ce rapport est publié annuellement[5]

[5] Distribuiçao territorial do Distrito Federal 2011. DF em Sintese 2012 / *Délimitation non-officielle encore en étude faite par la CODEPLAN pour 2011

Le quadrilatère du *Distrito Federal* est actuellement divisé en 30 régions administratives[6]. Chaque région administrative « *Regiao Administrativa – RA* » a un nom et un numéro : RA I – Brasilia, RA II Gama, RA III Taguatinga etc.

Ces subdivisions sont très dynamiques et le cadre évolue avec la création systématique de nouvelles Régions Administratives (Ras) qui s'ajoutent au fil du temps à la liste.

La Division des régions administratives du District fédéral a été créée par la loi n ° 4.545/64, qui établit également les administrations régionales. Les régions administratives sont restées appelées comme autrefois "villes satellites"[7] et les administrations régionales ont été appelées « sous-préfectures».

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt il y avait dans le DF huit régions administratives : Brasilia, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Paranoá et Jardin. Ces deux dernières étaient essentiellement rurales avec des superficies importantes. La Région Administrative N°1 (RA-I) Brasilia était constituée par le Plano Piloto, le Lago Sul et Lago Norte, Setor Militar Urbano, Vila Planalto et les secteurs du Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Cruzeiro et Guará.

La loi n. 49/89 de 1989 fait un découpage du territoire du DF avec l'addition de cinq nouvelles RAs en même temps que l'extinction de la RA Jardim, qui a été découpée en deux : Planaltina et Paranoá. Ainsi le territoire du DF passe à douze régions administratives Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Núcleo Bandeirante, Ceilândia, Guará, Cruzeiro et Samambaia.

Entre 1992 et 1994, sept nouvelles régions sont créés portant le nombre total de Ras à 19. La RA Brasilia est à nouveau découpé ainsi que le Lago Norte et le Lago Sul, la Candangolândia s'est séparée du Nucleo Bandeirante et São Sebastião qui était classé comme une agroville de la zone rurale du Paranoá est élevée à la catégorie de Région Administrative. Grace à la cession d'une zone qui faisait partie du Gama, Santa Maria et Recanto das Emas surgissent tandis que le Riacho Fundo, originellement une petite agglomération rurale, connaît une importante expansion.

La création de certaines des ces RAs, telles que Santa Maria, São Sebastião et Recanto das Emas fait partie de l'opération du méga «*Programa de assentamento das Populações de Baixa Renda do DF* »(Programme pour l'établissement des populations à faible revenu dans le DF). Ce programme d'accès au logement par cession ou droit d'usage a distribué un total de 120.000 parcelles de 1989 à 1994 – sur 5 ans. La distribution des parcelles dans les zones dispersées a élargi considérablement les franges urbaines, avec des coûts élevés pour l'installation des nouvelles infrastructures et services. Ces infrastructures et services de base n'étaient pas proposés au début des établissements quand ces populations sont arrivées pour y habiter. Les parcelles étaient délimitées ainsi que les rues, mais les réseaux d'eau, les égouts, le pavage, les trottoirs et tous les services (de santé, éducation, sports et loisirs) sont installés (ou pas) au four et a mesure - cette façon de faire la ville est programmée par le gouvernement et appelée « urbanisation progressive ».

Dans les années 2000, plusieurs régions administratives sont créées pour différentes raisons : expansion de lotissements d'habitation populaire, légalisation de lotissements de

[6] Source SEDUMA : Dernière actualisation de 2011

[7] En 1998 par le décret n ° 19040 de 18 Février 1998 interdit l'utilisation de ce terme pour les villes situées à l'intérieur la région du district fédéral.

classe moyenne et de bas revenus, légalisation (suivie d'un projet d'urbanisation) des établissements précaires du type *invasão* (invasion), démembrement d'une zone existante (Octogonal), création du secteur du Sudoeste (prévu par le plan de 1982 *Brasilia Revisitada* de Lucio Costa) et création d'une ville planifiée de haute densité (Aguas Claras).

Suivant le programme d'habitation de distribution de parcelles, Riacho Fundo II et Sobradinho II sont créés en 2003 et 2004. Les lotissements de classe moyenne/ moyenne haute de Park Way et Jardim Botânico sont devenus RA entre 2003 et 2004, ainsi que les établissements précaires du Varjão et Itapoã.

La création de la RA de Aguas Claras est l'aboutissement d'un projet de 1992 de cette ville planifiée au long de la ligne du métro et de haute densité (avec des immeubles résidentiels allant jusqu'à 28 étages). Et finalement, Vicente Pires, avec ses lotissements de classe moyenne, initialement une colonie agricole qui faisait partie du Guará, obtient le statut de RA en 2009. Ainsi, sur la dernière proposition de 2008 (provisoire) dans le cadre de la révision du *Plano Diretor de Ordenamento Territorial* – PDOT (le plan d'aménagement), le Distrito Federal arrive au nombre de 31 régions administratives.

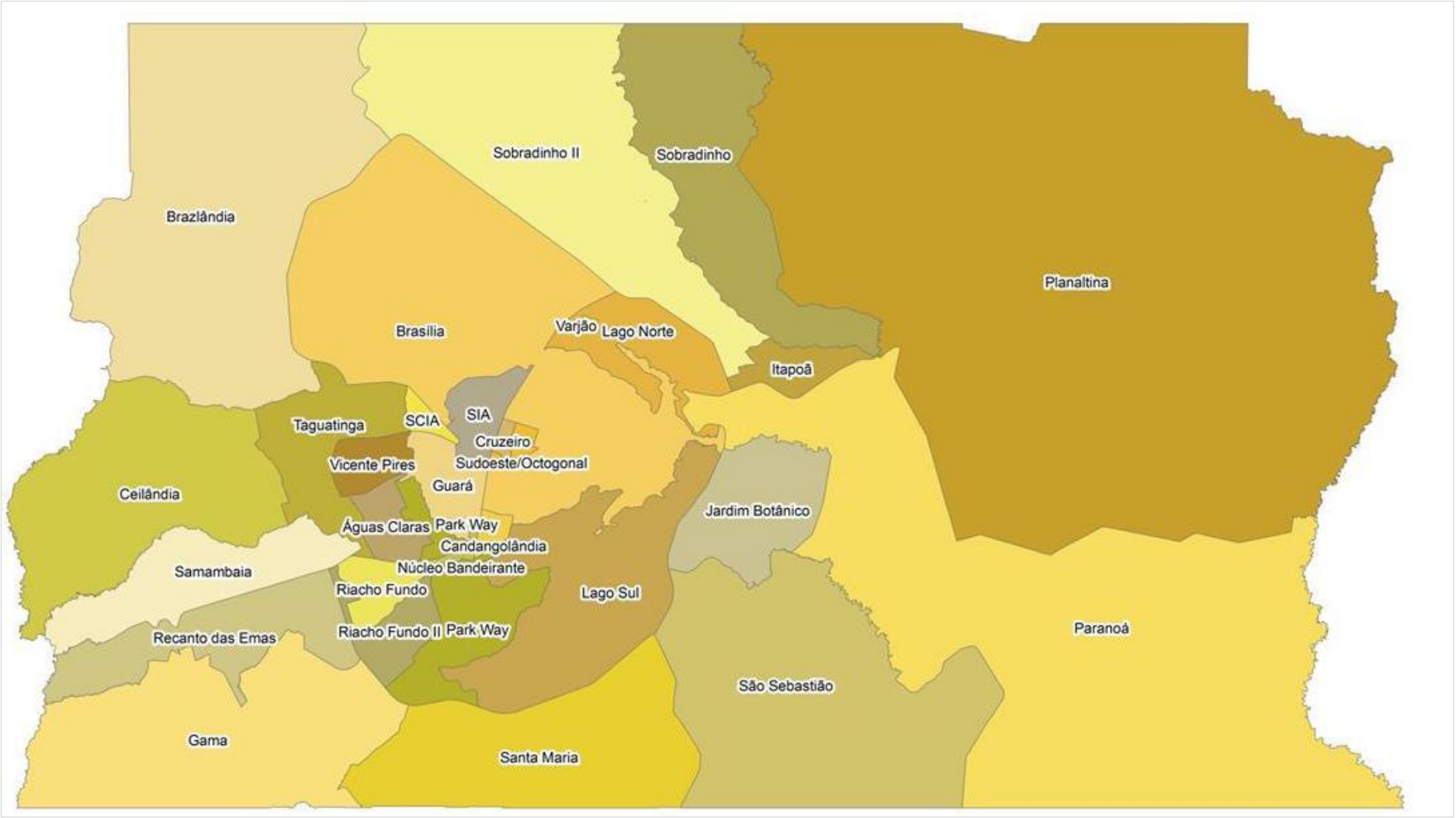
Un découpage du territoire n'est jamais neutre. Les raisons de création des régions administratives sont variées et même la création d'une RA dépend de la publication d'une loi avec la définition des nouvelles polygonales (avec sa délimitation précise dans le territoire), les critères sont flous ou même inexistants. Ainsi une RA peut être créé par une nécessité fonctionnelle – un nombre important d'habitants ou un nouvel établissement (expansion de l'accès au logement par les parcelles), ou une demande et mobilisation populaire comme le cas de l'invasion du Varjão, par exemple.

Cependant les régions administratives peuvent être créées aussi par des intérêts politiques et électoraux ainsi que pour l'augmentation de la machine administrative avec la création de nouveaux postes par nomination politique (il n'y a pas d'élection directe pour l'administrateur). Chaque RA a un « administrateur » désigné par le gouverneur et un siège administratif pour les questions locales. Ce poste est équivalent à celui d'un maire. La création d'une RA sans ressources et un minimum d'infrastructures ne résoudra pas les problèmes comme par exemple la très défavorisée RA Fercal.

La création n'un nombre significatif de nouvelles régions administratives ces dernières années - sans critères clairs, ou études de viabilité de ses réelles potentialités en plus de l'absence de ressources nécessaires pour des infrastructures et services et même d'une structure minimale pour sa mise en œuvre - n'apporte pas réellement une contribution pour une meilleure gestion du territoire et des politiques urbaines adoptées.

Pour changer cela, un projet de loi (n. 784/2012) envisage des critères minimum pour la création d'une nouvelle région administrative tels que une audition publique et la prévision d'un immeuble pour recevoir l'administration dans la région.

Figure 3 : Division des 30 régions administratives « *Regioes Administrativas* - RAs» du Distrito Federal



Source CODEPLAN 2011

RA I Brasília

RA II Gama

RA III Taguatinga

RA IV Brazlândia

RA V Sobradinho

RA VI Planaltina

RA VII Paranoá

RA VIII Núcleo Bandeirante

RA IX Ceilândia

RA X Guará

RA XI Cruzeiro

RA XII Samambaia

RA XIII Santa Maria

RA XIV São Sebastião

RA XV Recanto das Emas

RA XVI Lago Sul

RA XVII Riacho Fundo

RA XVIII Lago Norte

RA XIX Candangolândia

RA XX Águas Claras

RA XXI Riacho Fundo II

RA XXII Sudoeste/Octogonal

RA XXIII Varjão

RA XXIV Park Way

RA XXV SCIA - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (Cidade Estrutural e Cidade do Automóvel)

RA XXVI Sobradinho II

RA XXVII Jardim Botânico

RA XXVIII Itapoã

RA XXIX SIA - Setor de Indústria e Abastecimento

RA XXX Vicente Pires

RA XXXI Fercal

I.2. L'agglomération de Brasilia :

Brasilia, Plano Piloto, le DF et ses Régions Administratives – RAs, aire métropolitaine de Brasilia (*Área Metropolitana de Brasília* – AMB) et région de développement intégré (*Região de Desenvolvimento Integrado* – RIDE)

Le centre de l'agglomération est situé à Brasilia, plus précisément, le *Plano Piloto*, le célèbre projet de Lucio Costa. C'est là que se localisent les fonctions administratives nationales et que se concentrent la plupart des activités commerciales et de services.

Il y a plus de 3 millions de personnes vivant aujourd'hui dans la région métropolitaine[8] de Brasilia, qui est considéré comme la cinquième plus grande concentration urbaine au Brésil avec le deuxième PIB per capita parmi les capitales (des Etats) du pays[9]. Le secteur public représente 49% de l'économie locale, et 70% de l'emploi sont concentrés dans la région Plano Piloto, qui est un site du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1987.

Toutefois, 88% de la population du District Fédéral vivent à l'extérieur de la zone du plan pilote, avec de graves problèmes de transports publics et logement. La concentration des emplois et services dans le Plano Piloto oblige la population à un déplacement quotidien en direction du centre de l'agglomération avec un transport public encore déficitaire et peu intégré.

Cette population a été installée au cours du temps par un processus de suburbanisation dans l'ensemble du territoire du District Fédéral, sous forme de condominiums/ lotissements de maisons individuelles pour la classe moyenne, des villes satellites créées et planifiés pour les travailleurs, établissements et lotissements informels et aussi, au delà du quadrilatère du DF, dans la région métropolitaine, qui comprend des villes dortoirs dans les Etats voisins.

Ces cités dortoirs voisines, qui sont en dehors des frontières de la zone délimitée des 5.783 Km2 qui est le territoire du District Fédéral l'ont été en vertu d'une croissance impressionnante au cours des dernières années et continueront a croître. Ainsi le DF doit assister à une demande des populations qui vivent dans ces villes et «utilisent» Brasília pour avoir accès au travail et aux services de base tels que la santé et l'éducation et qui ne peuvent pas se permettre d'y vivre.

ANDRADE ET COURET (2006), ont réalisé une lecture intéressante en décomposant l'agglomération urbaine de Brasilia en 5 ensembles morphologiques, successivement et en partant du centre (selon carte illustrée ci-contre):

1. *La ville de Brasilia, noyau central de l'agglomération autour du Plano Piloto (ville centrale planifiée) et les unités territoriales en proximité de Cruzeiro, lac Nord (avec extension urbaine de la ville satellite de Paranoá) et lac Sud :*

   14% de la population de l'agglomération en 2004.

[8] Total de l'*Area Metropolitana de Brasilia* – AMB, l'aire métropolitaine de Brasilia et de la *Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno* – RIDE/DF, région intégrée du Distrito Federal et environs (IBGE - CENSO 2010)

[9] Source *: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica* – IBGE. CENSO 2010

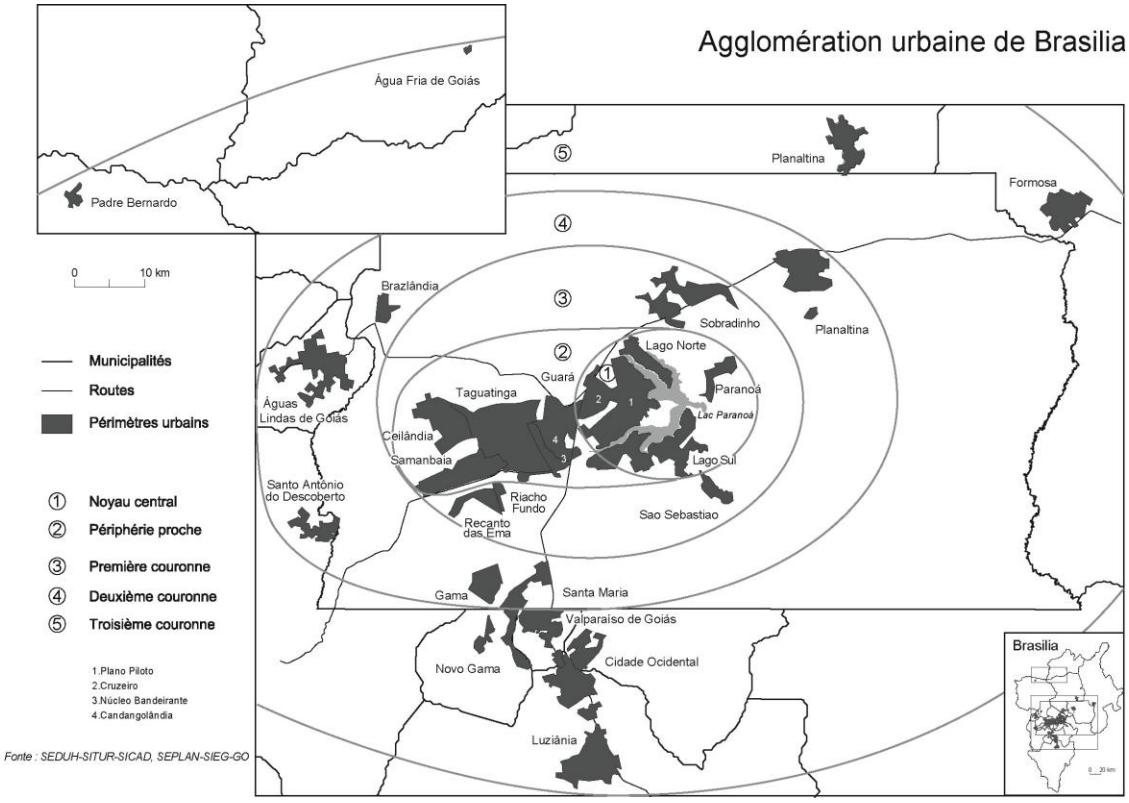
2. *La périphérie proche formée des villes satellites situées en quasi-continuité de la ville de Brasilia en direction de l'ouest et sur une distance d'environ 20km : Nucleo Bandeirante, Guará, Candangolândia, Taguatinga, Riacho Fundo1, Samambaia, Ceilândia*

   31% de la population de l'agglomération en 2004.

3. *En première couronne et séparés de la première aire urbaine par des espaces vides de 2 à 5 km, les villes satellites de : Sobradinho, São Sebastião, Riacho Fundo 2, Recanto das Emas :*

11% de la population de l'agglomération en 2004.

Figure 4 : Reproduction de carte sur l'agglomération de Brasilia



Source : Andrade, Ferreira, Couret 2006

4. *En seconde couronne et distants de quelque 12 à 20 km du noyau central, on peut repérer à l'intérieur du Distrito Federal les quatre villes satellites de : Planaltina, Santa Maria, Gama et Brazlândia, et les deux centres urbains de comunes de l'Entorno : Santo Antônio do Descoberto et Aguas Lindas :*

   18% de la population de l'agglomération en 2004.

5. *En troisième couronne, en continuité sud de Santa Maria, les centres urbains des communes de l'Entorno de Valparaiso, Cidade Ocidental, Novo Gama et Luziânia :*

   12% de la population de l'agglomération en 2004.

6. *Enfin, en quatrième couronne et à plus de 25 km se trouvent les centres urbains de quatre communes de l'Entorno : Formosa (55 km), Planaltina de Goiás (40 km), Agua Fria de Goias (plus de 80 km), Padre Bernardo (70 km) :*

   14% de la population de l'agglomération en 2004.

Brasilia, le *Plano Piloto*

La désignation Plano Piloto est originalement attribuée au projet urbanistique de la ville de Brasilia conçu par Lucio Costa. C'était le titre du concours « *Plano Piloto de Brasilia* » qui donne origine le nom.

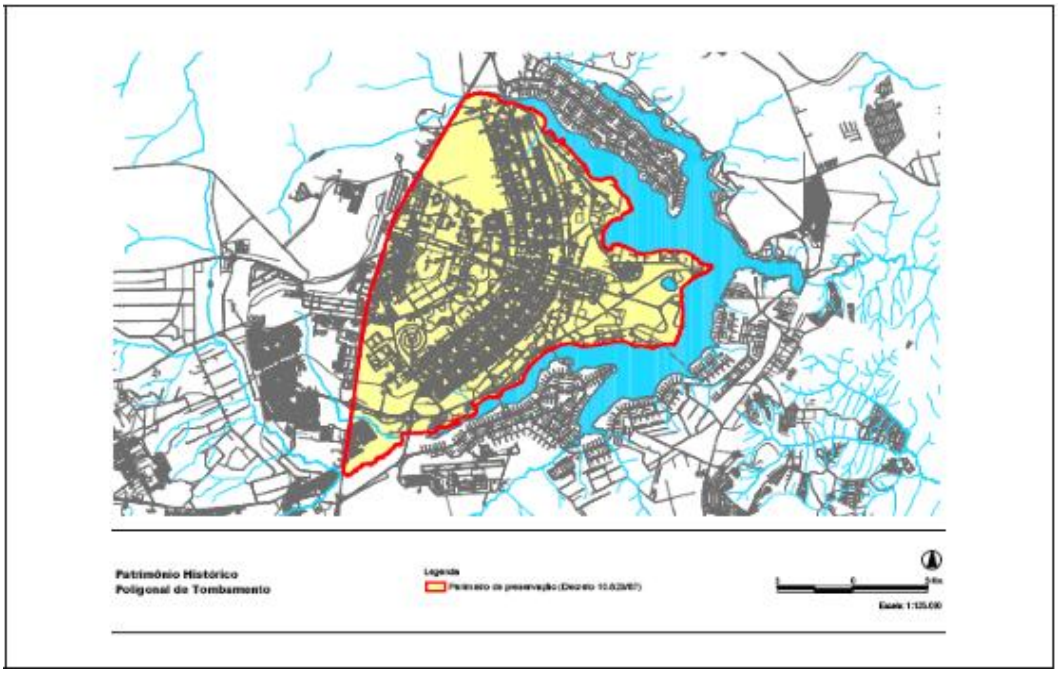
Le nom de Brasilia peut designer toute la région du Distrito Federal quand on parle de la région métropolitaine (surtout si on est dans un autre Etat ou pays), ou bien seulement la région du *Plano Piloto* et ses alentours proches. Brasilia est aussi le nom de la région administrative numéro I - Brasilia RA I.

Le *Plano Piloto* – zone de préservation, patrimoine de l'UNESCO

C'est avec le processus de patrimonialisation de l'UNESCO du Plano Piloto qu'un décret a été pris pour définir les limites du *Plano Piloto*. Le décret 10.829 de 1987 se réfère à la préservation de la conception urbanistique de Brasilia[10]. Ce décret a eu comme base un rapport élaboré par Lucio Costa lui-même « *Brasilia Revisitada* » (Brasilia revisité) et publié comme annexe de la loi.

Selon le même décret encore, les limites du *Plano Piloto* sont définies par le lac *Paranoá* à l'est; par le ruisseau de *Vicente Pires* au sud, la *Estrada Parque Indústria e Abastecimento* (EPIA), à l'ouest et le ruisseau du *Bananal* au nord. Il englobe aussi les zones des régions administratives du *Cruzeiro,* le *Sudoeste / Octogonale* et *Candangolândia*.

Figure 5: Reproduction de la carte de l'aire de préservation



Source : SEDUMA 2004

[10] *CAPÍTULO I. Do Plano Piloto e sua concepção urbanística. Para efeito de aplicação da Lei n.º 3.751, de 13 de abril de 1960, entende-se por Plano Piloto de Brasília a concepção urbana da cidade, conforme definida na planta em escala 1/20.000 e no Memorial Descritivo e respectivas ilustrações que constituem o projeto de autoria do Arquiteto Lúcio Costa, escolhido como vencedor pelo júri internacional do concurso para construção da nova Capital do Brasil.*

La Région administrative (RA-I), appelée *Brasilia*, est actuellement formée par le *Plano Piloto* de Brasília et le Parc National de *Brasilia*.

Après la division du *Distrito Federal* en régions administratives[11], la RA-I a été désignée comme *Plano Piloto* et comprenait une zone plus large que l'actuelle. Plus tard la RA-I a été renommée Brasilia[12] et son territoire a été limité

La région administrative RA I – Brasilia comprend différents districts et secteurs, tels que les *Asa Norte* et *Asa Sul* (ailes nord et sud), *Setor Militar Urbano* – SMU (secteur militaire urbain), *Setor de Industrias Graficas* - SGI (secteur d'industries graphiques), *Granja do Torto*, *Vila Planalto* et *Vila Telebrasília*.

Parmi les domaines qui ont fait partie de la RA-I, on peut citer le *Cruzeiro*, démembré en 1989; *Lagos Norte e Sul* (lacs Nord et Sud), qui sont devenus régions administratives distinctes en 1994, et le *Sudoeste / Octogonal* (Sud-Ouest / octogonal), créé comme région administrative en 2003.

Le DF et ses Régions Administratives – RAs

Population . revenus . emploi . éducation . IDH . GINI

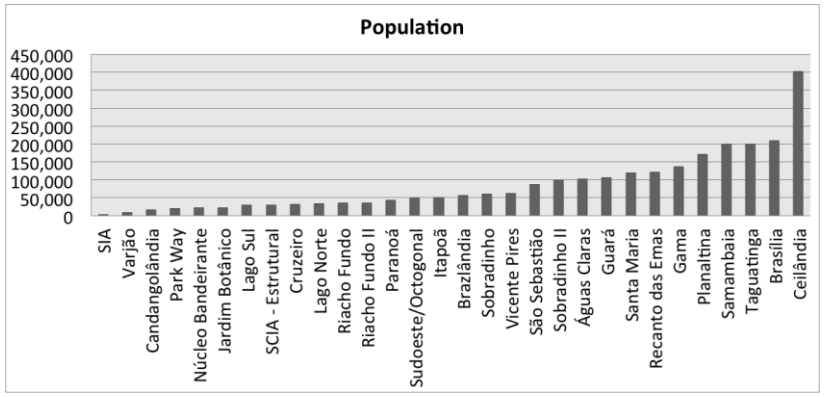
Dans le quadrilatère du DF, la population est inégalement répartie entre les différentes régions administratives (RA) et bien que presque 90% de la population ne vive pas au centre, le Plano Piloto (RA I - Brasília), est là, avec les quartiers riches de Lago Sul et Lago Norte, où la grande majorité des emplois se trouvent et les niveaux de scolarité et de revenus sont considérablement plus élevés, en contraste avec le reste du territoire.

La concentration extrême de l'emploi à Brasilia (Plan pilote) conduit à un mouvement de balancier de toutes les villes du Plan pilote dans la matinée et la fin de la journée. Considérant l'extension du territoire et la distance entre les zones, avec un système de transport précaire, cela signifie tous les jours un nombre d'heures élevé dans le trajet d'aller retour des travailleurs.

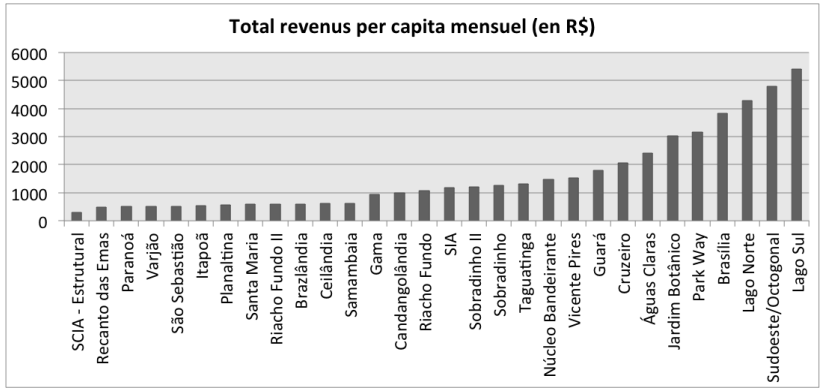
[11] Lei n° 49, de 25 de outubro de 1989. Altera a estrutura da administração do Distrito Federal, extingue órgãos e dá outras providências.
LEI Nº 110, DE 28 DE JUNHO DE 1990 Altera a Lei 49, de 25 de outubro de 1989, e dá outras providências.

[12] Il est intéressant de noter que même dans les documents officiels il y a une confusion sur l'appellation de la RA I qui est parfois encore nommée RA I Plano Piloto dans certains documents ou pages officielles du gouvernement sur l'internet. (Exemple : http://www.sedhab.df.gov.br/dossie-regioes-administrativas.html)

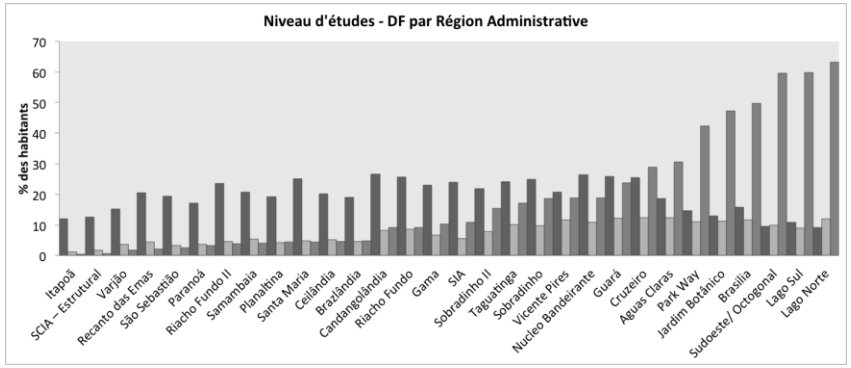
Graphiques: Population, revenus, études, emplois dans le DF



Source: Censo Demográfico de 2010 – IBGE

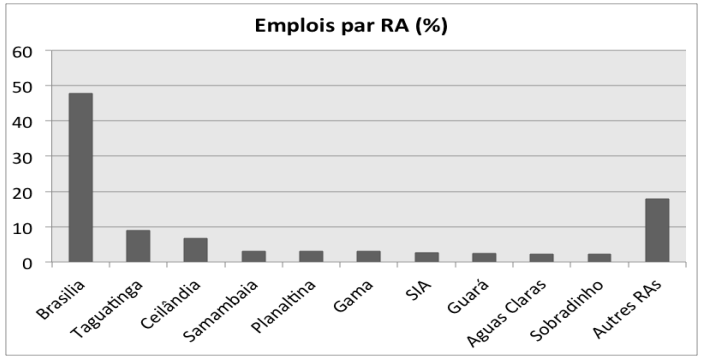


Source: Censo Demográfico de 2010 – IBGE



Source: CODEPLAN – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/DF-2011

[1] Inclus Master et Doctorat



Source : Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal – PDAD/DF-2011

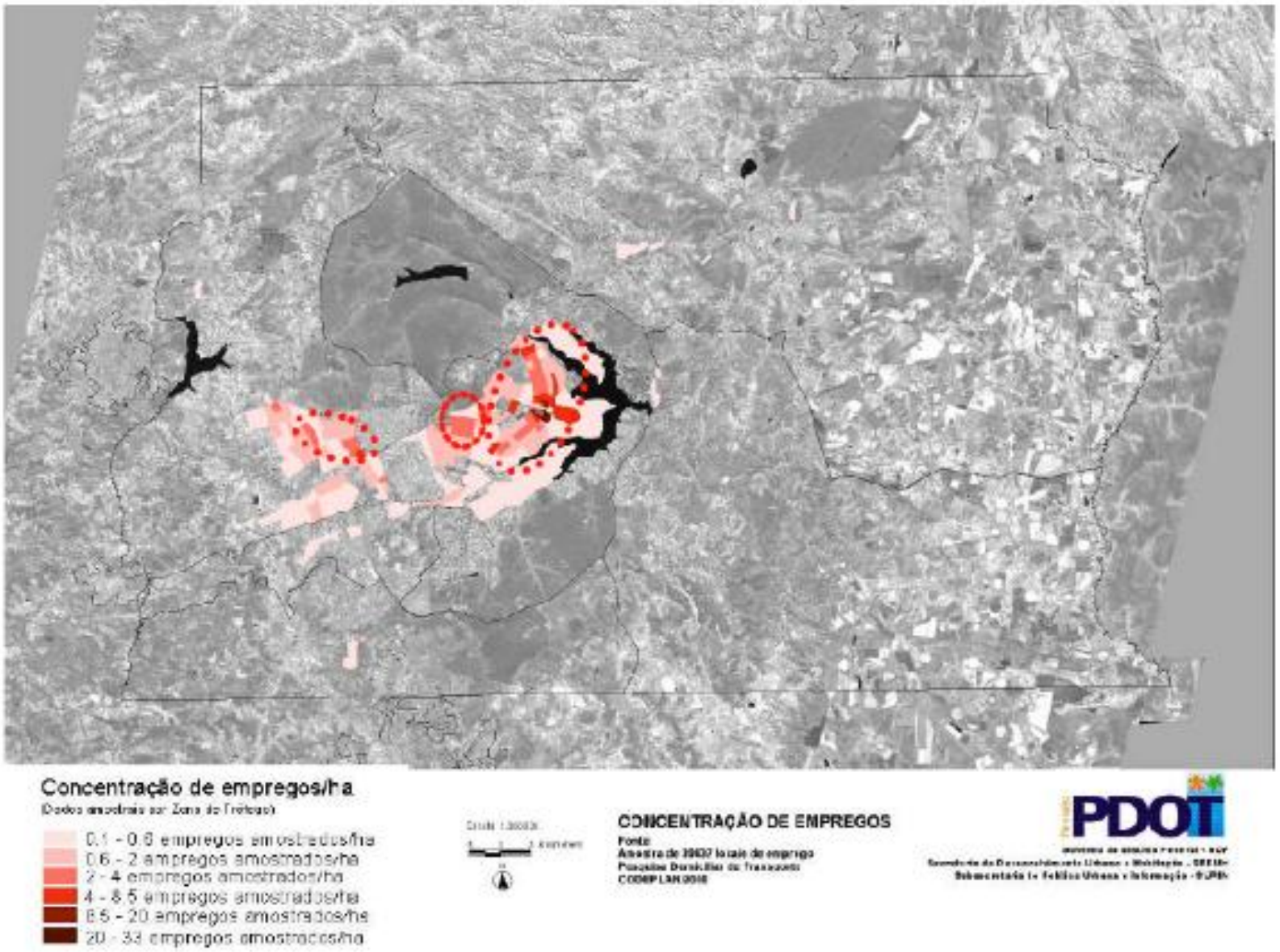
Selon une étude sur la distribution des postes de travail dans le DF, réalisée par la CODEPLAN en 2013[13], Brasilia est la région administrative qui offre le plus d'emplois avec 47,72% des postes de travail, suivie (de loin) par Taguatinga avec seulement 8,96% des postes.

L'étude examine encore les régions ayant les plus hauts pourcentages de personnes qui travaillent dans leur propre région administrative de résidence (plus de 40%). Dans ce cas Brasilia est aussi en première position du classement avec un pourcentage de 93,6%. Ensuite arrivent le Setor de Indústria e Abastecimento (62,3%), Brazlândia (48,7%), Planaltina (48,7%), Sobradinho (47,2%), Taguatinga (44,7%) et finalement Gama (43,7%).

Une autre chose très importante abordée par cette étude est qu'en observant le déplacement de personnes employées en direction au Plano Piloto, Ceilândia se démarque avec plus de 50.000 personnes qui travaillent dans la RA I (Brasilia), soit 12, 33%. Ensuite viennent Taguatinga (7,22%), Guará, (6,34%), Samambaia (6,33%), Planaltina (5,99%), Sudoeste (5,75%), Águas Claras (5,70%), Santa Maria (5,45%), Sobradinho II (4,94%) et Gama (4,31%), tandis que les autres régions représentent 35,63% des personnes qui quittent leurs villes pour travailler à Brasilia.

[13] COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN. *Perfil da distribuiçao dos postos de trabalho no Distrito Federal: Concentraçao no Plano Piloto e déficits nas cidades-dormitorio*. Brasilia 2013.

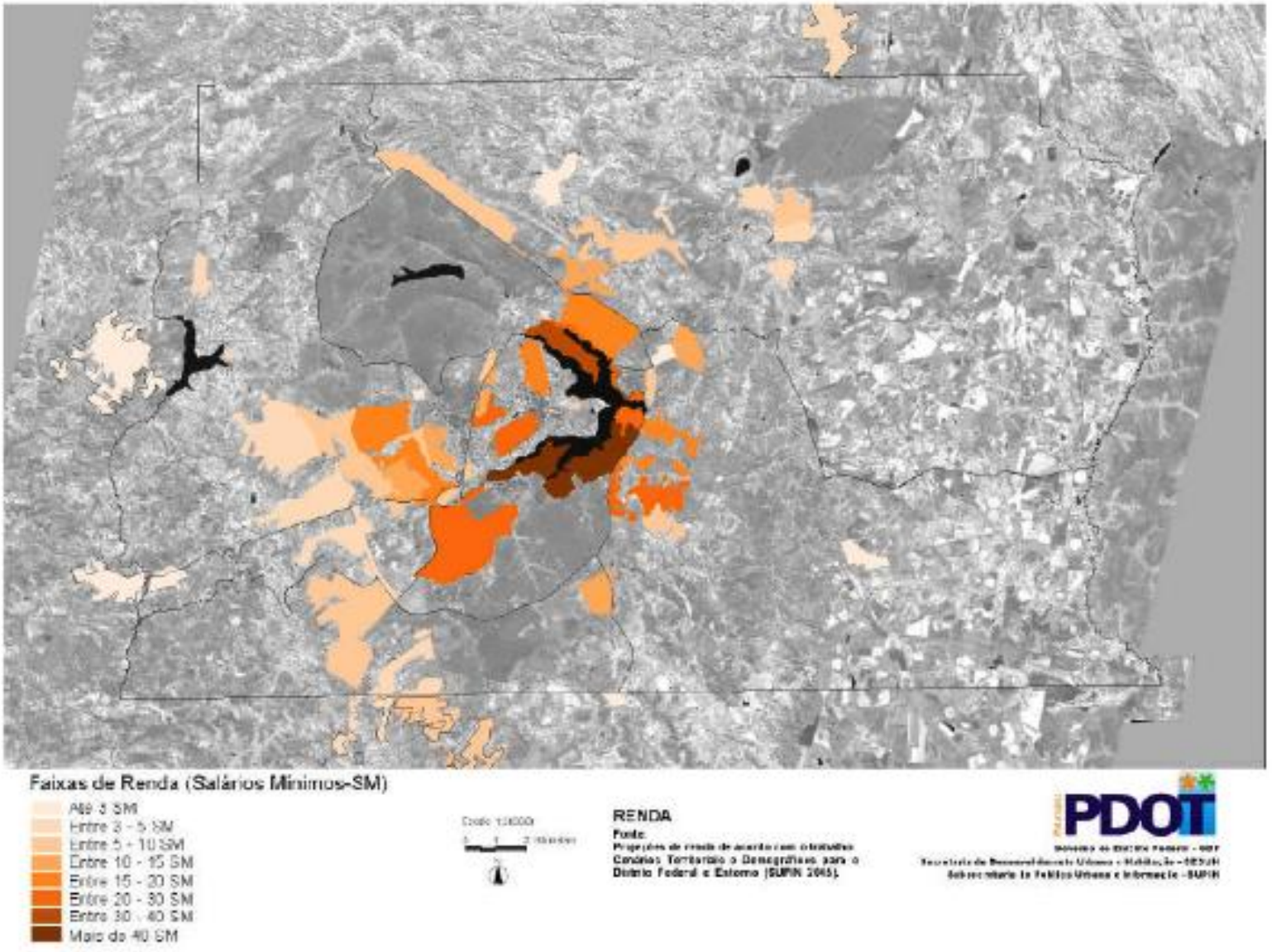
Figure 6 : Concentration d'emplois par hectare dans le DF



Source : SEDUH – Révision du PDOT études – 2008

Concentration d'emplois dans le DF, le plus foncé représente la plus haute concentration d'emplois/ha (20-33 emplois/ha) plus claire la plus basse concentration (0-6 emplois/ha). Reproduction de carte présentée lors de la révision du plan d'aménagement (2008) **f**

Figure 7 : Tranches de revenu dans le DF



Source : SEDUH – Révision du PDOT études – 2008

Tranches de revenu dans le DF, le plus foncé représente les plus hauts revenus et le plus claire les plus bas. Reproduction de carte présentée lors de la révision du plan d'aménagement (2008).

L'IDH

L'indicateur de développement humain développé par l'Organisation des Nations Unies au début des années 1990 retient trois dimensions considérées comme indispensables dans tout processus de développement : la capacité de bénéficier d'une vie longue et saine (santé), la capacité d'accéder à l'éducation et aux connaissances (éducation) et la capacité d'accéder aux ressources matérielles indispensables pour atteindre un niveau de vie décent (revenu).

L'indice de développement humain (IDH) du Distrito Federal est le plus haut du pays parmi toutes les composantes de la fédération (0,824) et plus élevé que la moyenne nationale du Brésil (0,730)[14].

Tableau 1 : Classement des régions administratives *Regiões Administrativas* du *Distrito Federal* par indice de développement humain (IDH) 2003 (donnés de l'année 2000)[15].

Classement	R.A.	IDH-M	IDH-R	IDH-L	IDH-E	niveau
1	Lago Sul	0,945	1,000	0,854	0,982	très haut
2	Brasília	0,936	0,948	0,870	0,991	≥ 0,900
3	Lago Norte	0,933	0,978	0,864	0,958	
4	Cruzeiro	0,928	0,934	0,857	0,992	
5	Núcleo Bandeirante	0,911	0,934	0,811	0,988	
6	Guará	0,867	0,831	0,826	0,944	haut
7	Taguatinga	0,855	0,806	0,816	0,944	de 0,8 à 8,999
8	Candangolândia	0,852	0,761	0,850	0,947	
9	Sobradinho	0,837	0,763	0,825	0,923	
10	Riacho Fundo	0,826	0,706	0,815	0,958	
11	São Sebastião	0,820	0,714	0,804	0,944	
12	Gama	0,815	0,720	0,784	0,942	
13	Santa Maria	0,794	0,627	0,820	0,934	moyen
14	Paranoá	0,785	0,612	0,800	0,948	de 0,5 à 7,999
15	Ceilândia	0,784	0,670	0,773	0,910	
16	Samambaia	0,781	0,629	0,791	0,921	
17	Recanto das Emas	0,775	0,598	0,791	0,937	
18	Planaltina	0,764	0,652	0,769	0,872	
19	Brazlândia	0,761	0,642	0,734	0,906	

IDH-M, moyenne ; IDHM-R, revenus ; IDHM-L, santé ou longévité ; IDHM-E, éducation. Il n'y a pas d'indice bas (entre 0 et 0, 499) parmi les Ras du DF

[14] *Atlas de Desenvolvimento Humano* 2013, élaboré avec les donnés du recensement - Censo Brasileiro de l'année 2010 de l'IBGE. Il faut noter que ce ne pas le plus haut sur le classement des villes du pays, où on voit Brasilia (DF) occuper la 9ème place.

[15] Les donnés spécifiques par RA du nouveau Atlas de Développement Humain 2013 n'étaient pas encore disponibles au moment de l'élaboration de ce texte.

Il existe une variation significative du niveau de l'IDH entre les régions administratives (RAs) qui constituent le DF, même si le niveau de l'IDH dans le DF dépasse l'IDH moyen du Brésil. Si on considère l'IDH le plus élevé des RAS, celui du Lago Sul (0,945) il est plus élevé que celui de la Norvège (0,942), le premier pays du classement mondial à l'époque de ce classement. Et les deux IDH les plus bas parmi les RAs du DF, celui de Planaltina (0,764) et celui de Brazlândia (0,761) restent encore plus élevés que l'IDH moyen du Brésil (0,757).

Si le *Distrito Federal* est fier de son IDH, ce n'est pas le cas pour l'Indice GINI[16], qui mesure l'inégalité des revenus. Le DF possède le plus haut indice GINI du pays de avec un coefficient de 61,95[17].

Malgré un panorama moyen avec des conditions de vie favorables des résidents dans le DF, on ne peut minimiser les conséquences de la répartition inégale des revenus dans l'espace géographique. Ces différences dans la répartition spatiale des niveaux de revenus signifient des différences de niveau de bien-être aussi bien que des différences dans le niveau et la répartition des activités économiques et des infrastructures sociales et économiques.

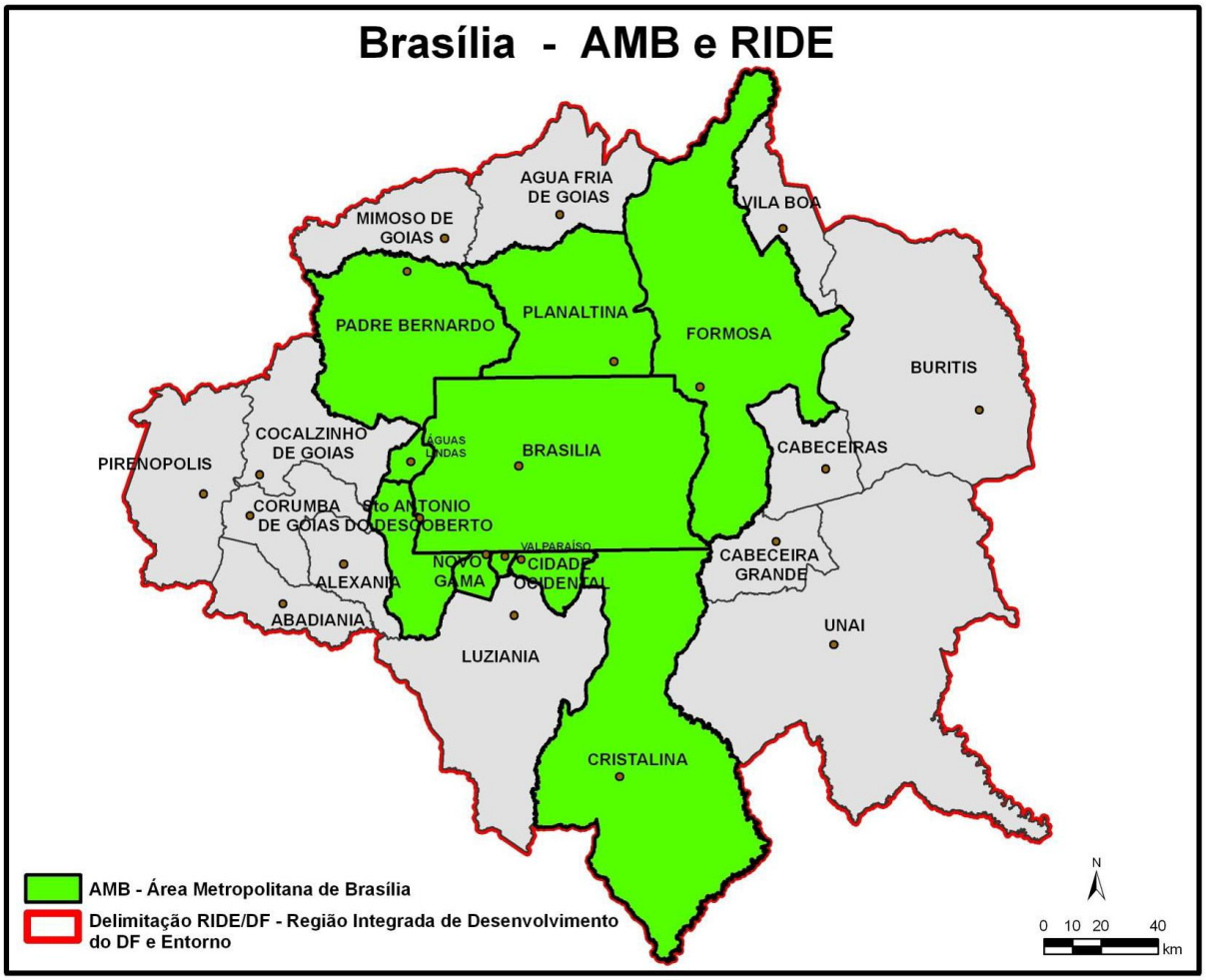
[16] L'indice de Gini, créé par le mathématicien italien Conrado Gini, est un instrument utilisé pour mesurer le degré de concentration des revenus dans une population donnée. Il mesure la différence entre les revenus des plus pauvres et des plus riches. Numériquement, il varie de zéro à un (ou de zéro à cent). Une valeur de zéro représente la situation de l'égalité, c'est à dire que tous ont le même revenu. Une valeur de un (ou une centaine) est à l'opposé, qui est, une personne détient toutes les richesses. Dans la pratique, l'indice de Gini a tendance à comparer les plus pauvres avec les 20% les plus riches. Dans le Rapport sur le développement humain 2004, préparé par le PNUD, le Brésil présente un indice de 0.591, vers la fin de la liste de 127 pays. Seuls sept pays ont une concentration de revenus supérieure à celle là. (IPEA 2004).

[17] Source : IPEA 2012 avec des données basées sur: PNAD 2009/IBGE
Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA . *SITUAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS – Distrito Federal*. Brasilia 2012. Disponible sur :
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/120119_relatorio_situacaosocial_df.pdf. Dernière visite 18/07/2013.

I.3. Aire Métropolitaine de Brasilia

Au-delà de son découpage intérieur le Distrito Federal exerce une influence dans la région, ce qui était définis comme l'aire métropolitaine de Brasilia – AMB. L'AMB est constituée de 9 ou 10 communes (municipios) plus le DF. La délimitation adoptée par l'IBGE (Instituto de Geografia e Estatistica), l'Institut de géographie et statistique comprend le DF, Novo Gama, Valparaíso, Cidade Ocidental, Cristalina, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás e Formosa. Certains auteurs ajoutent Luziania, ce qui est beaucoup plus logique parce que cette ville est dans un continuum de la tache urbaine au long de l'autoroute BR 040.

Figure 8 : AMB et RIDE



SOURCE : CODEPLAN 2011

Carte de l'*Area Metropolitana de Brasilia* – AMB (l'aire métropolitaine de Brasilia) et de la *Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno* – RIDE/DF, (région intégrée du Distrito Federal et environs) comme publié par la CODEPLAN en 2011.

La population totale selon le recensement de 2010 de l'IBGE (Censo2010) est de 3.503.672 (2.562.963 DF + 940.709 communes AMB) :

Tableau 2 : Population AMB 2000 / 2010

Municipio	**Pop. en 2000 (hab.)**	**Pop. en 2010 (hab.)**	**Crois. pop**
Águas Lindas de Goiás	105.746	159.505	50,8 %
Valparaiso	94.856	132.947	40,1%
Novo Gama	74.380	100.084	27,7%
Santo Antônio do Descoberto	51.897	61.791	21,7%,
Cidade Ocidental	40.377	55.883	38,4%.
Formosa	78.651	100.084	27,2 %
Planaltina de Goiás	73.718	81.612	10,7 %
Cristalina	34.116	46.568	36,4 %
Padre Bernardo	21.514	27.689	28,7 %
Luziânia	141.082	174.546	23,7%.
Sub – total des comunes sans le DF	716.337	940.709	**31,32 %**
DF	2.051.146	2.562.963	24,9%
Pop AMB (DF + 10 communes)	**2.767.483**	**3.503.672**	26,6 %

Source: JATOBA 2011[18]

La *Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno* – RIDE/DF, région intégrée du *Distrito Federal* et de ses environs a été créée en 1998 par une loi[19] fédérale. La RIDE a comme objectif d'articuler et d'harmoniser les actions administratives fédérales, des Etats et des communes (municipios) pour promouvoir des projets visant à stimuler l'économie et la fourniture de l'infrastructure nécessaire pour le développement à l'échelle régionale.

La RIDE est composée de 22 communes appartenant à trois unités de la fédération (deux Etats – Goiás et Minas Gerais et le DF). En Goiás : Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina de Goias, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás et Vila Boa. En Minas Gerais: Unaí, Buritis e Cabeceira Grande. Selon le recensement de 2010 la population totale de la RIDE est de 2.562.963 (DF) + 1.152.725 (Mun. RIDE) (Censo 2010)

[18] JATOBA, S. « *Influência Urbana e Economica de Brasilia* » Seminario Regional Estratégias de Desenvolvimento para a Regiao Geoeconomica de Brasilia. Março 2011. Disponible en http://www.codeplan.df.gov.br/sites/200/216/00000706.pdf (dernière visite 22/05/2012)

[19] Lei Complementar nº 94, de 19 février et reglamenté par le Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000.

I.4.La gestion urbaine

Services urbains et agences de gestion du territoire

En gros, le gouvernement du DF s'articule autour des *Administraçoes Regionais* administrations régionales (au nombre de 30[20]) – responsables pour la gestion des régions administratives ; les entreprises publiques (eau, électricité, transports etc) ; les fondations ; et les secrétariats (de Santé, Education, Travaux etc. au nombre de 36 au total)[21].

Brasilia est un cas très particulier car tous les services urbains et agences de gestion du territoire ont eu leur origine dans la *Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil* – NOVACAP (compagnie d'urbanisation de la nouvelle capitale du Brésil) créée par le décret de création / transfert de la nouvelle capitale du Brésil[22]. Ainsi, l'énergie électrique, l'eau, le transport, la santé, l'éducation etc. étaient au début des départements dans la NOVACAP. Peu à peu chaque secteur a pris son autonomie avec la création des agences, entreprises d'économie mixtes, autarchies etc.

Propriété du sol et gestion du foncier

Une autre caractéristique très spécifique au *Distrito Federal* est la propriété du sol urbain qui appartient dans sa grande majorité au gouvernement. La gestion du foncier est régulée par une agence spécifique la *Companhia Imobiliária de Brasília* [23] - TERRACAP (compagnie immobilière de Brasilia).

Bien que l'objectif initial du gouvernement fédéral ait été l'expropriation complète des terres dans le DF, un étude de la TERRACAP, menée en 1996, a identifié environ 51,4% des terres comme entièrement expropriés, 33,3% comme privées, 8,5% partiellement expropriées (sans aucune définition précise de quelles portions sont publiques ou privées), et de 6,8% comme toujours dans des processus judiciaires d'expropriation (CODEPLAN, 1997)[24].

Les conflits ou l'incertitude sur la propriété du foncier ont donné une marge à des zones sans une claire désignation, des espaces « flous », qui ont possibilité l'appropriation et commercialisation illégale du sol ou des occupations illégales.

Le Logement / Habitation

Historiquement l'accès au logement pour les familles avec des bas revenus dans le *Distrito Federal* s'effectue à travers l'acquisition (dans des programmes spécifiques de financement « sociaux »), par un accord de concession et utilisation à long terme avec droit

[20] Governo do Distrito Federal – GDF. Portal Eletrônico. http://www.df.gov.br/sobre-o-governo/administracoes-regionais.html Consulté le 17/07/2013.

[21] Governo do Distrito Federal – GDF. Portal Eletrônico. http://www.df.gov.br/sobre-o-governo/secretarias.html. Consulté le 17/07/2013.

[22] Loi n° 2874, 19 de septembre de 1956, avec l'objectif de construire la nouvelle capitale du Brésil, Brasilia. Ses actionnaires sont le gouvernement du DF avec 56,12% et le gouvernement fédéral avec 43,88% de l'entreprise.

[23] La Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, aussi connue comme Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, est une entreprise étatique du gouvernement fédéral et du gouvernement du DF. La Terracap a ses origines dans le département immobilier (*Departamento Imobiliario*) de la Novacap été créé par la loi 5861, du 12 décembre 1972. Son capital est partagé entre le Distrito Federal, avec 51%, et l'União (le gouvernement fédéral) avec les 49% restantes.

[24] CODEPLAN. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Brasília: Governo do Distrito Federal, 1997. Format digital. http://marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2007/01.26.15.58/doc/5233-5240.pdf

d'acquisition[25], ou par le don d'une maison, appartement ou terrain dans un lotissement du gouvernement – autrement dit : l'accès à la propriété privée.

En 1962, un organe spécifique a été chargé de s'occuper de la politique du logement, la *Sociedade de Habitações de Interesse Social Ltda* – SHIS (Société d'habitations d'intérêt social). Encore en 1964, le premier contrat de financement a été signé avec la *Banco Nacional de Habitação* - BNH (Banque nationale du logement). Ainsi, la société a rejoint le corps des agents promoteurs du *Sistema Financeiro de Habitação* – SFH (Système fédéral de financement du logement).

Tout au long de son existence, dans la période 1964-1994, la SHIS a subi des transformations majeures face à l'évolution économique du logement social dans la région du DF. Avec la fin de la Banque nationale du logement, le BNH, dans les années 1980, la politique du logement du DF doit se restructurer. Ainsi en 1994 (Loi 804/94) est créé l' *Instituto de Desenvolvimento Habitacional do DF* - IDHAB (Institut de Développement de l'Habitation) qui a repris les activités de l'ancienne SHIS.

En 1997, après la création du ministère du *Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação* – SEDUH (Secrétariat du Logement et du Développement urbain) à travers la loi n ° 1.797, le IDHAB est subordonné au SEDUH. Après ceci, l'institut se limite à promouvoir la politique de logement de la population à faibles revenus (avant, il était promoteur des habitations pour la classe moyenne, fonctionnaires et employés aussi). Le SEDUH était responsable, en plus, de la conception des politiques publiques d'urbanisme, régularisation urbanistique et foncière.

L'IDHAB a été placé en processus d'extinction en 2000, par le décret 21.289/00, et ses activités sont soumises à la supervision du SEDUH.

En 2007, une nouvelle restructuration a eu lieu et le Secrétariat, en plus de prendre soin de la politique du logement urbaine et foncière, a également assumé les politiques liées à l'environnement, les ressources en eau et les déchets solides, s'appelant dès lors *Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente* - SEDUMA (Secrétariat de l'Urbanisme Développement Urbain et de l'Environnement). La *Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal* – Codhab[26] (Compagnie de développement du logement) est aussi créée en 2007 par la Loi n° 4.020/07.

En 2011, un nouveau décret est établi, afin de se concentrer sur les activités du Secrétariat en matière de politique du logement, de réglementation et de développement urbain.

Ainsi, depuis 2011, le secrétariat a été renommé: *Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – Sedhab* (Secrétariat d'Etat du Logement, de la régularisation et du développement urbain) créé par le décret 32.716 du 1er Janvier 2011.

A part la gestion foncière et le logement / habitation, la gestion du territoire et la fourniture des services urbains se structure dans le DF par l'articulation de plusieurs institutions, agences et entreprises – dans leur grande majorité publiques.

[25] Cet accord de concession et utilisation à long terme avec droit d'acquisition fut la forme trouvée de la part du gouvernement pour essayer de contenir la vente des immeubles par les bénéficiaires des programmes d'habitation. Ce qui en réalité n'a pas mis fin à cette pratique et cet accord a été utilisé de façon alternative comme « titre de propriété ».

[26] La Codhab est une société publique dotée de la personnalité juridique de droit privé et a ses propres actifs sous la forme d'une société anonyme. La Société est gérée par un Conseil d'administration et une commission exécutive. Cette forme donne plus d'autonomie et d'agilité pour la promotion de programmes de logement.

Les autres services urbains et agences de gestion du territoire

En termes généraux la gestion urbaine est publique avec quelques entreprises de capital mixte et la privatisation de certains services avec des contrats d'externalisation comme par exemple pour la collecte, le recyclage et la mise en décharge des déchets. Ou encore les transports en commun, où l'entreprise publique de transports partage une partie du marché avec des entreprises privées.

Il y a encore une forte présence de la NOVACAP dans la réalisation de travaux et la gestion des espaces publics, même si au fil des années la compagnie a délégué la plupart des services et donné de l'autonomie aux différentes agences. Mais cette agence toute-puissante du début de la construction de la capitale a peu a peu perdu son pouvoir et est devenue une agence parmi les autres dans la gestion de la capitale. Elle garde encore une importante partie de l'histoire et une importante source pour la mémoire de la ville avec ses archives.

En ce qui concerne les services de base comme l'eau et l'électricité, le *Distrito Federal* est très bien servi par rapport aux autres villes du Brésil. Actuellement, la *Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal* - CAESB sert 2,59 millions de personnes avec des services de fourniture d'eau et 2,45 millions de personnes en services d'assainissement, qui correspondent, respectivement, à 98% et 82% de la population régulièrement installée dans le District fédéral. En ce qui concerne l'assainissement, la Société traite 100% des eaux usées (égouts) collectées[27]. Pour l'électricité, suivant les directrives nationales de l'universalisation des services d'électricité[28], le *Distrito Federal* compte avec un pourcentage de 0% de foyers qui n'ont pas d'électricité[29] ; malgré cela, la population souffre d'interruptions fréquentes et pannes dans le service d'électricité.[30]

Le transport en commun est principalement fait par le système de bus qui relie toutes les régions administratives et les environs. Une partie mineure de la ville est relié par le métro qui dessert la partie sud-ouest (Asa Sul, Guará, Águas Claras, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia). Les services de bus sont partagés entre l'entreprise publique, *Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília* – TCB et 6 entreprises publiques. La situation actuelle du système de transport du District fédéral génère un scénario avec une faible mobilité urbaine, avec un service de bus particulièrement coûteux et inefficace, et une infrastructure qui favorise l'automobile privée.

La différence de qualité ou le manque des services d'éducation et santé sont une constante pour les régions administratives moins favorisées ainsi que le manque d'options de loisir, comme les parcs, musées et activités culturelles, concentrés autour du *Plano Piloto.*

Un cadre résumé des services et agences responsables pour la gestion du territoire avec les agents publiques ou privés illustre comment se répartissent les responsabilités et les pouvoirs de gestion des principaux services urbains du DF :

[27] Données de la CAESB, réalisées avec les données fournies par Censo/2010 de l'IBGE.

[28] L'Agence nationale de l'énergie électrique (ANEEL) vise à réglementer et superviser la production, la transmission et la vente d'électricité en conformité avec les politiques et lignes directrices du gouvernement fédéral.

[29] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) 2010.

[30] Jornal da Comunidade. *Populaçao sofre com sistema ruim* : *O recorrentes apagões de energia elétrica têm gerado prejuízos e preocupação aos moradores do Distrito Federal que cobram do governo solução para o setor.* Disponible sur : http://comunidade.maiscomunidade.com/conteudo/2013-03-29/politica/6448/POPULACAO-SOFRE-COM-SISTEMA-RUIM.pnhtml (Dernière visite 22/07/2013).

Cadre 1 : La gestion urbaine : services urbains et agences de gestion du territoire

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
Foncier/ gestion du sol	Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP	Entreprise publique, partie du complexe administratif du DF. Régie par la loi nº 6.404/76 51% de son capital appartient au DF et 49%, à l'Union (gouvernement fédéral)	La TERRACAP a pour objectif de gérer les actifs immobiliers du District fédéral, par le biais, l'acquisition, la gestion, l'aliénation, la fusion, la vente des biens, en plus d'effectuer, directement ou indirectement, travaux et services d'infrastructure et les travaux routiers dans le District fédéral	La création de nouvelles unités d'habitation, des zones commerciales, des secteurs industriels ou des parcs écologiques passe nécessairement par Terracap. Depuis 1997, elle est devennue également l'Agence de développement.
Travaux publiques/ gestion des espaces urbains / jardins	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP	Entreprise publique, ayant comme partenaires l'Union (gouvernement fédéral) et le Gouvernement du District Fédéral, avec 48% et 52% d'actions, respectivement.	L'histoire de Brasilia a commencé avec la création de la Novacap en 1956. Son objectif majeur était de gérer et de coordonner la construction de la ville. Novacap est le principal exécuteur des travaux d'intérêts de l'Etat, et est directement liée au Secrétariat des Travaux publics.	Effectue des travaux de construction de bâtiments, des égouts pluviaux, asphaltage, trottoirs et ses bordures, la plantation et le taillage des arbres et des pelouses aisi que la maintenance de jardins ornementaux
Eau	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB	Est une société à capital mixte, régie par la loi des sociétés anonymes (*Lei das Sociedades Anônimas*)	Responsable des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.	Détient les droits d'exploitation économique du cycle de l'eau dans le DF, avec la planification, la conception, la réalisation, l'expansion, le remodelage, la gestion, l'exploitation et l'entretien des systèmes d'approvisionnement en eau, la collecte, le traitement et l'élimination des eaux usées.
Qualité de l'eau	Agência Reguladora de Águas e Saneamento do DF - ADASA	Entreprise publique	Est responsable pour la surveillance de la qualité et de la quantité de lacs, rivières, ruisseaux, canaux, etc.	C'est une agence régulatrice
Electricité	Companhia Energética de Brasília - CEB	Société du type holding avec des entreprises filiales de distribution, génération d'électricité et de gaz Participation actionnaire : GDF 69,1% / privé 30,09%	Responsable pour la distribution et génération d'électricité et de gaz La CEB a ses origines dans le « *Departamento de Força e Luz* » de la Novacap. Distribution de l'électricité aux particuliers mais aussi responsable de l'éclairage public et des monuments.	Entreprises filiales à 100%: CEB GERAÇÃO S/A; CEB DISTRIBUIÇÃO S/A; CEB PARTICIPAÇÕES S/A; CEB LAJEADO S/A. Entreprises colligées : CEB GÁS S/A; BSB ENERGÉTICA S/A; CORUMBÁ CONCESSÕES S/A; ENERGÉTICA CORUMBÁ III S/A.

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
Transports collectifs (bus)	Plusieurs – privés et publique	Partagé entre l'entreprise du gouvernement et 6 entreprises privés	Transport en commun	Le transport collectif (bus) officiel et régulé par l'autarchie « DFTRANS - Transporte Urbano do Distrito Federal ». Mais il existe un réseau de transport collectif « alternatif » ou informel fait par des fourgonnettes de passagers
Transports collectifs (bus)	Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília - TCB	Entreprise publique du DF	Transport en commun	Fondée en mai 1961, le TCB a été la première société de transport en commun mise en place à Brasilia
Transports collectifs (Metro)	Companhia do Metropolitano do Distrito Federal - Metrô	Entreprise publique du DF	Le métro de Brasilia transporte environ 130 000 utilisateurs par jour, avec 24 stations et deux lignes (ligne verte et ligne orange). Le réseau de métro de Brasilia a une longueur totale de 42,38 km	Sa mise en service a commencé en 2001 avec l'ouverture du tronçon qui relie Samambaia a Taguatinga, Águas Claras, Guará e Plano Piloto. Le réseau est en partie en sous-sol et en partie en surface
Logement	Companhia de Desenvolvimento Habitacional - CODHAB/DF	Entreprise publique du DF	A CODHAB/DF à comme objectif mettre en œuvre la politique du logement du DF (*Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal*). Doit être coordonnée avec les politiques et programmes visant le développement économique et social de la population, de préférence celle à faible revenu	Après l'extinction de l'IDHAB au début des années 2000, la nécessité d'une agence plus indépendante est sentie dans les années qui suivent. Ainsi en 2007, la CODHAB est crée pour donner plus d'indépendance et agilité dans la proposition et l'exécution de contrats pour la mise en œuvre de projets d'habitation.
Production et diffusion des informations sur le territoire et la population	Companhia de Planejamento do DF - CODEPLAN	Entreprise publique du DF	L'agence a pour objectif la production et la diffusion de données statistiques, démographiques, socio-économique, géographiques, cartographiques, géodésiques, des zones territoriales, environnementales et urbaines qui contribuent à la planification intégrée du District fédéral et de la *Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno* – RIDE.	Fondée en 1964 par la loi n ° 4545 du 10/12/64, la «Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central », elle a gardé ce nom jusqu'en 2007, lorsqu'elle a été dénommée « Companhia de Planejamento do Distrito Federal », ainsi son nom et son statut ont changé de « développement » en « planification ».
Habitation, régularisation (foncière) et développement urbain	Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – Sedhab	Secretariat de gouvernement	Formuler, définir, coordonner et superviser la mise en œuvre des politiques sur l'aménagement du territoire, le développement urbain, le logement, le contrôle urbain, la régularisation foncière et de l'information territoriale et urbaine du Distrito Federal.	Le SEDUH est le principal acteur de l'aménagement urbain, avec le rôle de planification (et de révision du PDOT et des plans locaux PDLs), de la politique du logement, du patrimoine (bien que l'agence nationale IPHAN veille sur la conservation du Plano Piloto), la régularisation foncière et de l'information sur le territoire

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
Gestion de déchets et l'assainissement urbain	SLU – Serviço de limpeza Urbana	Entreprise publique du DF ; les services sont externalisés à des entreprises priveés par des appels d'offres	Gestion de la collecte et destination des déchets/ ordures ménagères[31]	Autorité subordonnée aux Secrétariat de l'environnement - *Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal.*
Education	Secretaria de Educação do Distrito Federal	Secrétariat de gouvernement	Prise en charge de l'éducation de base, y compris l'éducation de la petite enfance, l'enseignement secondaire de base et l'éducation des jeunes et des adultes, l'éducation permanente, éducation spécialisée, la formation des professionnels de l'éducation, l'aide à l'élève, à travers des programmes complémentaires de matériel, la nourriture, la santé et le transport scolaire, les infrastructures éducatives, y compris les bâtiments, le matériel, les fournitures scolaires et l'entretien du réseau physique des écoles ".	Responsable pour la conception, la formulation, proposition et l'application des politiques de l'éducation : la planification, la prise de décision et la coordination des activités requises par ces politiques, ainsi que la haute direction du réseau des écoles publiques du District fédéral 61,5 des élèves sont dans le public et 38,5% dans le privé[32]
Santé	Secretaria de Saúde do Distrito Federal	Secrétariat de gouvernement	Responsable de l'organisation et la préparation de plans et de politiques publiques visant à la promotion, la prévention et prise en charge de la santé.	A aussi la mission d'améliorer le «*Sistema Único de Saúde*» [33] dans le District fédéral, « garantissant aux citoyens des soins de santé complets et humains ».
Environnement	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - IBRAM	Entreprise/ Institut public du DF	Mettre en œuvre et faire respecter les politiques de l'environnement et des ressources en eau du District fédéral, ainsi que le contrôle et le suivi de la gestion de ces ressources pour favoriser le développement durable du DF pour assurer à la population les avantages obtenus par une croissance économique sans mettre en risque la qualité de vie des habitants	En pratique, comme la plupart du DF a été déclaré aire de protection environnement [34]fédérale, les permis environnementales sont délivrés par l'agence fédérale de l'environnement l'IBAMA (*Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*)
Culture	Secretaria de	Secrétariat de	Formuler et mettre en œuvre la politique culturelle	Créer, maintenir, préserver, encourager et

[31] Officiellement, le DF dispose de dix districts de déchets, qui sont localisés dans certaines régions administratives, chargés de faire la collecte, transport et / ou le traitement des déchets, dans le cas où il existe une usine de traitement dans le District, et donner une destination finale aux déchets pour ses zones de couverture.

[32] Source : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo 2010.

[33] Le système unique de santé, *Sistema Unico de Saude* – SUS, est le nom du système de santé publique brésilien, créé par la Constitution fédérale de 1988, article 196, comme un moyen de réaliser le mandat constitutionnel du droit à la santé comme un «droit universel» et «devoir de l'Etat" et est réglementé par la loi. 8.080/1990, qui met en œuvre le service de santé publique. Avec le SUS, la population brésilienne a droit à des soins de santé universels et gratuits, qui devraient être assurés par les trois organismes fédéraux - l'Union (gouvernement fédéral), les États, le District fédéral et les municipalités.

[34] Décret s/ nº de 10/01/02 – Création de *l'Área* de Proteção Ambiental – APA do Planalto Central, no Distrito Federal e no Estado de Goiás;

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
	Cultura do Distrito Federal	gouvernement	du District fédéral; Créer, maintenir, préserver, promouvoir et soutenir les espaces et les les actions directes et / ou indirectes liées à la culture	soutenir directement et / ou indirectement les bibliothèques, l'action culturelle, les musées, les archives, les théâtres, salles de concert, les orchestres, les chorales, théâtres et autres liés au domaine de la culture;
Sports	A Secretaria de Esporte do Distrito Federal	Secrétariat de gouvernement	Sa mission est d'assurer et de promouvoir le sport comme l'inclusion sociale des enfants, jeunes et adultes, à travers une action conjointe entre l'Etat et la société.	Soutient également le sport amateur et de haut niveau et a l'intention de mener des politiques et des lignes directrices pour le sport.
Loisirs	Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal	Secrétariat de Gouvernement	Responsable pour la promotion du tourisme dans le DF	Diffuse des informations sur les différents itinéraires de la capitale et ses environs – itinéraire architecturale, de l'art et divertissement, civique, écologique, de sports et loisirs, gastronomique, juridique et religieux

Chapitre II. Genèse de la ville et de l'habitat populaire à Brasilia

II.1. L'origine particulière de Brasilia: une fabrique urbaine de capitale pour réaliser le plan pilote d'un nouveau Brésil

La construction de Brasilia, a été sans doute l'un des événements les plus marquants dans l'histoire du Brésil, l'une des plus grandes œuvres brésiliennes du XXe siècle. L'idée de construire une nouvelle capitale dans le centre géographique du pays était déjà présente dans le texte de la Constitution de 1891, ainsi que dans ceux des constitutions de 1934 et 1946 mais sa construction a été reportée par tous les gouvernements du Brésil depuis 1891. Comme l'ont bien observé FICHER et LEITAO : *« Car si Brasília apparaît comme une ville nouvelle édifiée dans un temps record, la construction idéologique de la nouvelle capitale s'étend sur plusieurs siècles et aura mobilisé de très nombreux acteurs. »*[1] Depuis le XVIIIe siècle, le principe du transfert de la capitale à l'intérieur du pays a été défendu par plusieurs personnages à différents moments historiques, comme le cartographe italien Francisco Tossi Colombina (1750), le marquis de Pombal, premier ministre du Portugal (1761) l'un des plus illustres défenseurs de l'idée du transfert de la capitale, ou encore les séparatistes «*inconfidentes mineiros*» (1798), l'Amiral Pitt (1806), Hipolito José da Costa fondateur du Correio Braziliense (1810), l'empereur Dom Pedro de Bragança (1821), le député José Bonifacio de Andrade e Silva (1822), l'historien Francisco Adolfo de Varnhagen, Vicomte de Porto Seguro(1877).[2]

C'était sous la présidence du Marechal Floriano Peixoto, en 1892 que la *Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil* (Comission exploratrice du plateau central du Brésil) a été créée. La mission de cette commission était de délimiter la zone de 14,4 mille km2 destinée à accueillir la future capitale du pays comme prévu dans l'article 3 de la Constitution de 24 février de 1891. La Commission a« la mission d'explorer le Plateau Central du Brésil et d'y marquer l'aire qui, comme prescrit par la Constitution, doit être réservée au futur District Fédéral, et où, en temps opportun, devra être transférée la nouvelle Capitale de l'Union, (…) »[3].

L'astronome belge Louis Cruls, naturalisé brésilien, a été chargé de diriger la commission composée de géographes, agronomes, ingénieurs, médecins et militaires. La mission, appelé Cruls avec ses 21 membres quitte le Rio de Janeiro le 9 Juin 1892 pour délimiter la zone du futur District Fédéral. Pendant sept mois, le groupe a parcouru 14000 km, effectuant la délimitation de la zone et l'enregistrement de données sur la faune, la flore et les habitudes des habitants des terres à l'intérieur du pays.

[1] FICHER, S. et LEITAO, F. « L' »enfance » du Plan Pilote. Brasilia 1957-1964 » in : *Les cahiers de la recherche architecturale et urbaine. Brésil-France*, Editions du Patrimoine. N 18/19.

[2] Sur l'idée du transfert de la capitale et sur les débats qu'il a suscité, voir les trois premiers volumes de la *Coleção Brasília,* Rio de Janeiro, Presidência da República, Serviço de Documentação, 18 vol., 1960. Et encore, VIDAL, L. *DE Nova Lisboa a Brasilia : A invençao de uma nova capital (seculos XIX-XX)*, Brasilia, Editora UNB, 2009.

[3] COMISSÃO EXPLORADORA DO PLANALTO CENTRAL DO BRASIL, Relatório apresentado a S. Ex. o Sr. Ministro da Industria, Viação e Obras Públicas. Rapport présenté a Son Ex. M. le Ministre de l'Industrie, de la Voirie et des Travaux Publics. H. Lombaerts & C., Impressores do Observatório, 1894. ("*Relatorio Cruls*" disponible à la Biblioteca Digital da Câmara: www. http://bd.camara.gov.br/

C'est en 1894 que le rapport de la Commission d'Exploration du Plateau Central du Brésil [4]est présenté par L. Cruls, Ce rapport a été rédigé à la fois en portugais et en français.

Figure 9 : Campement de la mission Cruls aux marges du Rio Paranaíba, Goiás, 1892

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal – Auteur : Henrique Morize

L'idée du transfert de la capitale à l'intérieur du pays est en fait un projet politique d'aspirations multiples : symbole d'une nouvelle ère où le pays se projetterait comme puissance de l'hémisphère sud, pôle de développement, intégration, connexion et occupation (colonisation) du centre et nord du pays.

C'est Juscelino Kubitschek, président du Brésil (1956-1961) qui a « matérialisé » le rêve du transfert de la capitale à l'intérieur du pays. On retrouve ainsi cette grande symbolique nationaliste dans ses mots :

« O grande desafio da nossa História estava ali: seria forçar-se o deslocamento do eixo do desenvolvimento nacional. Ao invés do litoral - que já havia alcançado certo nível de progresso - , povoar-se o Planalto Central. O núcleo populacional, criado naquela longínqua região, espraiar-se-ia como uma mancha de óleo, fazendo com que todo o interior abrisse os olhos para o futuro grandioso do País. Assim, o brasileiro poderia tomar posse do seu imenso território. E a mudança da Capital seria o veículo. O instrumento. O fator que iria desencadear novo ciclo bandeirante. » [5]

"Le grand défi de notre histoire était là: il était de forcer le déplacement de l'axe du développement national. Au lieu de la côte - qui avait déjà atteint un certain niveau de progrès – peupler le Plateau Central. Le centre de population, créé dans cette région lointaine, s'étalerait comme une nappe de pétrole, ce qui amènerait tout l'arrière pays à ouvrir les yeux sur le grand avenir du pays. Donc le Brésilien pourra prendre possession de son immense territoire. Et le changement de la capitale sera le

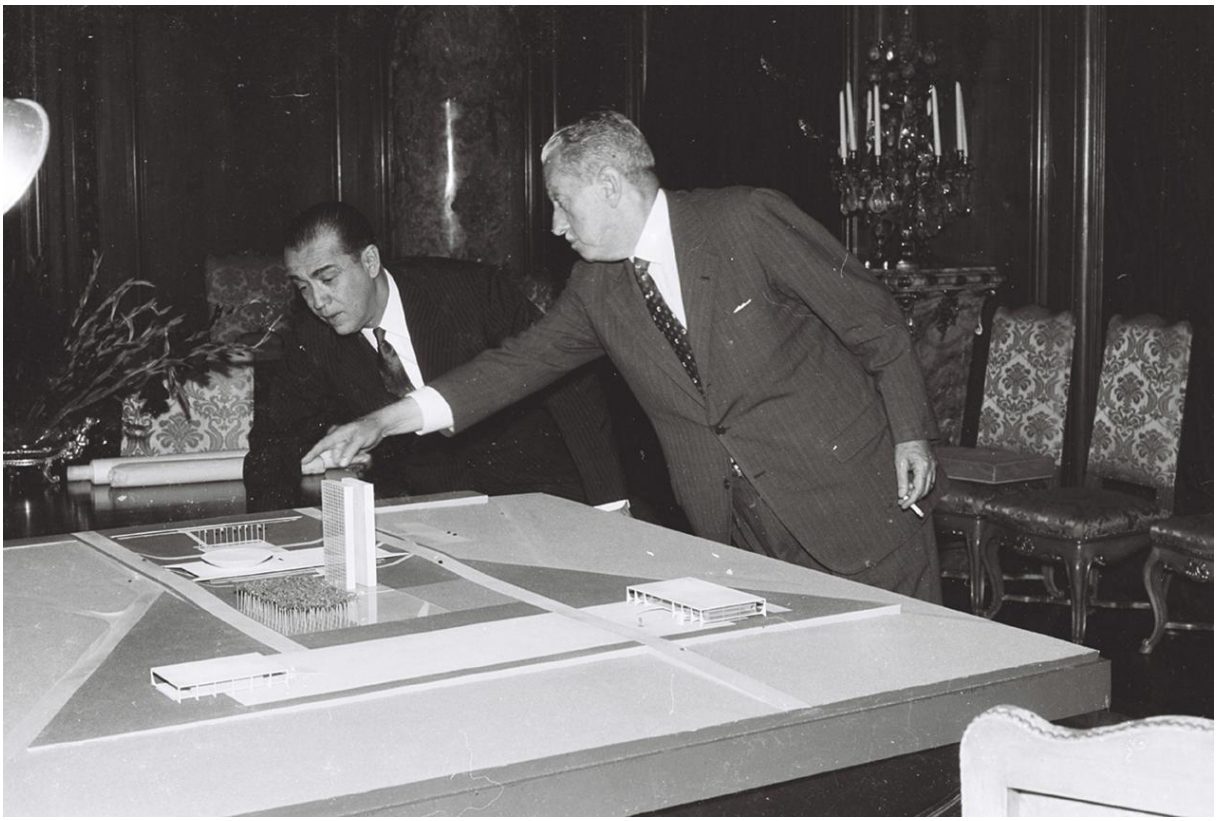
[4] COMISSÃO EXPLORADORA DO PLANALTO CENTRAL DO BRASIL, Relatório apresentado a S. Ex. o Sr. Ministro da Industria, Viação e Obras Públicas = Rapport présenté a Son Ex. M. le Ministre de l'Industrie, de la Voirie et des Travaux Publics. H. Lombaerts & C., Impressores do Observatório, 1894. ("Relatorio Cruls" disponible à la Biblioteca Digital da Câmara: www. http://bd.camara.gov.br/

[5] Juscelino Kubitschek, *Por que construí Brasília*. Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.

véhicule, l''instrument, le facteur qui déclenche un nouveau cycle pionnier." (Traduction libre de l'auteur)

Ce projet de nouvelle capitale comprend un autre but : celui de concevoir un mode d'habitat urbain novateur accompagnant le projet d'une nouvelle société brésilienne moderne.

Figure 10: Juscelino Kubitschek et Israel Pinheiro examinent le modèle de la « *Praça dos Três Poderes* »

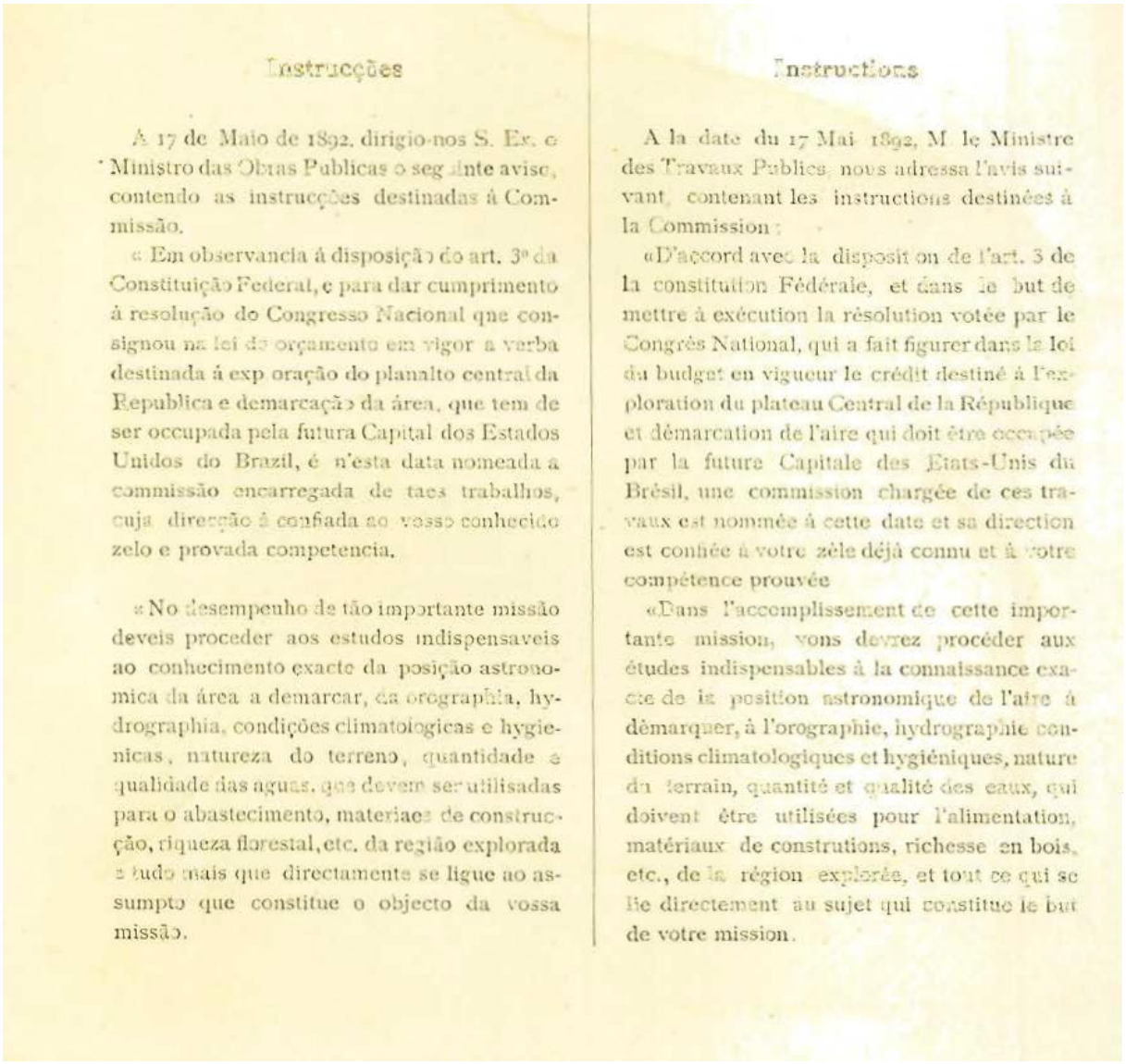


Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Juscelino Kubitschek est le principal acteur de la réalisation de Brasilia bien évidement avec d'autres personnages aussi très importants[6] pour la construction de la capitale : Lucio Costa, l'urbaniste et concepteur de la Ville, Niemeyer, le principal architecte et Israël Pinheiro, le président de la NOVACAP - *Companhia Urbanizadora da Nova Capital* (Compagnie d'urbanisation de la nouvelle capitale) institution publique créée en 1956 pour construire et gérer la nouvelle capitale.

[6] « Juscelino Kubitschek le politique, Lúcio Costa l'urbaniste, Oscar Niemeyer l'architecte ou Israel Pinheiro le gestionnaire(…)». FICHER, S. et LEITAO, F. « L' »enfance » du Plan Pilote. Brasilia 1957-1964 » in : *Les cahiers de la recherche architecturale et urbaine. Brésil-France*. Editions du Patrimoine. N 18/19.

Figure 11 : Extrait du Rapport Cruls, Instructions à la Commission d'exploration du plateau entral du Brésil et démarcation de la future capitale [7]



Instrucções

A 17 de Maio de 1892, dirigio-nos S. Ex. o Ministro das Obras Publicas o seg inte aviso, contendo as instrucções destinadas á Commissão.

« Em observancia á disposição do art. 3º da Constituição Federal, e para dar cumprimento á resolução do Congresso Nacional que consignou na lei do orçamento em vigor a verba destinada á exp oração do planalto central da Republica e demarcação da área, que tem de ser occupada pela futura Capital dos Estados Unidos do Brazil, é n'esta data nomeada a commissão encarregada de taes trabalhos, cuja direcção é confiada ao vosso conhecido zelo e provada competencia.

« No desempenho de tão importante missão deveis proceder aos estudos indispensaveis ao conhecimento exacto da posição astronomica da área a demarcar, da orographia, hydrographia, condições climatologicas e hygienicas, natureza do terreno, quantidade e qualidade das aguas, que devem ser utilisadas para o abastecimento, materiaes de construcção, riqueza florestal, etc. da região explorada e tudo mais que directamente se ligue ao assumpto que constitue o objecto da vossa missão.

Instructions

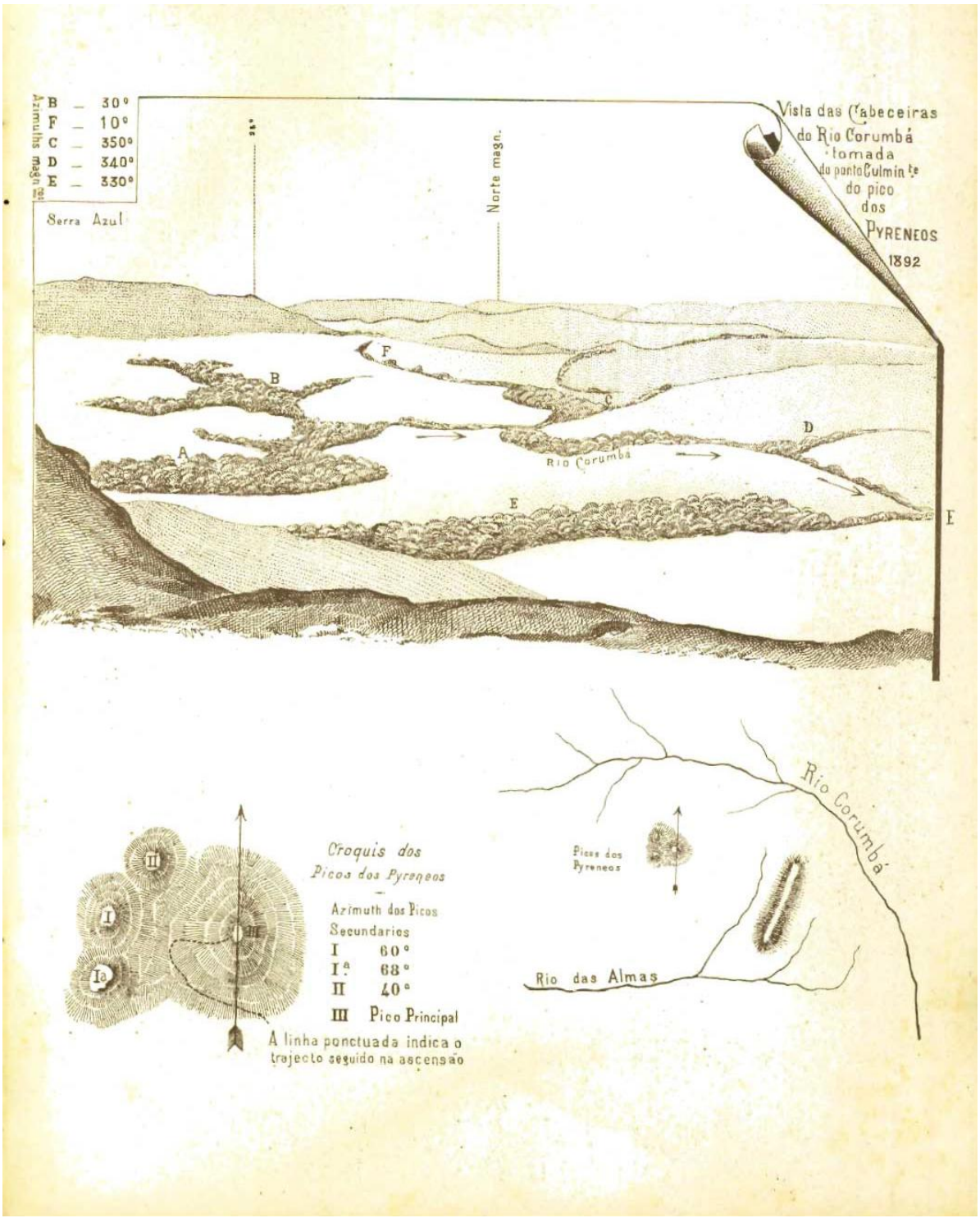
A la date du 17 Mai 1892, M. le Ministre des Travaux Publics, nous adressa l'avis suivant, contenant les instructions destinées à la Commission :

«D'accord avec la disposition de l'art. 3 de la constitution Fédérale, et dans le but de mettre à exécution la résolution votée par le Congrès National, qui a fait figurer dans la loi du budget en vigueur le crédit destiné à l'exploration du plateau Central de la République et démarcation de l'aire qui doit être occupée par la future Capitale des Etats-Unis du Brésil, une commission chargée de ces travaux est nommée à cette date et sa direction est confiée à votre zèle déjà connu et à votre compétence prouvée

«Dans l'accomplissement de cette importante mission, vous devrez procéder aux études indispensables à la connaissance exacte de la position astronomique de l'aire à démarquer, à l'orographie, hydrographie conditions climatologiques et hygiéniques, nature du terrain, quantité et qualité des eaux, qui doivent être utilisées pour l'alimentation, matériaux de construtions, richesse en bois, etc., de la région explorée, et tout ce qui se lie directement au sujet qui constitue le but de votre mission.

[7] Fichier PDF du rapport original, Biblioteca Digital da Câmara : ensemble de ce rapport en annexe)

Figure 12 : Extrait du Rapport Cruls, croquis avec vue du *Rio Corumba*



Source : Rapport Cruls 1894

En moins d'un an, le 24 septembre 1956, Kubitschek a approuvé le statut de la *Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil* - Novacap. La NOVACAPété chargé d'entreprendre trois actions principales: 1) établir l'emplacement, la conception et la mise en œuvre de l'aménagement du territoire et de la construction dela future capitale et disposer des biens (immobiliers) du Distrito Federal, prévu par loi, 2) réaliser tous les services publics de niveaux national (gouvernement de la fédération nationale), fédéral et municipal et 3) mettre en pratique ce qui était nécessaire pour atteindre les objectifs fixés dans le texte de sa raison sociale, sous l'autorité de son conseil[8].

Après cinq mois, la piste de l'aéroport était déjà en construction et le terminal temporaire, terminé. 3.000 maisons ont été construites pour les travailleurs, et des abris temporaires pour les installations de la NOVACAPet ses employés. Avant même la définition de l'aménagement urbain, sont en pleine réalisation les bâtiments publics comme les résidences provisoires présidentielles (*Catetinho 1* et *Catetinho 2*), le palais présidentiel permanent (*Palacio da Alvorada*) et un hôtel (*Brasilia Palace Hotel*). Tous ces projets ont comme auteur l'architecte Oscar Niemeyer, qui était à la tête du Département d'Architecture et d'Urbanisme Novacap, et qui est désigné comme responsable de la conception des édifices majeurs de la future capitale[9].

1.1. Le rôle de Lucio Costa

C'est sous la forme d'un concours que le projet de la nouvelle capitale du Brésil va être choisi quelques mois après le début du processus de transfert. C'est la NOVACAP, récemment créée, qui organise et coordonne le concours.

Initialement, Juscelino Kubitschek avait invité l'architecte Oscar Niemeyer pour concevoir la ville de Brasilia. Mais celui-ci a répondu qu'il pensait nécessaire d'organiser un concours d'urbanisme à cet effet et qu'il accepterait de participer au jury et aussi de concevoir une partie des bâtiments de la nouvelle capitale. Niemeyer était effectivement nommé le directeur du département d'urbanisme et architecture de la NOVACAP[10] et membre du jury.

Le concours a été présenté dans une annonce dans le Journal officiel le 30 Septembre, 1956 et 26 projets on été présentés. Le projet présenté par l'architecte et urbaniste Lucio Costa a été retenu[11]. Le Plan Pilote proposé par Lucio Costa (1957) est devenu le plan d'urbanisme de la nouvelle capitale du Brésil.

Parmi les autres propositions, des projets beaucoup plus complexes et élaborés avaint été proposés, mais aucun n'a été capable de capturer aussi bien la pluralité des tendances culturelles que le projet de Costa. En pratique, ce fut la seule proposition qui tenait compte des principes posés pour la construction de la ville : une réalisation en seulement trois ans, présenter objectivement une forme, un positionnement et une taille des bâtiments modèles, qui pourront être rapidement construits en un lieu complétement vierge. Pour définir l'emplacement précis des bâtiments, leurs proportions et les relations selon le plan proposé par le Costa une certaine souplesse nécessaire a été octroyé à la NOVACAP(c'est à dire,

[8] Lei Federal n. 2874, 19/09/1956.

[9] NIEMEYER, Oscar. "Minha experiência de Brasília", In: Módulo, n. 18, Rio de Janeiro, 1960, p. 12.

[10] Une lettre officielle envoyée à l'Institut des Architectes du Brésil, fournissant plus d'informations sur le concours du Plan Pilote est signée par le directeur du département d'urbanisme et architecture de la NOVACAP, Oscar Niemeyer.

[11] SILVA, Ernesto. *História de Brasília*. Brasília, Editora de Brasília, 1970, p. 157.

Oscar Niemeyer) de façon à ce qu'elle puisse prendre en charge la gestion du déploiement immédiat sans modifier l'image préconçue de la ville.[12]

Figure 13 : Juscelino Kubitschek et Lucio Costa examinent les plans de l'axe monumental sur place

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Il s'agit d'une démarche novatrice mise au point pour cette circonstance : d'une part un concours a été organisé ; d'autre part le projet qui a été au final retenu dépasse le seul urbanisme de composition pour être aussi un projet d'organisation de la société urbaine, une conception sociale et théorique à partir d'une utopie. Enfin le plan pilote ne définissait pas tout à l'avance, il autorisait que des choix fonctionnels soient faits au moment de la réalisation matérielle, ces choix ne figurant pas sur le projet.

Figure 14 : Croquis de Lucio Costa pour le secteur résidentiel - *superquadra*

Source : COSTA, L. Relatorio do Plano Piloto

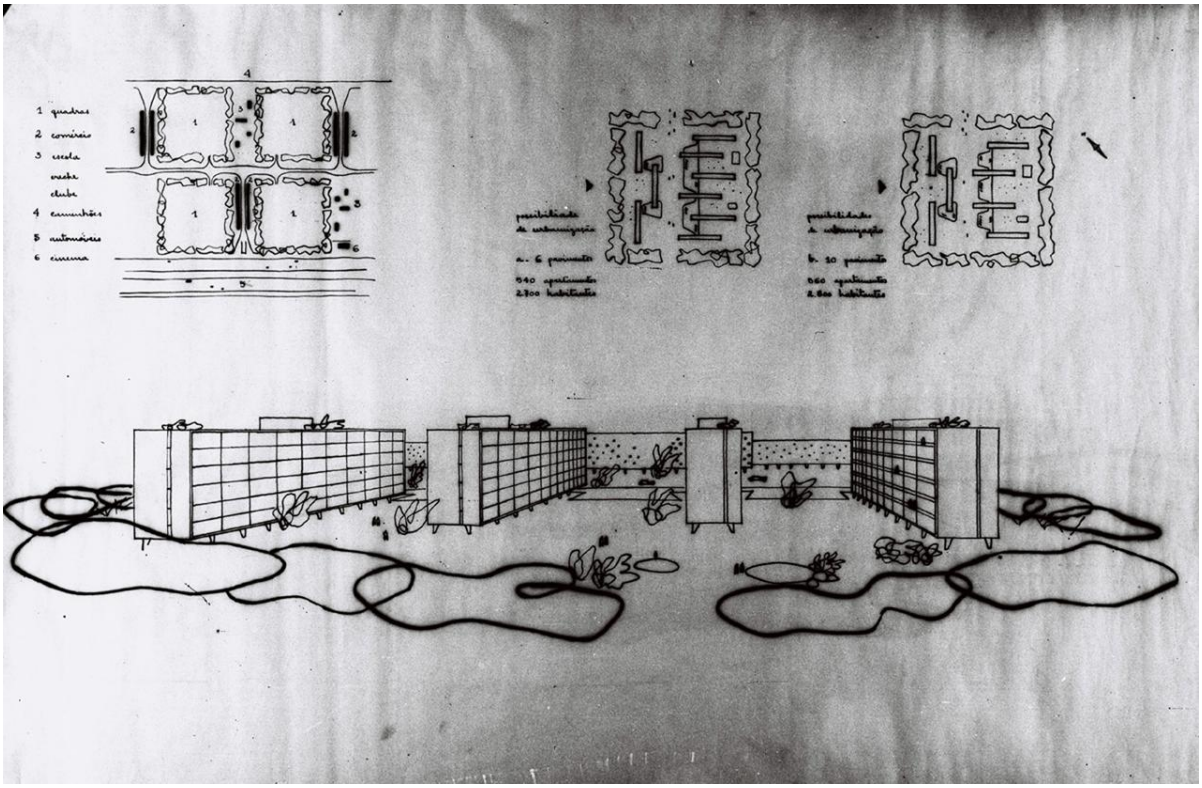
[12] EL-DAHDAH, Farès. *Brasília, um objetivo certa vez adiado.* Arquitextos, São Paulo, 10.119, Vitruvius, apr 2010 Disponible sur: http://vitruvius.es/revistas/read/arquitextos/10.119/3363 (Dernière visite 01/11/2012).

Il y a un indiscutable génie dans le plan de Costa pour Brasilia, surtout dans le concept-d'ensemble des *superquadras* selon un modèle d'unité de voisinage (*Unidade de Vizinhança*)[13].

Costa a alors créé un nouveau vocabulaire formel,une syntaxe à la fois urbanistique et architecturale pour la création de solutions formelles et typologiques exceptionnelles. Il a laissé le projet des bâtiments monumentaux à Niemeyer et il s'est concentré sur le projet des *superquadras*, et la composition d'un modèle carré de 300 pour 300m avec ses barres résidentielles, une solution qui parait simple mais repose en fait sur un système complexe d'espaces ouverts[14].

L'unité de voisinage (*Unidade de Vizinhança*) à Brasilia a été ainsi composée de quatre *superquadas* à l'intérieur desquelles les barres résidentielles sont desservies par une rue commerciale et disposent d'un club de sports dz voisinage, un centre de santé, des écoles et une église (ou un espace religieux). Cette unité a été conçue pour que les habitants puissent accéder à pied aux services (urbains) essentiels.

Figure 15 : Croquis des plans et perspective d'une *superquadra*



Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

« *Dans ces superquadras, les blocs résidentiels peuvent être disposés de façon très différente, tout en obéissant à deux principes généraux : hauteur maximum uniforme, peut-être six*

[13] Cette unité de voisinage avec son espace vert et son excellente qualité urbaine, n'a hélas pas du tout été appliquée aux nouveaux établissements urbains, dans les villes satelliteset en dehors du *Plano Piloto*.

[14] Ce sont ces espaces ouverts qui vont le plus caractériser le plan de Costa. Ce qui fait même que la protection du patrimoine reconnaît que hypothétiquement, les bâtiments d'une superquadra pourraient être démolis et d'autres construits, s'ls gardent les mêmes proportions et respectent les espaces ouvertes, prédéfinis.

étages sur des pilotis, séparation de la circulation des véhicules et des piétons, surtout l'accès à l'école primaire et aux équipements existants à l'intérieur de chaque bloc.»[15]

Figure 16 : Photo d'une *superquadra* (1963)

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Costa a cherché à transcrire sur le projet du Plan Pilote non seulement les concepts de la Charte d'Athènes et de l'urbanisme moderne mais aussi des éléments de la tradition des villes brésiliennes. Au delà de la conception moderniste rationnelle et fonctionnelle qui imprègne les éléments de la ville monumentale, FICHER & PALAZZO (2005)[16] ont repéré l'intégration de plusieurs théories urbaines dans le plan de Brasilia. La spécialisation des voies routières, destinée à faciliter la circulation rapide des véhicules (sans les traverser directement) a débouché sur une séparation des différents modes de déplacement (piétons et véhicules). L'expansion de la ville a été contrôlée à travers la création de villes satellites. Le choix d'une certaine proportion entre la longueur et la largeur de l'occupation autour des axes a généré un plan linéaire dans l'esprit du modèle de la ville-linéaire de Soria y Mata. L'affectation à la socialisation des rez-de-chaussée en zone résidentielle, rappelle les idéaux howardiens de la « Garden City » (Cité jardin). Les principes des unités de voisinage de Stein et Wright ont été utilisés pour aménager la densification. Les *super quadras*, avec leurs

[15] COSTA, Lúcio. Relatório do Plano Piloto de Brasília, Brasília, ArPDF, Codeplan, DePHA, 1991. (Traduction libre)

[16] FICHER, Sylvia; PALAZZO, Pedro Paulo. *Os paradigmas urbanísticos de Brasília*. In: Cadernos PPGAU-FAUFBA. Salvador: PPG-AU / FAUFBA, ano 3, edição especial, 2005, pp. 49-71.

immeubles en barre distribués dans des grands jardins, évoquent la Ville Radieuse de Le Corbusier.

Encadré 2 : Les références de Costa pour le projet de Brasilia

Dans le projet envoyé au concours international de projets pour la nouvelle capitale du Brésil, Lucio Costa écrit que sa proposition est en fait une façon de se « dégager » d'une idée. Représenté par beaucoup de texte et quelques croquis, son idée est en effet un point de convergence de la pensée urbanistique d'une époque, un *zeitgeist* et la synthèse d'un répertoire d'un parcours individuel singulier. C'est Costa[17] même qui énumère ses références utilisées dans le projet de Brasilia :

"1º – Conquanto criação original, nativa, brasileira, Brasília – com seus eixos, suas perspectivas, sua ordenance – é de filiação intelectual francesa. Inconsciente embora, a lembrança amorosa de Paris esteve sempre presente.

2º – Os imensos gramados ingleses, os lawns da minha meninice – é daí que os verdes de Brasília provêm.

3º – A pureza da distante Diamantina dos anos 20 marcou-me para sempre.

4º – O fato de ter então tomado conhecimento das fabulosas fotografias da China de começo do século (+- 1900 – terraplenos, arrimos, pavilhões com desenhos de implantação – contidas em dois volumes de um alemão cujo nome esqueci).

5º – A circunstância de ter sido convidado a participar com minhas filhas, dos festejos comemorativos da Parson School of Design de Nova York e de poder então percorrer de "Grayhound" as auto-estradas e os belos viadutos-padrão de travessia nos arredores da cidade"

"1 - Quoique création originale, native, brésilienne, Brasilia - avec ses axes, ses perspectives, son ordonnancement – est de filiation intellectuelle française, cela s'est fait de manière inconsciente, bien que le souvenir affectueux de Paris était toujours présent.

2 - Les pelouses britanniques immenses, les *"lawns"* de mon enfance - c'est de là que provient le vert de Brasilia.

3 - La pureté de la lointaine Diamantina des années 20 m'a marqué à jamais.

4 - Le fait d'avoir vu des photos fabuleuses de la Chine début du XXe siècle, + ou - 1900 - remblais, des soutènements (murs de), pavillons avec des dessins d'implantation - contenues dans deux volumes en allemand dont j'ai oublié le nom.

5 - Le fait d'avoir été invité à participer avec mes filles, à des célébrations de la Parson School of Design à New York et de pouvoir ensuite aller dans le "Grayhound", les autoroutes et les beaux viaducs standards de passage à la périphérie de la ville "

Ces solutions urbaines multiples, diverses et variées ont été appliquées simultanément au sein de ce seul même espace ; ainsi articulées elles participent à la mise en place d'un projet sans précédent dans l'histoire des villes nouvelles. Elles composent un ensemble de référence, un plan pilote, conçu comme une expérimentation devant servir de démonstration pour la planification des villes à venir.

« L'interaction entre 4 échelles urbaines » est la première des caractéristiques fondamentales du projet de Plan Pilote pour la capitale tel que proposé et présenté par Costa dans le document *Brasilia Revisitada*, de 1987.

Ces 4 échelles - monumentale, résidentielle, grégaire et bucolique- définissent l'usage du sol, les indices de construction et les règles urbanistiques adoptées dans chaque espace. Ces échelles ne sont pas vraiment physiquement concrétisées, il s'agit plutôt de 4 concepts décrivant 4 échelles, 4 dimensions dans l'organisation de la ville.

[17] COSTA, Lúcio. Com a palavra, Lúcio Costa. Organização: Maria Elisa Costa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001

Encadré 3 : Les 4 échelles urbaines du Plano Piloto de Lucio Costa

Monumentale: cette échelle est sur l'axe vertical du Plano Piloto. "L'Axe Monumental, avec les voies de circulation séparées par un grand terrain vert, ce qui donne la caractéristique principale de la ville et combine les fonctions de travail et les loisirs »[18].

A l'Est, on voit la Cathédrale Métropolitaine, la Bibliothèque et le Musée national, l'Esplanade des Ministères et la Place des Trois Pouvoirs. Dans cette place, tous les bâtiments ont été dessinés par Niemeyer sauf le mât du drapeau national, que Sérgio Bernardes a dessiné.

À l'ouest, autour de la place Buriti on trouve les principales agences du gouvernement du DF. Dans cette partie de l'axe il y a le secteur de diffusion culturelle, secteur sportif et de la tour de télévision, le seul bâtiment dessiné par Lucio Costa.

Résidentielle: Les ailes nord et sud du plan pilote occupent les espaces tout au long de l'axe routier. Les ailes sont formées par la séquence de blocs, avec des bâtiments, entrecoupées par des zones vertes et une rue commerçante. Lorsqu'il est conçu, le secteur résidentiel a proposé un nouveau concept de vie: un espace public, en insistant sur son usage commun, avec les bâtiments comme distribués dans un grand jardin, ou un parc comme l'a bien conceptualisé Jane Monte Jucà[19].

Une superquadra a une superficie de 250 pour 250 m occupé par 11 bâtiments, avec six étages, le plus souvent sur pilotis. Une unité de voisinage est, selon le projet, un ensemble de quatre superquadras accompagné de l'espace de l'entrequadra, qui comprendrait la rue commerçante, mais aussi l'école, l'église et les zones récréatives. Modèles: les superquadras 107 108, 307 et 308 Sud sont les réalisations les plus fidèles aux principes de Lucio Costa.

Échelle bucolique: c'est dans cette échelle que s'insèrent les espaces verts, tels que les parcs, les pelouses et les jardins publics. Devraient être axés sur les loisirs, permettant l'accès au lac Paranoá.

Grégaire: se réfère à l'espace de la rencontre sociale. Volontairement cette échelle se trouve au centre-ville de Brasilia, à l'intersection des axes routiers avec l'axe monumental. Cette échelle est celle des échanges, du commerce et des services dans l'esprit d'un Piccadilly Circus ou des Champs Elysées , références d'ailleurs indiquées par Lucio Costa, c'est un lieu de passage, de rencontres et d'interactions entre les gens. Située au centre de la ville de Brasilia, cette partie centrale où la gare routière, la Rodovaria, est aussi localisée, cette plateforme centrale est donc aussi la porte d'entrée dans la ville pour les navetteurs quotidiens. Il s'agit de l'un des espaces urbain les plus dynamiques concentrant à la fois les activités et les flux urbains. Cette échelle est divisée en secteurs : secteurs culturels Sud et Nord des Loisirs , secteurs Sud et Nord Commerciaux, secteurs Sud et Nord Bancaires, secteurs Sud et Nord Hôteliers, secteurs Sud et Nord Médicaux, secteurs Sud et Nord des Hôpitaux, secteurs des agences gouvernamentales (*autarquia*) Sud et Nord et secteurs Sud et Nord de Radio et Télévision.

Dans le rapport du Plano Piloto (Relatorio do Plano Piloto), Lucio Costa explique avec une attention spéciale dans le point 10 de son texte que la face de la plate-forme de la gare routière donnant sur le secteur culturel et l'Esplanade des Ministères doit rester sans construction, tandis que le centre de loisirs et de divertissement devrait être le vecteur de l'activité urbaine de la capitale, justifiant sa conception avec des références claires au caractère urbain, en précisant que ce secteur divertissement correspond à une "combinaison en termes appropriés de Piccadilly Circus, Times Square et les Champs-Elysées"

Ces concepts ont été développés par Lucio Costa après la conception du projet du plan pilote, et elles ne font donc pas partie des concepts fondamentaux premiers de Brasilia. Ce sont les éléments d'une alternative conçue au moment de la réalisation urbanistique de ces concepts originaux. En 1987, les échelles ont été incorporées au texte de Lucio Costa «Brasilia Revisité ».

Une loi de préservation patrimoniale de la conception urbanistique (1987)[20] protège toujours aujourd'hui ces échelles et par là impose aussi le respect des espaces vides de Brasilia, des premiers volumes des constructions

[18] CARPINTERO, Antônio Carlos. Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998. Tese de Doctorat. São Paulo, USP-FAU, 1998.

[19] JUCA, Jane Monte. *Les réalités et potentialités des paysages de Brasilia: des mythes fondateurs oubliés à l'invention d'un patrimoine mondial.* Thèse de Doctorat. Université Panthéon-Sorbonne (Paris). 2005

[20] GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *« DECRETO N° 10.829, DE 14 DE OUTUBRO DE 1987 ; Regulamenta o art. 38 da Lei n° 3.751 de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília* »

comme des premières définitions du taux d'occupation du sol. C'est l'organisation urbanistique qui est ainsi « patrimonialisée ». Cela veut dire que théoriquement il est possible de démolir les édifices existant pour peu que l'on reconstruise à neuf dans le même plan et le respect de ces règles urbanistiques premières.

Echelle monumentale

Echelle résidentielle

Echelle bucolique

Echelle grégaire

Photos : Joana França

La Ville Parc : le concept créé par Lucio Costa intègre le vert à la zone urbaine mais le traitement de la couverture végétale n'est pas du tout le même que dans le modèle de la cité-jardin de Howard. Dans le Plan pilote les espaces verts sont publics ou d'utilité publique. Dans la cité-jardin les jardins se trouvent à l'intérieur des lots et des espaces privés. Lucio Costa a déterminé que sur les espaces verts devrait dominer la végétation indigène, afin de préserver le biotope originel du *cerrado* .

Selon Jane Monte Jucá[21]: "Lucio Costa respecte la topographie naturelle et l'environnement lors de la planification de Brasília. Il a dessiné une ville-parc, sans murs, où tous auraient accès à des espaces verts, ces espaces servant aussi d' «*espaces de soulagement* » c'est à dire laissant ouverte une vue du ciel et l'horizon." Dans ce sens, il faut souligner l'importance des espaces vides dans le projet urbanistique de Costa.

[21] JUCA, Jane Monte.Les réalités et potentialités des paysages de Brasilia: des mythes fondateurs oubliés à l'invention d'un patrimoine mondial. Thèse de Doctorat. Université Panthéon-Sorbonne (Paris). 2005

1.2.Le rôle de la NOVACAP

La NOVACAP*Companhia Urbanizadora da Nova Capital* (Compagnie d'urbanisation de la nouvelle capitale), société créée par la loi n.2.874 de 1956. Le texte de la loi définit le changement de la capitale fédérale de Rio de Janeiro à Brasilia et, aussi crée la NOVACAP. Cette loi définit les attributions de l'agence: la planification et l'exécution des services de localisation, urbanisation et construction de la capitale ; le contrôle total sur le foncier (acquisition, vente, échange, location etc). C'est encore cette même loi qui définit le capital de l'agence (son budget), son mode de fonctionnement (conseil d'administration, directoire), ses obligations et avantages (comme l'exemption de taxation pour l'importation), le personnel, la source de crédit et finalement le dernier article de la loi donne le nom de Brasilia à la nouvelle capitale[22].

C'est Israel Pinheiro le personnage clé, derrière la NOVACAP. Nommé par Juscelino Kubitschek, il sera le président de l'agence, durant la totalité des travaux de Brasilia et sera désigné ensuite comme le premier maire de la ville jusqu'aux derniers mois du mandat de Kubitschek.

Figure 17 : Dans l'un des chantiers de Brasilia : Israel Pinheiro, Juscelino Kubitschek et Oscar Niemeyer au fond, *Trois personnages clés dans la construction de Brasilia « in loco ».*

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal - – photographie prise entre 1957 et 1960

Pour toute la première phase pendant la construction des premiers ouvrages, de 1956 à 1960, la NOVACAP est donc la responsable de la construction directe ou du contrôle de tous les bâtiments et toutes les infrastructures concernant l'éducation, la culture et les loisirs, la

[22] La NOVACAP est présentée en détail dans la partie qui suit : Politiques mises en œuvre 1956-1978 : les engagements explicites et implicites – La réalisation du projet urbain confiée à une Société d'Etat.

santé, la sécurité et le transport, la finance, le logement, l'approvisionnement et la distribution de l'eau et de l'électricité[23]. Durant cette période La NOVACAP édifie les principaux bâtiments publics de la ville: le Congrès national, le Théâtre National et la cathédrale, les palais (Itamaraty, Congrès, Justice et Alvorada), les ministères et la gare routière; le Zoo, la tour de télévision et les deux centrales hydroélectrique et thermoélectrique Elle construit aussi les tribunaux (*Supremo Tribunal Federal - Praça dos TRês Poderes, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho etc),* l'aéroport international Juscelino Kubitschek et le Brasilia Palace Hôtel ainsi que les autres bâtiments destinés aux logements, clubs, églises, hôpitaux, écoles.

Figure 18 : Photographie aérienne de la Candangolândia avec les installations de la NOVACAP

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal – Auteur : Mario Fontenelle – photographie prise entre 1957 et 1960

Cette Société a réalisé, aussi, tous les services d'infrastructure tels que les réseaux routiers et les réseaux de téléphonie. La NOVACAP avait même une force de police (la *Guarda Especial de Brasilia* - GEB) chargée de la sécurité et de très mauvaise réputation. Selon RIBEIRO, 2008, c'est d'abord la nécessité de garder les dépôts de matériel de construction qui a conduit la NOVACAP à développer un pouvoir de police. Le chantier de Brasilia est alors un univers massivement masculin, où l'alcool et la prostitution sont les alternatives de loisir. LA necessité d'un contrôle va justifier la création de cette force spéciale de police par la NOVACAP. Sa réputation est plutot mauvaise à cause de son *modus operandi* très violent. La brutalité policière a été largement rapportée par la presse à l'époque[24].

[23] Source : www.novacap.gov.br

[24] RIBEIRO, Gustavo Lins, *O Capital da esperança: A experiência dos trabalhadores na construçao de Brasilia.* Brasilia, Ed. UnB, 2008. (voir pag.57-62).

Figure 19 : Vue d'un événement au siège de la NOVACAP

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal – Auteur : Mario Fontenelle - photographie prise entre 1957 et 1960

La NOVACAP est donc l'incarnation du pouvoir total à Brasilia et de son projet complètement monopolisé par l'Etat. Cette agence est responsable pour la construction directe ou le contrôle de toutes les activités de la ville dans cette première phase. Peu a peu, après l'établissement des institutions gouvernementales, son rôle va décliner et ses responsabilités vont être distribuées à plusieurs agences qui seront créés au fur et a mesure.

Ainsi, à la fin des années 60, l'agence d'énergie électrique, la CEB – *Companhia Energética de Brasilia*[25] et l'agence de l'eau la CAESB - [26] sont créées. Dans les années 70 la TERRACAP - *Companhia Imobiliária de Brasília*[27] va être mise en place comme l'agence responsable pour l'immobilier et à partir des années 90 la planification va être faite par l'Institut de Planification Urbaine, l'*Instituto de Planejamento do Distrito Federal – IPDF*.[28]

[25] L'actuelle *Companhia Energética de Brasília* - CEB, a pour nom à l'origine de *Companhia de Eletricidade de Brasília* - CEB, créé le 16 décembre 1968.

[26] La *Companhia de Água e Esgotos de Brasília* - CAESB, est crée par le *Decreto-Lei nº 524, de 08 de abril de 1969*.

[27] Le Terracap vient de l'ancien Département Immobilier,de la NOVACAPqui a été démembré en 12 Décembre, 1972, et créé par la loi 5861. *LEI Nº 5.861, DE 12 DE DEZEMBRO DE 1972. Autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, e dá outras providências.*

[28] *Lei 353/92, Capítulo III. Do sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal. Art. 30 – Fica criado o Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – IPDF, como entidade autárquica vinculada à Secretaria de Obras e Serviços Públicos. (VIDE – Decreto nº 20.077, de 08 de março de 1999) (VIDE - Lei nº 494, de 20 de julho de 1993)*

II.2. 1950-1960 : naissance et croissance de la ville populaire parallèle, campements de chantiers, *Cidade Livre* et villes satellites

Pour rendre possible la construction de Brasilia, il fallait loger les milliers de travailleurs de la construction[29], le personnel technique, les employés du gouvernement, les ingénieurs et les cadres, le président lui-même… Des campements provisoires sont ainsi édifiés à proximité du principal site de construction de chacune des différentes entreprises impliquées et à proximité de ceux où la NOVACAP se trouve impliquée, soit dans la construction même soit dans la coordination.

Figure 20 : Hébergements du campement du chantier de construction du Palacio da Alvorada entre 1956 et 1960

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

A chaque grand ensemble de constructions correspondent un chantier et son campement. Par exemple, le campement Vila Planalto, correspond à la construction de la *Praça* dos *Três Poderes* (Place des Trois Pouvoirs), et des importants édifices du gouvernement qui s'y trouvent (assemblée, palais de justice, palais du gouvernement, ministère des affaires étrangères). Le campement du Paranoá a été établi pour la construction du barrage et du lac artificiel du même nom. La NOVACAP a également construit des campements, tels que *Candangolândia* et *Velhacap*[30] pour son personnel et la fourniture de services.

Dans cette ville provisoire du chantier il existe trois types de campements provisoires, ceux planifiés et bien organisés appartenant à la NOVACAP , notamment celui de son chantier

[29] Pour en savoir plus sur le quotidien des travailleurs de la construction voir l'ouvrage de RIBEIRO, Gustavo Lins, *O Capital da esperança: A experiência dos trabalhadores na construçao de Brasilia.* Brasilia, Ed. UnB, 2008.
[30] Sousa, N.; Machado, M.S.; Jaccoud, L. de B. (1996) In: Brasília: Moradia e exclusão. Paviani, A. (org). Ed. Da UnB, Brasília.

central : ceux des chantiers des entreprises privées, et enfin les baraquements informels, spontanés et non encadrés.

Figure 21 : Chantier de construction d'une *superquadra*

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Sur cette photo, prise le 21/08/1959 on voit les bâtiments résidentiels en construction de la superquadra et les bâtiments provisoires du chantier : administratifs, entrepôt et hébergements des ouvriers.

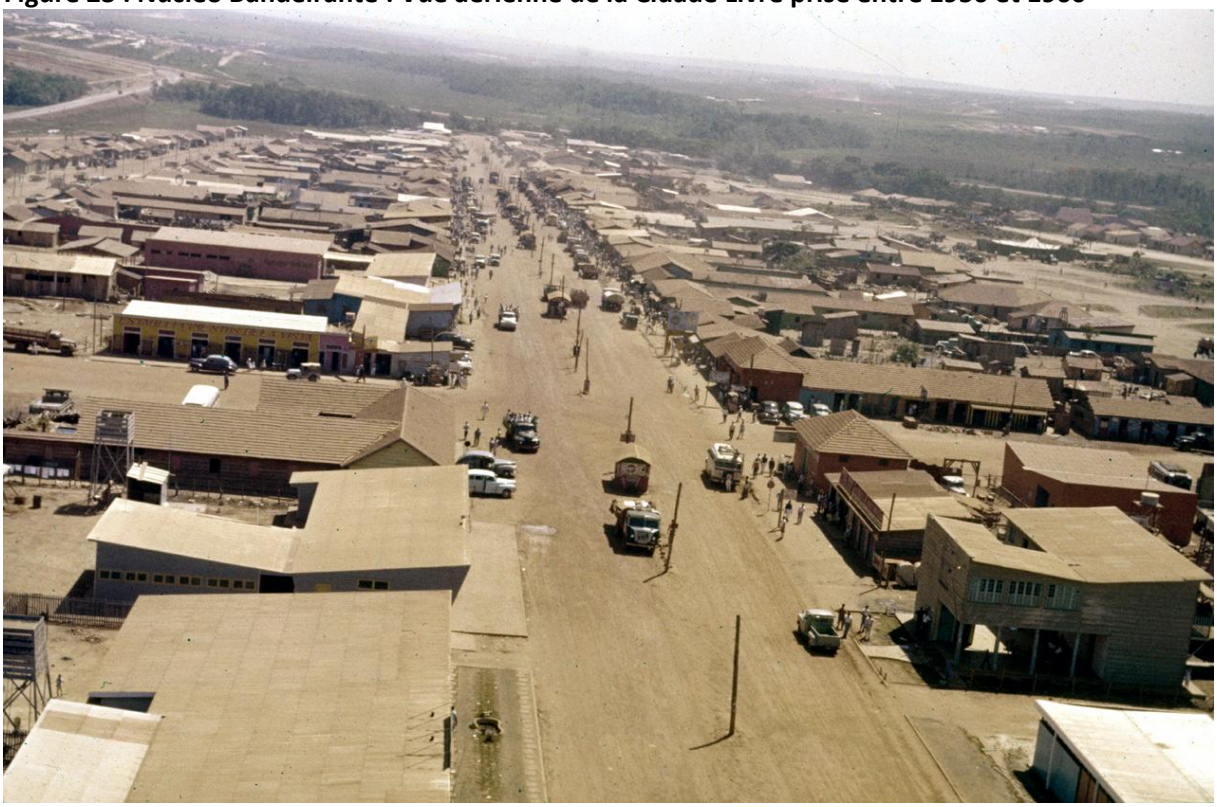
Enfin il y a la Cidade Livre : un établissement aussi provisoire, mais où la NOVACAP accorde des permis d'installation. Il s'agit d'une zone où le commerce est libre et non taxé. De multiples petits acteurs locaux y offrent des services de logement, restauration et autres nécessités, créant ainsi le tout premier marché urbain des biens et des services de Brasilia[31].

[31] RIBEIRO, Gustavo Lins, *O Capital da esperança: A experiência dos trabalhadores na construçao de Brasilia.* Brasilia, Ed. UnB, 2008.

Figure 22 : Des campements avec des baraquements de toile, le campement Lonalândia (*toile land)*

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Figure 23 : Nucleo Bandeirante : Vue aérienne de la Cidade Livre prise entre 1956 et 1960

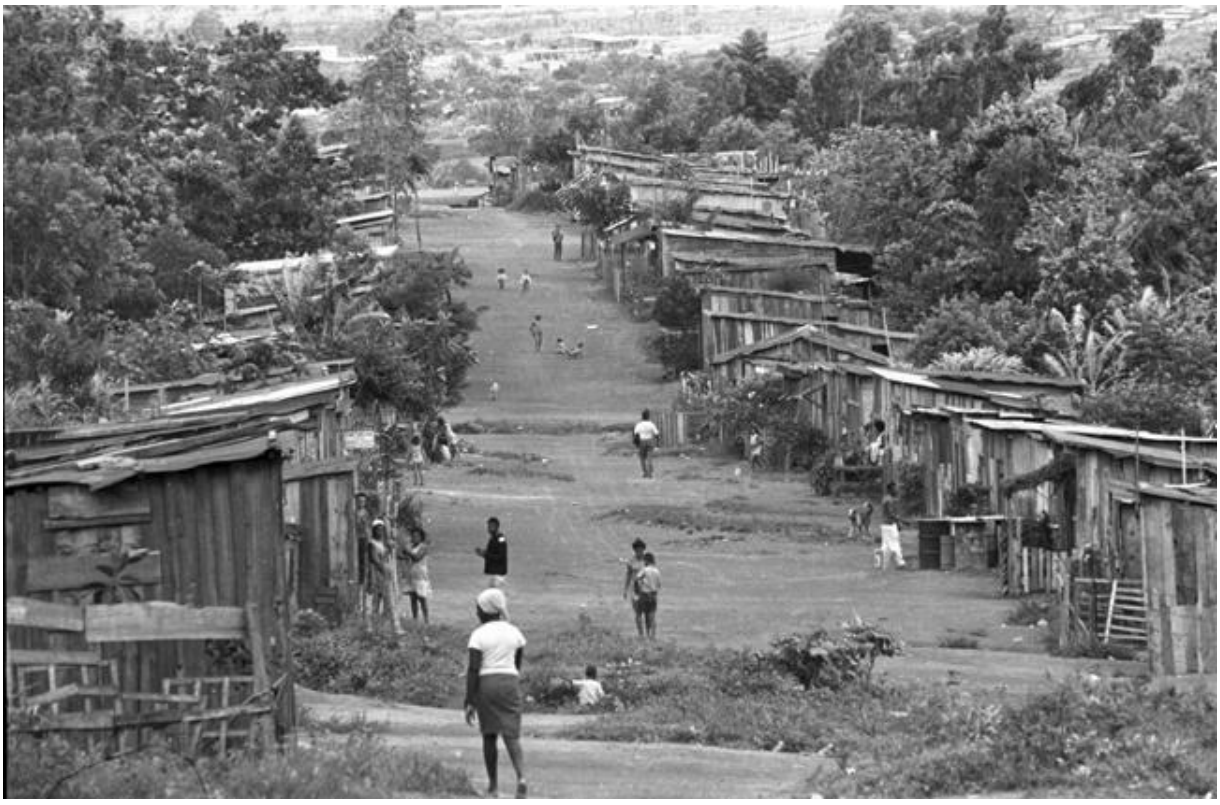


Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

2.1 *Des campements provisoires à la ville satellite*.

En 1958, deux ans avant l'inauguration officielle de la capitale, en raison de la pression populaire, le gouvernement inaugure la première ville satellite, *Taguatinga*, qui naît en quelque sorte déjà peuplée avec l'arrivée en une seule fois d'un contingent de 4.000 habitants originaires principalement de la *Vila Sarah Kubitschek* et d'autres occupations illégales telles que *Vila Dimas* et *Vila Matias*[32]. Cette première action gouvernementale d'urbanisation populaire « volontaire » a été suivie par la création en 1960 de deux autres villes satellites, *Sobradinho* et *Gama* pour recueillir les habitants en provenance des campements de plusieurs entreprises de construction suite à la fermeture de leurs chantiers. Les deux autres villages préexistants, *Brazlândia* et *Planaltina*, sont incorporés au District Fédéral comme villes satellites[33] et accueillent une grande quantité d'immigrants pauvres regroupés dans des établissements où les conditions environnementales[34] de leur résidence sont très mauvaises.

Figure 24 : Invasão do IAPI – Nucleo Bandeirante entre 1957 et 1960



Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Suite à cette expérience se développe une certaine jurisprudence urbaine : en cas d'invasion illégale et avec la pression populaire on n'obtient pas forcément le maintien et la stabilisation sur place mais on obtient le droit d'être réinstallé légalement ailleurs. On accède donc à un statut supérieur : celui d'occupant (propriétaire) légitime et légal d'un lot quelque part où un minimum de viabilisation a été fait (tracés des voies) : un droit d'accès à la ville sinon à la ville planifiée, à la ville populaire reconnue.

[32] SILVA, Ernesto. História de Brasília. Brasília: Coordenada. Brasilia, 1971.
[33] Decreto nº 43, de 28/03/1961, artigo 1º, inciso III (DOU de 29/03/61).
[34] GDF. Secretaria de Governo. *Informativo Regional. Sinopse histórica das cidades-satélites do Distrito Federal.* 1977, mímeo.

Le recensement de 1959

L'*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica* – IBGE (Institut Brésilien de Géographie et Statistique) fait publier en 1959 un recensement « *Censo experimental de Brasília : população, habitação : 1959* » (Recensement Expérimental de Brasilia : Population, Logement : 1959).

Dans la première partie, le recensement donne le total de la population (64.314 habitants) et classifie la population par sexe, âge, situation conjugale [35], couleur, religion, caractéristiques éducationnels, caractéristiques migratoires (lieu de naissance, origine et temps de résidence), caractéristiques économiques (profession, poste, revenu individuels) et caractéristiques des groupes de recensement (*familias censitárias*). Le recensement va classifier les ménages en deux groupes : le groupe familiale et le groupe en cohabitation.

La deuxième partie est dédiée au thème de l'habitation, et les caractéristiques des domiciles particuliers. Cette partie est divisée en trois points : 1. Type de construction des domiciles particuliers (nombre et personnes résidentes) par localité ; 2. Condition d'occupation et loyer mensuel des domiciles particuliers durables et rustiques (nombre et personnes résidentes) par localité ; 3. Accès aux équipements existants (eau, égout, électricité) et utilitaires (cuisinière, réfrigérateur, radio) des domiciles particuliers durables et rustiques (nombre et personnes résidentes), par localité.

Le recensement fait par l'IBGE en 1959, classifie les occupations urbaines en trois types généraux : *Campements, Noyaux Provisoires, Noyaux Stables.*

Ce que le recensement de 1959 présente est une situation a priori inhabituelle et très particulière où la principale forme d'habitat est le *campement (acampamento),* des logements collectifs pour le grand nombre d'ouvriers qui sont venus sans leurs familles.

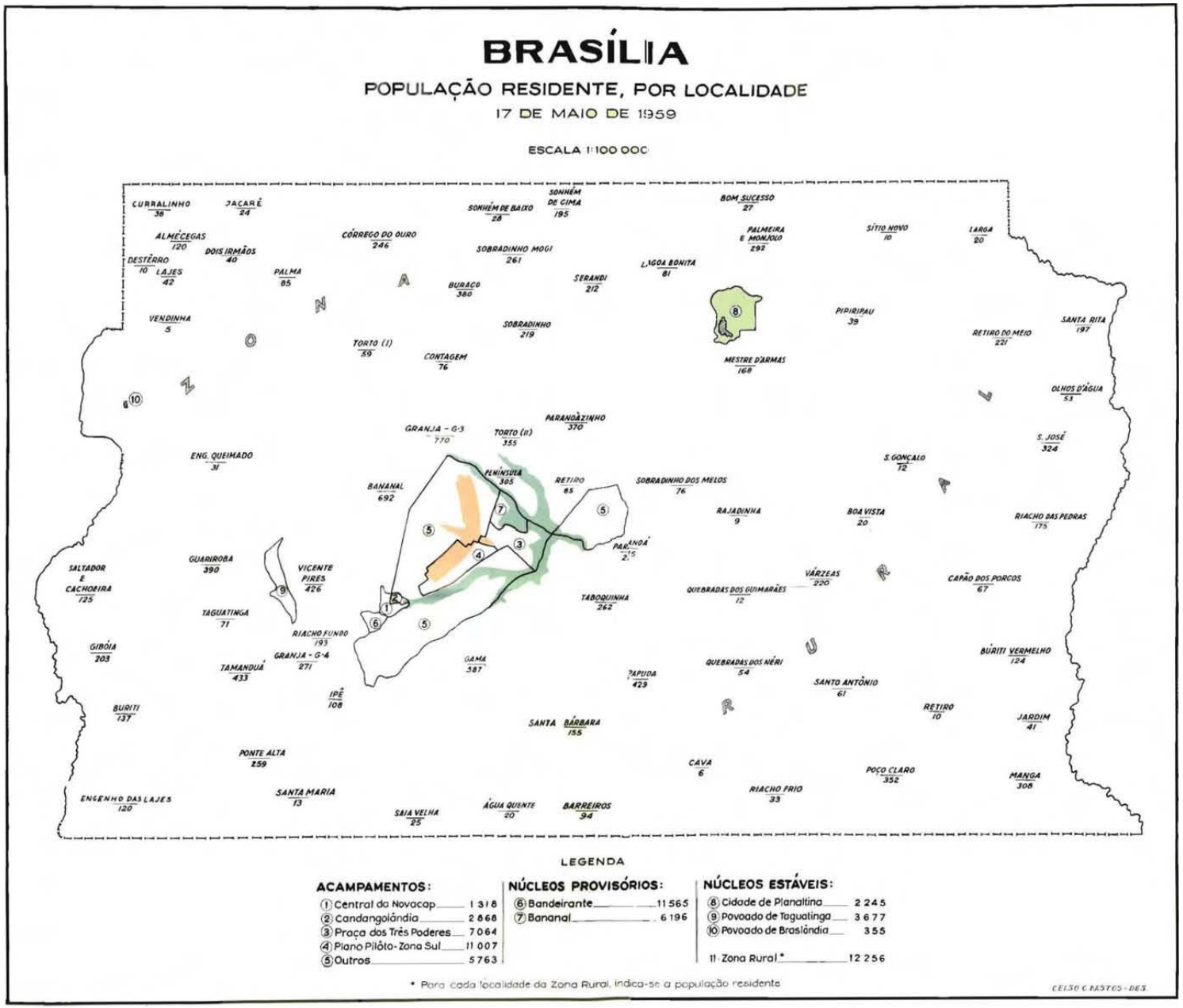
L'importance numérique des campements est évidente dans le *Censo 1959*, qui a classé et recensé les établissements dans le territoire – Campements (28.020 habitants), Noyaux Provisoires (17.761 habitants), Noyaux Stables (6.277 habitants) et Zone Rurale (12.256 habitants)[36]. Ainsi, les habitants des campements comptent pour 43,5% d'une population totale du territoire de 64.314 personnes. Il faut bien noter que le Nucleo Bandeirante (Cidade Livre), compte pour une population de 11.565 personnes, en grande majorité liées aux activités commerciales.

Il faut se rappeler encore, qu'il était prévu que les *campements* ainsi que les *noyaux provisoires* disparaissent après la construction de la ville. Il y aura des exceptions sur les deux types d'établissements.

[35] Il faut bien noter que ce n'est pas l'état civil mais la situation conjugale qui est recensée, car au sein des populations plus démunies il était courant de vivre une vie conjugale stable sans avoir été marié.

[36] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica – IBGE. « *Censo experimental de Brasília : população, habitação : 1959* ».p . 40.

Figure 24 : Carte publié par l'IBGE en 1959 : « Brasilia - Population résidente, 1959 »



Brasilia
Population résidente par localité
17 mai 1959
échelle 1 :100.000

Légende

CAMPEMENTS

1.Central NOVACAP 1.318

2.Candangolândia 2.868

3.Praça dos Três Poderes 7.064

4.Plano Piloto-Zona Sul 11.007

NOYAUX PROVISOIRES

6.Bandeirante 11.565

NOYAUX STABLES

8.Ville de Planaltina 2.245

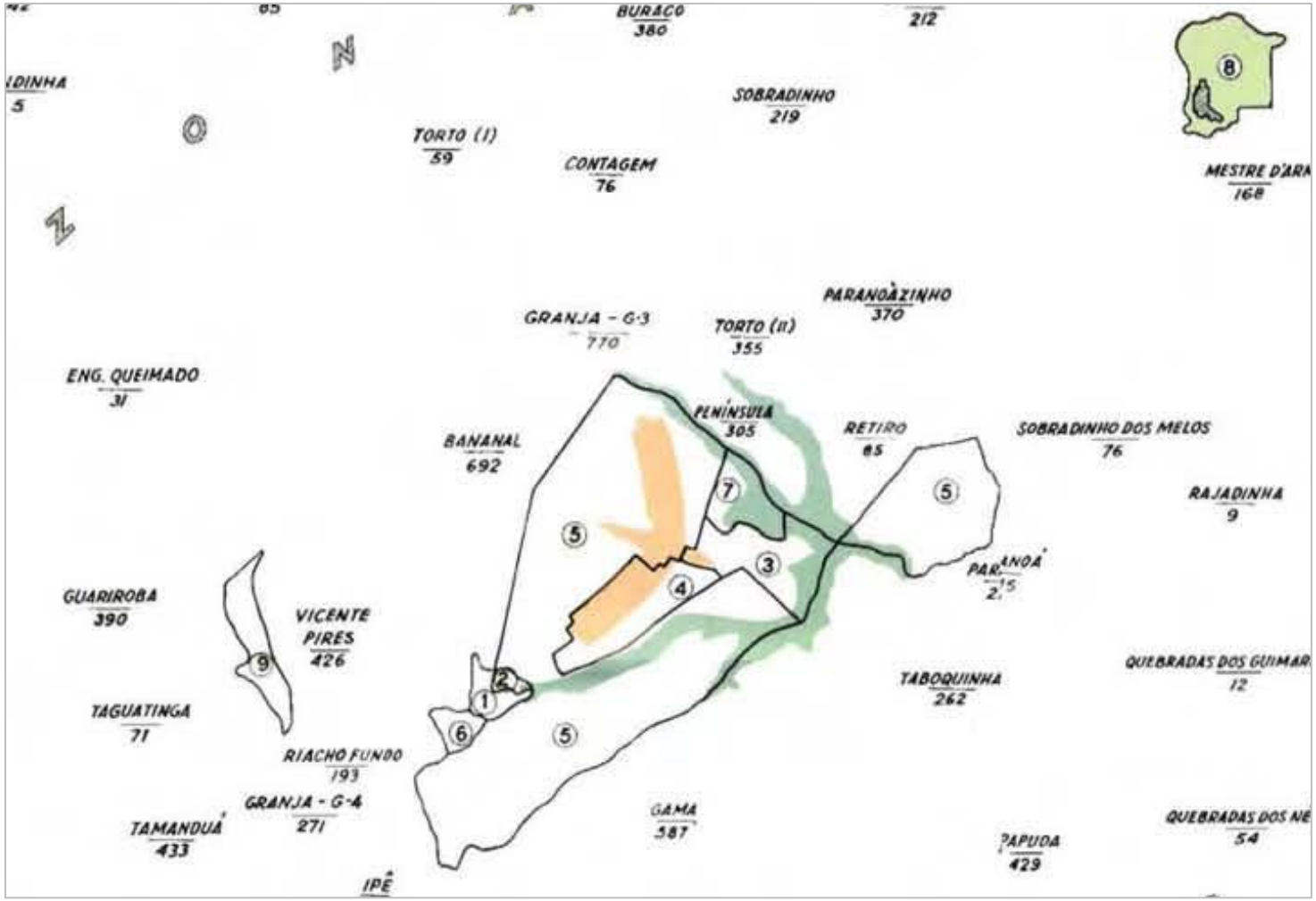
9.Village de Taguatinga 3.677

10.Village de Brazlândia 355

11.Zone Rurale 12.256

*Pour les localités de la zone rurale, la population de chaque localité est indiquée sur la carte.

Figure 25 : Zoom sur la carte des occupations urbaines au DF – les principales occupations autour du Plano Piloto



SOURCE : IBGE.[37]

La carte montre les campements, les noyaux provisoires et les noyaux stables. Population totale : 64.314

La carte ne représente pas fidèlement / avec précision les distributions des noyaux urbains sur l'espace du territoire

[37] 1959 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, *Censo experimental de Brasília : população, habitação : 17 de maio de 1959*

On attend donc que les *campements* restent dans leur fonction provisoire de campements de chantier devant être démantelés à la fin du chantier. Mais cela ne sera pas le cas de la *Candangolândia*[38], par exemple. La *Candangolândia* abritait les pionniers qui travaillaient dans la construction de la ville. Ce tout premier campement a été construit en 1956 par la NOVACAP, il abrite alors le siège de la société, un coffre-fort pour effectuer le paiement des salaires des travailleurs, un centre de santé, un hôpital, un poste de police, deux restaurants - la NOVACAP et le *Serviço de Alimentação Popular*, SAPs (service d'alimentation populaire), une école pour les enfants de pionniers, et les résidences pour le personnel technique et administratif de la NOVACAP. Il y avait aussi un second campement qui abritait environ 1200 employés, qui étaient connus comme des *candangos*, c'est-à-dire des ouvriers venus pour travailler dans la construction de Brasilia.

Les *noyaux provisoires* montrés par la carte ci-dessus, sont des établissements acceptés par l'administration (NOVACAP) mais comme des établissements éphémères (avec une date d'expiration posée au départ de l'installation). Dans le cas du noyau provisoire *Bananal*, (nom de la rivière au bord de laquelle il se localise) on s'attend même à ce qu'il soit recouvert par les eaux du lac artificiel qui sera créé. Et le noyau provisoire du *Nucleo Bandeirante* ou *Cidade Livre* qui apparaît dans cette carte sous le nom *Bandeirante* avec tous ses commerces et services, est aussi conçu pour disparaître après l'inauguration de la ville. Nous verrons que cela ne se passera pas comme attendu.

Ce recensement de 1959 est très intéressant car il restitue plusieurs caractéristiques du DF avec une place importante donnée à l'étude du logement, en rapport avec sa place importante dans le paysage et le développement du District Federal.

Le tableau ci-dessous donne la répartition du logement individuel des particuliers en 3 types de constructionn durable, rustique et autres (les campements avec les logements collectifs des ouvriers sur les campements sont traités par ailleurs).

Les constructions *durables* sont définies comme celles dont les murs sont faits de briques, pierres, adobe ou bois usiné, la toiture en tuile (terre cuite, amiante, zinc etc.) ou dalle de béton ; le sol revêtu de bois, carrelage, ciment ou mosaïque. Les constructions *rustiques* sont celles dont les murs sont de terre, chaume, paille, bois non-traité, matériaux de récupération et sol en terre battue. Et finalement les *autres* constructions sont celles dont les matériaux ne sont pas inclus dans les deux autres catégories (bâtiments en construction, véhicules, tentes, baraques et abris de fortune sous les ponts et galeries).

Les domiciles sont encore classifiés selon la condition d'occupation, *propre, loué et autre.* Propre, quand l'individu ou la famille sont les propriétaires du domicile, loué, quand le ménage paye un loyer et autres quand il y a une occupation sans titre de propriété.

[38] Le terme candango est d'origine africaine, il signifie «ordinaire», «mauvais» est venu avec les Africains amenés au Brésil comme esclaves et a servi à désigner les Portugais qui les maltraitaient. (Sorce Dictionnaire de Portugais Aurelio). Au fil du temps, le sens a changé, devenant utilisé pour nommer les travailleurs qui sont venus d'autres régions pour la construction de Brasilia, qui a rassemblé des travailleurs d'autres endroits, venus des Etats du nord-est la plupart du temps. Pour son important rôle dans la création de Brasilia, aujourd'hui, le nom de "candango" est également accordé aux brasilienses, les personnes nées dans le District fédéral, une façon d'honorer les pionniers.
En 1989, la Candangolândia est devenue une ville. Le 27 Janvier 1994, elle a été designée par la loi no 658 comme Région administrative XIX. (Source: Gouvernement du Distrct Federal : www.df.gov.br site de la ville de Candangolandia)

Tableau 3 : *Censo 1959 :* Distribution en pourcentage des domiciles particuliers par type de construction selon les localités

LOCALITES	Type de Construction		
	Durables	Rustiques	Autres
BRASILIA	46	44,5	9 ,5
CAMPEMENTS			
Central NOVACAP	64,6	30,8	4,6
Candangolândia	22,1	55,0	22,9
Praça dos Três Poderes	32,4	64,1	3,5
Plano Piloto-Zona Sul	92,2	6,1	1,7
Autres	63,3	22,0	14,7
NOYAUX PROVISOIRES			
Bandeirante	68,2	21,4	10,4
Bananal	9,8	81,8	8,4
NOYAUX STABLES			
Ville de Planaltina	77,6	22,1	0,3
Village de Taguatinga	35,5	59,9	4,6
Village de Brazlândia	62,1	33,3	4,3
Zone Rurale	28,1	58,3	13,6

Tableau original:

definitivo da Fundação da Casa Popular, os grupos familiares residentes eram constituídos quase exclusivamente por famílias de técnicos e funcionários administrativos das organizações construtoras; a segunda, edificada em terrenos que serão submersos pelas águas do lago artificial, era habitada por grupos familiares de recursos muito modestos

1 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES, POR TIPO DE CONSTRUÇÃO, SEGUNDO AS LOCALIDADES

LOCALIDADES	DOMICÍLIOS PARTICULARES			
	Totais	Tipo da construção		
		Duráveis	Rústicos	Outros
BRASILIA	**100,0**	**46,0**	**44,5**	**9,5**
Acampamentos				
Central da NOVACAP	100,0	64,6	30,8	4,6
Candangolândia	100,0	22,1	55,0	22,9
Praça dos Três Poderes	100,0	32,4	64,1	3,5
Plano Pilôto — Zona Sul	100,0	92,2	6,1	1,7
Outros	100,0	63,3	22,0	14,7
Núcleos provisórios				

Tableau 4 : Censo 1959 Logement :

Type de construction des domiciles particuliers (nombre et personnes résidentes) selon les localités (traduction du tableau original)

LOCALITES	DOMICILES PARTICULIERS							
	TOTAL		TYPE DE CONSTRUCTION					
			DURABLES		RUSTIQUES		AUTRES	
	NOMBRE	PERSONNES	NOMBRE	PERSONNES	NOMBRE	PERSONNES	NOMBRE	PERSONNES
BRASILIA	9.032	43.740	4.153	20.359	4.019	19.662	860	3.719
CAMPEMENTS								
Central da NOVACAP	130	680	84	467	40	203	6	19
Candangolândia	393	2.329	87	452	216	1.340	90	537
Praça dos Três Poderes	482	2.097	186	655	309	1.307	17	45
Plano Piloto – Zona Sul	759	3.372	699	3.185	46	155	13	32
Outros	651	3.230	414	2.065	144	720	96	445
NOYAUX PROVISOIRES								
Bandeirante	2.084	9.378	X 422	6.646	446	1.901	216	831
Bananal	1.317	6.141	132	535	1.102	5.156	113	450
NOYAUX STABLES								
Ville de Planaltina	376	2.109	292	1.074	83	429	1	6
Village de Taguatinga	755	3.621	268	1.258	432	2.2010	35	153
Village de Brazlândia	66	348	41	234	22	101	3	13
ZONE RURALE	1.987	10.425	558	3.158	1.159	6.080	270	1.188

SOURCE : RECENSEMENT IBGE 1959

Tableau original :

1 TIPO DA CONSTRUÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES (NÚMERO E PESSOAS RESIDENTES), SEGUNDO AS LOCALIDADES

LOCALIDADES	DOMICÍLIOS PARTICULARES							
	Totais		Tipo da construção					
			Duráveis		Rústicos		Outros	
	Número	Pessoas	Número	Pessoas	Número	Pessoas	Número	Pessoas
BRASÍLIA	9 832	43 743	4 153	20 358	4 919	19 862	880	3 719
Acampamentos								
Central da NOVACAP	139	695	84	407	48	263	6	19
Candangolândia	393	2 323	82	482	216	1 748	95	337
Praça dos Três Poderes	192	1 087	136	855	39	167	17	45
Plano Piloto — Zona Sul	759	3 372	689	3 185	61	155	13	32
Outros	651	3 230	614	3 060	141	720	96	445
Núcleos provisórios								
Sandcitante	2 081	9 376	1 422	6 446	486	1 701	254	831
Sobradinho	1 367	6 141	637	3 010	1 102	5 436	113	430
Núcleos estáveis								
Cidade de Planaltina	474	2 105	282	1 424	88	429	1	5
Povoado de Taguatinga	755	3 621	269	1 295	457	2 210	25	151
Povoado de Brazlândia	66	346	43	224	22	101	3	13
Zona rural	1 957	10 479	950	3 156	1 159	6 090	279	1 188

La caractérisation de ces occupations urbaines (*campements, noyaux provisoires, noyaux stables)* ainsi que la définition des types de logements (*durables*, *rustiques* et *autres)* est importante car elle témoigne déjà de la non acceptation de ces implantations et de leurs habitants comme faisant partie de la ville.

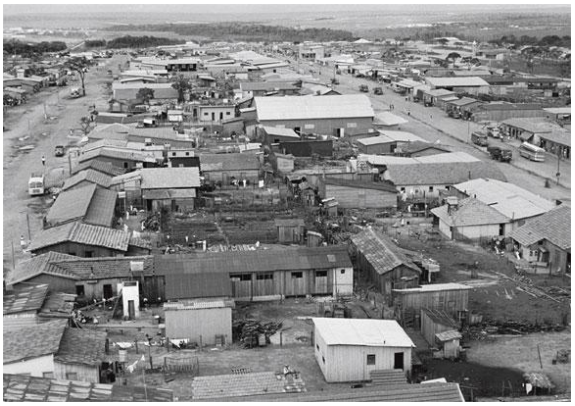
2.2. La *Cidade Livre* (ville libre)

C'est dans le cadre des besoins et fonctions nécessaires aux chantiers de construction de Brasilia, que la NOVACAP trace fin 1956, les principales avenues du futur Nucleo Bandeirante[39] premier nom connu de cette *Cidade Livre*. A son début l'implantation de cette « ville libre » est donc bien encadrée par la NOVACAP. Le lotissement est placé à peu prés à 10 km du périmètre du Plano Piloto et était destiné à un usage strictement commercial. Les autorisations et permis de construire pour la résidence n'y étaient pas accordés, et cette zone dédiée aux services et commerces ne devait pas exister au-delà de la période de construction de la capitale de 1956 à 1960.

Les lots étaient mis à disposition sous un régime de concession provisoire (*comodato*) à durée limitée à la période du chantier et devaient êtres retournés à la NOVACAP à la fin de l'année 1959. Afin d'encourager les commerçants à venir dans la région, aucune taxe ni impôt n'étaient perçus dans cette zone de « libre échange ». D'où le glissement de dénomination vers l'appellation de Cidade Livre (Ville Libre).

La *Cidade Livre* n'était pas seulement un lieu réservé aux seuls ouvriers mais aussi celui des cadres et techniciens, tout le monde des chantiers s'y croisait, y allait et venait, y commerçait, faisant de cette ville provisoire un haut lieu de fréquentation et de mixité sociale.

Figure 26 : Photos de la Cidade Livre vers 1960



Cidade Livre : vue panoramique

Cidade Livre : rue principale

SOURCE :Arquivo pulbico DF

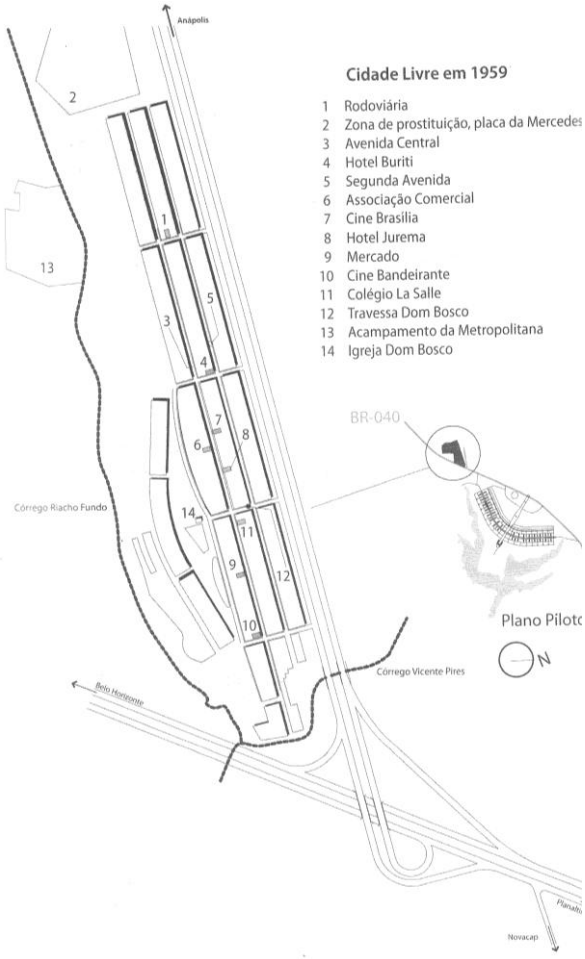
Cette *Cidade Livre* a été le premier quartier d'arrivée et d'accueil pour tous ceux qui, attirés par les feux de ce projet de ville, sont venus spontanément participer au grand chantier urbain. Elle concrétise non seulement le modèle local d'une zone franche mais aussi le modèle urbain et local du squat, au sens américain premier de l'habitation des pionniers qui s'installaient sur une terre inoccupée de l'ouest des Etats-Unis, sans titre légal de propriété et sans payer de redevance[40].

[39] Les axes sont tracés avant toute occupation, les invasions éventuelles se sont faites autour de ce tracé.
Que veut dire *Bandeirante* ? Les *bandeirantes* sont les pionniers qui, à partir du xviie siècle, pénétrèrent à l'intérieur du Brésil à la recherche de richesses minérales ou d'indigènes à réduire en esclavage.Les expéditions des bandeirantes étaient appelées *entradas* (entrées) lorsqu'elles étaient d'origine officielle ou *bandeiras* (drapeaux) lorsqu'elles étaient d'ordre privé. Ce dernier terme est à l'origine du nom "bandeirante" qui, d'un point de vue sémantique, est donc « l'homme qui suit un drapeau ». SOURCE: HOLANDA, Sergio Buarque de. Raízes do Brasil. Brasília: UnB, 1963, 4ª ed.(Racines du Brésil)

[40] Cf. dictionnaire le Petit Robert 1994

Il s'agissait d'un ensemble hétéroclite mais organisé en damier, de simples maisons en bois, constructions provisoires de fortune, de bric et de broc, bâties par de petits acteurs privés afin d'abriter au plus vite les activités de services nécessaires à tous ces travailleurs. On y trouvait ainsi tous les services et commerces de base répondant aux besoins quotidiens de tous les acteurs et participants au chantier: épiceries, maisons de tissus, restaurants, salons de coiffure, pressings, ateliers de menuisiers, échoppes de bouchers, pharmacies, écoles (deux), cinéma (un), bars, hôtels et pensions, mais aussi lieux des cultes diversifiés avec une église baptiste, une église catholique et un lieu de culte Kardéciste (spiritisme d'Allan Kardec) ainsi qu'une zone réservée aux activités de prostitution, comme décrit sur le croquis publié par RIBEIRO 2008.

Figure 27 : Plan schématique de la Cidade Livre en 1959



La Cidade Livre en 1959

1. Gare Routière
2. Zone de Prostitution, plaque de publicité Mercedes
3. Hôtel Buriti
4. Segunda Avenida (deuxième avenue)
5. Association Commerciale
6. Cine Brasilia
7. Hôtel Jurema
8. Marché
9. Cine Bandeirante
10. Collégio La Salle (école)
11. Travessa Dom Bosco
12. Campement Metropolitana
13. Eglise Dom Bosco

SOUCE: RIBEIRO (2008)

Ce croquis, publié par Ribeiro en 2008 présente la Cidade Livre en 1959. Il décrit les principales avenues et l'organisation spatiale générale ainsi que la fonction des principaux bâtiments (il y avait même deux cinémas!). Il y a un tracé des avenues et un ordre dans l'emplacement des bâtiments et bien qu'on ne puisse pas dire qu'il y ait un urbanisme minimum au-delà de ce tracé géométrique de la voirie, l'implantation et son expansion étaient donc contrôlées et encadrées par la NOVACAP. Bien évidemment les invasions spontanées et informelles ne sont pas représentées sur ce plan.

Les campements pour les travailleurs édifiés à proximité des chantiers dans le périmètre du Plano Piloto n'étaient pas suffisants ni adaptés pour héberger tous les arrivants, notamment quand ceux-ci arrivaient avec leur famille. Ainsi, progressivement, des

établissements informels, ce qu'on a couramment appelé *les « invasões » (invasions)*, ont surgi dans le paysage. RIBEIRO (2008), indique le mécanisme des « *invasões* » comme un fait fréquent à cette époque: «*Lors de la construction de Brasilia, les «envahisseurs» étaient monnaie courante et ce phénomène était particulièrement notable lorsque, à la fin d'une opération de construction dans le Plan Pilote, les hébergements existants pour les travailleurs et associés au chantier étaient détruits, laissant à ces travailleurs la seule alternative d'aller grossir les rangs de ces «envahisseurs»*[41].

Figure 28 : Juscelino Kubitschek visite le Núcleo Bandeirante

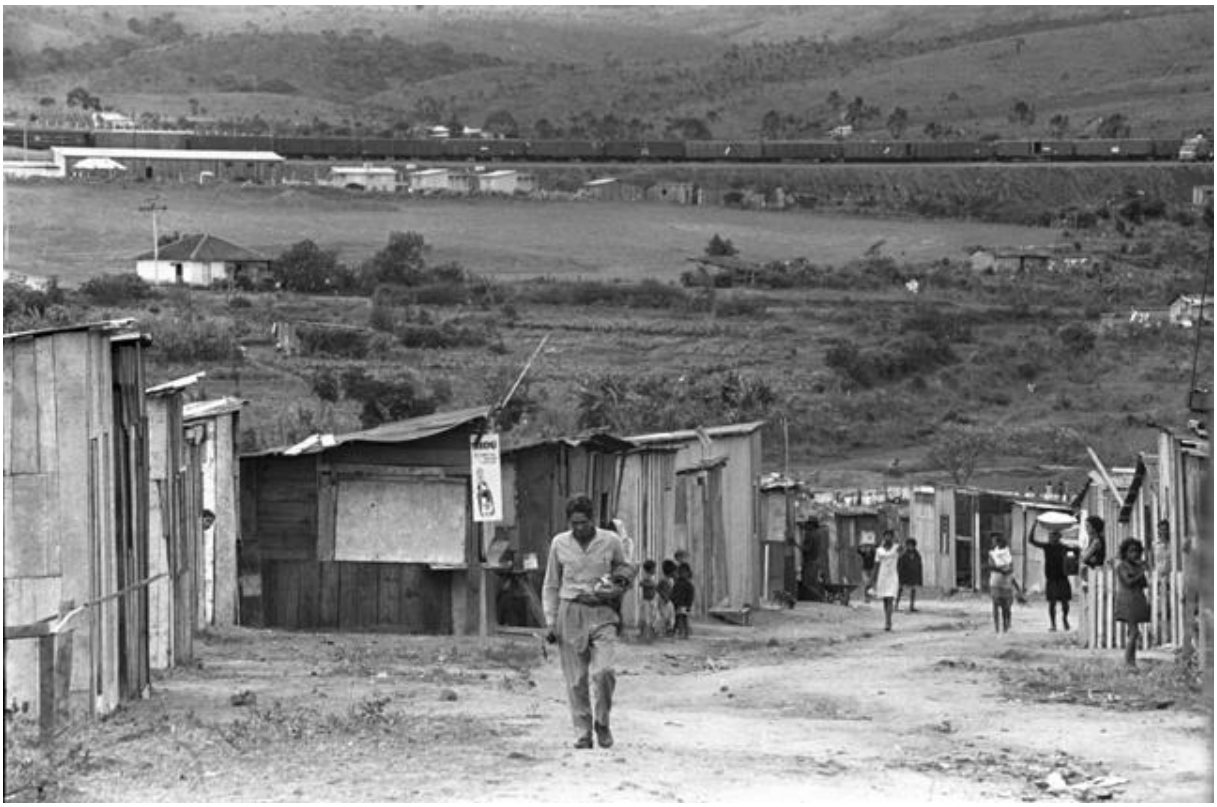
Source : Arquivo Publico do Distrito Federal /Auteur : Mario Fontanelle

JK et un groupe d'anonymes devant l'Hotel Brasilia à la Cidade Livre. Photo prise entre 1957 et 1958

C'est une ville champignon sur un front pionnier où la « mine d'or » à exploiter est le chantier urbain. Il s'agit du modèle local de la ville populaire au sens où cette ville provisoire abrite la multitude et où cette population a une chose en commun qui donne sens à cette communauté de vie : le chantier urbain, source de nouveaux revenus économiques pour tous.

[41] *No decorrer da construção de Brasília, as "invasões" foram comuns e se faziam notar principalmente quando, ao termino de alguma obra especifica no Plano Piloto, destruíam-se os alojamentos existentes para os trabalhadores que ficavam com a única alternativa de engrossar a fileira dos "invasores".* (RIBEIRO, 2008)

Figure 29: Invasion de l'IAPI



Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Une rue dans l'invasion de l'IAPI. Photo prise dans les années 1960

Peu à peu, autour de la *Cidade Livre,* se sont développés des établissements informels spontanés comme *Morro do Urubu, Morro do Querosene, Vila do IAPI*[42]*, Vila Amaury, Sacolândia, Vila Esperança, Vila Tenorio et Vila Sarah Kubitsheck.*

Ce dernier apparaît en Juillet 1958 et a été la raison de la création de la ville satellite de Taguatinga. La Vila Sarah Kubitschek a été formée principalement par des migrants venus du Nordeste qui sont venus à Brasilia suite à l'une des pires sécheresses qui aient dévasté la région. Les résidents ont donné le nom de l'épouse du président Kubitschek à l'invasion, pensant ainsi mieux préserver son implantation.

Juscelino Kubitschek, dans ses mémoires, donne sa vision sur la situation du logement des travailleurs et du fait de la *Cidade Livre* :

> *« Les pionniers vivaient selon ce qu'on les autorisait à faire, tout en improvisant. A la fin de 1958, Brasilia avait déjà 25.000 habitants, tous logés dans des maisons en bois. Cette première population, une fois décomptée la masse de travailleurs embauchés par les entreprises– qui possédaient leurs « baraquements d'hébergement » dans leurs chantiers de construction – se concentrait à la Cidade Livre originalement Nucleo Bandeirante*

[42] IAPI est un acronyme pour l'*Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários* (Institut de retraite et pensions des travailleurs de l'industrie). L'IAPI a été créée en 1936, lors de l'Estado Novo, et après 1945, a élargi ses domaines d'activité, principalement pour financer des projets de logement dans les grandes villes. L'invasion du IAPI avait ce nom car elle était localisée à la proximité de l'hôpital de l'IAPI. En Juin 1957, l'hôpital de l'IAPI a été inauguré. Elle était située entre la Cidade Livre (Nucleo Bandeirante) et Velhacap (actuellement Candangolândia), les zones résidentielles étaient improvisées et construites en bois, y compris l'hôpital lui-même, qui abritait la plupart des personnes impliquées dans le travail de construction de la nouvelle capitale. Le site de l'ancien hôpital abrite actuellement le *Museu Vivo da Memoria Candanga* (Musée vivant de la memoire pionière "Candanga").

La Cidade Livre, une conséquence de la construction de Brasilia a également surgi de nulle part, sans avoir même le soutien d'un village. Imaginez, à l'époque, la création en dehors du Plano Piloto et à partir de rien, d'un centre de population, avec tout un commerce régulier, en capacité de répondre aux besoins de tous ces travailleurs ici rassemblés pour la construction de la capitale. La Cidade Livre était par conséquent une authentique concentration humaine assemblée avec ses maisons en bois dans le genre de Dodge City ou autre ville champignon et pionnière du même type et caractéristiques du Far West américain.

Au début, je craignais que la construction de la ville n'allât encourager la création d'une agrégation de plusieurs bidonvilles, difficiles à éradiquer par la suite. Cependant, avec l'intensification des travaux de Brasilia, l'extension du Nucleo Bandeirante s'impose. En fait, comment des milliers d'ouvriers pourraient-ils vivre sans ces maisons de commerce ? » Kubitschek, 1975.[43]

Figure 30 : Oscar Niemeyer visite la *Cidade Livre*

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Oscar Niemeyer marche sur les rues de la Cidade Livre entre anonymes. Photo Prise entre 1956 et 1960.

Cette épisode de l'arrivée des immigrants de la sécheresse du Nord-Est, puis de leur éviction vers la ville satellite de Taguatinga nouvellement créée, est raconté par Juscelino Kubitschek lui même dans ses mémoires de la construction de Brasilia et également par Ernesto Silva, directeur de la NOVACAP à l 'époque :

[43] (KUBITSCHEK, Juscelino, *Por que construí Brasília*. Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2000. P. 217 / 1ère ED 1975) « *Os pioneiros moravam como lhes era permitido, improvisando tudo. Em fins de 1958, Brasília já dispunha de 25 mil habitantes, todos alojados em casas de madeira. Esse núcleo populacional, descontada a massa dos contratados pelas firmas construtoras - que possuíam galpões-alojamentos nos seus canteiros de obras —, concentrava-se na chamada Cidade Livre, que era o primitivo Núcleo Bandeirante.*
A Cidade Livre, consequência da construção de Brasília, surgira, também, do nada, sem dispor do apoio de uma aldeia sequer. Imaginou-se, na época, a criação de um núcleo populacional, fora do Plano Piloto, com um comércio regular, que pudesse atender aos trabalhadores que chegassem para a construção da Capital. Surgiu, assim, a denominada Cidade Livre — autêntica concentração humana, alojada em casas de madeira, no gênero de Dodge City e de outras cidades do mesmo tipo, características do Velho Oeste norte-americano.
No início, eu temia que a construção da Cidade Livre viesse favorecer a criação de um aglomerado de favelas, de difícil erradicação.
Entretanto, com a intensificação das obras de Brasília, impusera-se a ampliação do Núcleo. De fato, como os milhares de candangos poderiam viver sem casas comerciais? »

« Ao longo da estrada Brasília-Goiânia, à direita de quem se dirige à capital goiana, defronte a Cidade Livre, cerca de quatro mil pessoas se instalaram em menos de oito dias. Moravam de maneira mais precária : barracões de madeira velha, de lata, de folhas de zinco, de sacos de cimento. Não havia fossas. Nem água. Promiscuidade e falta de higiene. Tudo construído em poucos dias , principalmente durante a noite para burlar a vigilância dos fiscais. (...)

Em resumo: no primeiro dia, só conseguimos transferir uma família. Nessa noite, um grupo de cem pessoas saiu em desfile à frente dos escritórios provisórios da NOVACAP , reivindicando ainda a permanência no local, enquanto alguns, mais exaltados, queriam atear fogo aos pavilhões de madeira, onde funcionava a administração da empresa. (SILVA, 1971 p. 231)"

« Tout au long de la route Brasília-Goiânia, sur la droite en direction de la capitale de Goiás, en face de la Cidade Livre, environ quatre mille personnes s'étaient installées en moins de huit jours. Ils vivaient d'une façon des plus précaires : cabanes faites de vieux morceaux récupérés de bois, d'étain, de feuilles de zinc, de sacs de ciment. Il n'y avait pas le moindre puisard Pas d'eau. Surpopulation (promiscuité) et manque d'hygiène. Tout a été construit en quelques jours, et surtout pendant la nuit afin d'échapper à la vigilance des inspecteurs. (...)

En bref: le premier jour, nous avons réussi à transférer une famille. Cette nuit-là, un groupe d'une centaine de personnes est sorti en manifestant devant les bureaux temporaires de la NOVACAP , revendiquant de rester sur place pour toujours, tandis que certains, plus exaltés, ont voulu mettre le feu aux pavillons en bois où se tenait l'administration de l'entreprise. (Silva, 1971, p. 231)[44]»

Malgré la résistance initiale, les familles ont été transférées dans la localité nommée Taguatinga, planifiée et aménagée a minima par la NOVACAP (tracé des rues, arrivée d'eau à la fontaine collective ou bien service de livraison de l'eau par camion assuré par la NOVACAP). La création des deux autres villes satellites, *Sobradinho* et *Gama*[45], suit rapidement, respectivement en mai 1960 et octobre 1960[46]. Elles sont également planifiées et aménagées a minima par la NOVACAP, et résultent de processus similaires de suppression de campements ouvriers ou d'éviction des « invasions ».

L'idée était de distribuer toute la population du Nucleo Bandeirante/Cidade Livre entre les villes satellites récemment créées.

Cependant en 1959 avec la proximité de l'inauguration de la capitale et conséquemment celle de la « date d'expiration » de la Cidade Livre, les commerçants commencent à s'organiser pour y rester. L'Association des Commerçants a commencé les discussions et a proposé à la NOVACAP des revendications et suggestions pour « *l'intégration du Nucleo Bandeirante dans le plan urbanistique de Brasilia comme un quartier de la future capitale de la République* (…) » [47].

De fait le chantier du Plan Pilote était toujours dans une totale dépendance vis-à-vis des commerces et services offerts par la *Cidade Livre*. Cela donnait beaucoup de force aux petits entrepreneurs économiques de la Cidade Livre qui ne voulaient abandonner ni leurs commerces ni leurs résidences, encore moins êtres relogés dans les lointaines villes satellites. C'était le plus grand mouvement populaire[48] organisée dans le District Fédéral jusqu'en 1961. Après, le contexte politique national a brutalement changé avec le coup d'état militaire et les réunions populaires n'étaient donc plus du tout la bienvenues.

[44] SILVA, Ernesto. História de Brasília. Brasília: Coordenada. Brasilia, 1971.
[45] Lei n. 3.751, de 13 de Abril de 1960.
[46] En effet, les dates de création des villes satellites sont un sujet controversé parce que les décrets sont généralement à titre posthume, comme dans le cas du "maître", le projet a été réalisé en 1959, la ville a été fondée en 1960 et la date d'arrêté est de 1966 (décret n ° 488 du 8 Février 1966 - établissant les coordonnées de la ville)
[47] voir RIBERIRO, 2008 p .252
[48] Encore, selon RIBEIRO (2008) l'organisation du mouvement était constituée d'un conseil d'administration avec un président, trois vice-présidents, secrétariat et trésorerie. Il y avait plusieurs départements comme celui des relations publiques et culturelles ou encore le département de la propagande qui produisait de films sur les manifestations. Ces films étaient postérieurement diffusés au sein de la communauté avec des discussions après la projection.

Figure 31 : Le commerce dans la *Cidade Livre*

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Magazines de vêtements, variétés, cinéma, maroquinerie, et arrêt de bus (de voyage). Série de photos prises entre 1956 et 1960.

Comme l'a bien retracé RIBEIRO (2008), c'est ainsi que, forts de leur position de quasi monopole de l'approvisionnement du territoire en construction, un groupe de commerçants commence à entraîner un mouvement social, en alliance avec la classe ouvrière : le *« Movimento Pró-Fixação e Urbanização do Nucleo Bandeirante »* (mouvement pour la fixation et l'urbanisation du Nucleo Bandeirante).

Encore selon RIBEIRO (2008) le journal local *Cidade Livre*, dans son édition numéro 4, de 7 juillet 1960 a publié en première page la déclaration suivante de Juscelino Kubitschek:

> *"Ninguém melhor que o Presidente sabe do sacrifício da gente que para aqui veio formar o Nucleo Bandeirante. Por essa razão não poderia deixar de atender à todos àqueles que ajudaram a construir Brasília. Haverá lugar para todos. O Núcleo Bandeirante, devidamente urbanizado, ficará onde está, mesmo que eu tenha que fazer o impossível. Esta é a melhor homenagem que meu governo presta aos que me ouviram e em mim confiaram."*
>
> *Personne ne sait mieux que le président le sacrifice de ceux qui sont venus ici pour former le Nucleo Bandeirante. Pour cette raison, je ne pouvais pas laisser sans réponse tous ceux-là qui ont aidé à construire Brasilia. Il y aura de la place pour tout le monde. Le Nucleo Bandeirante, dûment urbanisé, doit rester où il est, même si je dois faire l'impossible. C'est le meilleur hommage que mon gouvernement accorde à ceux qui m'ont écouté et m'ont fait confiance. »*

Ainsi donc Juscelino Kubitschek finira son mandat sans résoudre la question mais après avoir publiquement déclaré son soutien à ceux qui ont contribué à la construction de la capitale et au projet de stabilisation du *Nucleo Bandeirante*.

Le maintien de la Cidade Livre sans statut et la pression populaire pour sa légalisation perdurent après l'élection et le court mandat du Président Jânio Quadros, de janvier à août 1961, et puis sous le gouvernement du Président Joao Goulart, de 1961 à 1964, (jusqu'au coup d'état par les militaires). Ce dernier finit par donner son accord pour la légalisation de la Cidade Livre/ Nucleo Bandeirante en 1961[49].

Encadré 4 : L'opposition de Costa à la permanence de la *Cidade Livre*

Lucio Costa était contre la permanence de La Cidade Livre et sa légalisation comme ville satellite. Pour lui la Cidade Livre, Nucleo Bandeirante, était dans le périmètre métropolitain du Plan Pilote et la maintenir compromettait la conception originale de Brasilia. Il s'est fortement opposé à la légalisation de la Cidade Livre comme le montre la lettre ci-dessous qu'il a envoyée au Président Joao Goulart en 1961 en demandant l'extinction de la Cidade Livre/ Nucleo Bandeirante[50].

« Senhor Presidente,

Na qualidade de autor do plano-piloto da Nova Capital, peço licença para ponderar, a Vossa Excelência, o seguinte :

O chamado Núcleo Bandeirante não pode ser transformado em « Cidade Satélite » de Brasília, pela simples razão de estar situado dentro da sua área metropolitana, delimitada, desde o inicio da implantação da cidade, pela linha de vertentes que a circunda.

Os núcleos satélites criados por iniciativa da NOVACAP , então premidos pelo afluxo incontrolável e crescente de população adventícia e obreira, foram localizados fora desse perímetro urbano e esta providência visou não só proporcionar a estas populações , de tradição geralmente campesina, possibilidade de volta eventual à atividade agrícola, uma vez passado o período inicial de construção intensiva, como, principalmente, evitar a expansão da cidade em área contigua suburbana – solução condenada pelo urbanismo contemporâneo – o que iria lhe comprometer, sem remédio, a concepção original. Ora, a consolidação do Núcleo Bandeirante trará, como consequência, o seu futuro espraiamento numa trama suburbana rasteira de impossível contenção, e, com ela, o surto gradual dos problemas crônicos e insolúveis que afligem as metrópoles, ou seja, aquilo, precisamente, que se pretendeu evitar.

Essa opinião sempre foi defendida junto às sucessivas autoridades responsáveis, tanto da administração da NOVACAP , como da Prefeitura. Surpreendido pela noticia da intempestiva e mal aconselhada iniciativa da Câmara, aludi ao caso em entrevista, na esperança de que o Senado Federal, ciente da incompreensão fundamental do projeto, se opusesse à êle. Soube, constrangido, que o aprovou, tendo a deliberação legislativa subido, portanto, à sansão presidencial de Vossa Excelência, já agora homenageado, com o Senhor Prefeito, pelos interessados.

Eis porque venho à sua presença tentar impedir, em ultima instância, a consumação deste incrível contra senso: a criação de uma "Cidade Satélite" dentro da própria Capital da República .

A solução, para o caso, é a que foi desde o inicio prevista: a área ocupada a titulo precário deverá ser gradualmente sangrada, não se fazendo ali benfeitoria alguma (...)"[51]

Carta de Lucio Costa a João Goulart afirmando que o Núcleo Bandeirante não deve ser transformado em cidade-satélite de Brasília. Rio de Janeiro, 20 dez. 1961. (FGV/CPDOC, Arq. HL c 1961.12.2)

« Monsieur le Président,

En tant qu'auteur du plan pilote pour la capitale, je vous demande la permission d'exposer, à votre Excellence, les éléments suivants:

Le Nucleo Bandeirante ne peut pas être transformé en «ville satellite » de Brasilia, pour la simple raison qu'il se trouve situé à l'intérieur de sa zone métropolitaine, définie dès le début de la mise en œuvre de la ville par une série de périmètres de protection naturelle qui font cercle autour d'elle.

[49] Lei nº 4.020, de 20/06/61

[50] En traduction libre : Noyaux Pionniers

[51] Carta de Lucio Costa a João Goulart afirmando que o Núcleo Bandeirante não deve ser transformado em cidade-satélite de Brasília. Rio de Janeiro, 20 dez. 1961. (FGV/CPDOC, Arq. HL c 1961.12.2 In http://cpdoc.fgv.br/brasilia/arquivos

Les noyaux satellites créés à l'initiative de NOVACAP , sous l'empire de la nécessité du fait de l'afflux croissant et incontrôlé de la population arrivante et des travailleurs, étaient situées en dehors de ce périmètre urbain et cette décision avait pour but non seulement de fournir à ces populations, de tradition paysanne souvent, la possibilité d'un retour éventuel à l'activité agricole sur place une fois passée la période initiale de construction intensive, et, surtout, d'éviter l'expansion de la ville en banlieue contiguë - solution condamnée par l'urbanisme contemporain - qui compromettra sans remède, la conception originale. Ainsi, la consolidation du Bandeirante va avoir pour conséquence à venir un étalement sous forme d'une tache suburbaine rampante impossible à contenir, et avec celui-ci, vont se déclencher peu à peu ces problèmes chroniques et insolubles qui assaillent les métropoles, ce que, précisément, on a voulu empêcher de se produire ici.

Cette opinion a toujours été défendue auprès des autorités successives, à la fois à l'administration de la NOVACAP , comme à la préfecture. Surpris par les nouvelles de l'initiative inopportune et mal avisée de la Chambre, j'ai fait allusion à l'affaire dans une interview dans l'espoir que le Sénat conscient de l'incompréhension fondamentale du projet, puisse s'opposer à cette initiative. J'ai appris, bouleversé, qu'il l'a approuvé, et que la délibération législative a renvoyé, par conséquent, la possibilité d'une opposition à la seule sanction présidentielle de Votre Excellence, désormais honorée par le maire, par les parties intéressées.

C'est pourquoi je viens à votre présence pour essayer de prévenir, en dernière instance, la consommation de cet étonnant contre-sens : la création d'une "ville satellite" à l'intérieur même de la propre capitale de la République.

La solution de cette affaire, telle que prévue depuis le début : la surface occupée sur une base temporaire/précaire devra être progressivement saignée en ne s'y faisant aucune amélioration (...) »

Lettre de Lucio Costa a João Goulart (Président de la République à la date : 20 déc. 1961)

La *Cidade Livre* devait donc être démolie après l'inauguration de la capitale, et malgré cela elle a survécu après ce que l'on retient dans l'histoire populaire de la ville, comme une longue et pugnace résistance de ceux qui y vivaient. Sa légalisation est obtenue en 1961, sous le nom de *Núcleo Bandeirante*.

Il est important de souligner que les commerçants ont fait pression pour leurs intérêts auprès des politiques comme l'a bien remarqué EPISTEIN, 1973, p.77 :

> *« Many firms, especially wholesale firms and warehouses, were not to be dislodged so easily from the Free Town. These business interests – some with important political connections – launched a campaign against the removal of the Free Town: The Movement for the Fixation and Urbanization of the Pioneer Nucleus. This conflict provoked a running debate in the Chamber of Deputies."*
>
> *« Beaucoup d'entreprises, en particulier les entreprises grossistes et les entrepôts, ne devaient pas être délogés aussi facilement de la Ville libre. Ces intérêts commerciaux - certains avec des connexions politiques importants - ont lancé une campagne contre la suppression de la Ville libre: Le Mouvement pour la fixation et l'urbanisation du Nucleus Pioneer. Ce conflit a provoqué un débat en cours d'exécution dans la Chambre des députés. »*

Finalement, la fixation de la Cidade Livre comme Nucleo Bandeirante a bénéficié plutôt à la partie la plus forte et installée de ce mouvement, c'est-à-dire le groupe des commerçants, les plus concernés par le projet d'urbanisation qui suit la légalisation de la ville. Par contre, ceux qui habitent de façon plutôt précaire sur les invasions seront exclus.

Encore selon EPISTEIN, 1973, p.79, le plan d'urbanisation du Nucleo Bandeirante avait un caractère excluant :

> *This plan, however, provided a number of residential lots wholly inadequate to provide for the permanence of the then resident population. Un official estimated to me that of*

22,000 Free Town residents as of 1966, only 12,000 would be able to remain after the plan was put into practice; another source maintained that as few as 37 percent of the residents are provided for in the urbanization plan, leaving 63 percent to make their homes elsewhere. »

« Ce plan, cependant, a fourni un certain nombre de lots résidentiels totalement insuffisant pour assurer la pérennité de la population alors résidente. Un fonctionnaire estime pour moi que de 22.000 habitants de la ville libre en 1966, seulement 12.000 seraient en mesure de rester après que le plan a été mis en pratique; une autre source affirmait qu'aussi peu que 37 pour cent des résidents sont prévus dans le plan d'urbanisation, laissant 63 pour cent faire leurs maisons ailleurs."

Trouver une maison accessible reste toujours hors de portée pour les nombreux migrants aux revenus trop modestes qui continuent à arriver, encore et toujours, attirés par le développement de la ville. Ils n'ont guère d'autres choix que de devenir des squatteurs, les établissements informels spontanés se multiplient. Le phénomène des invasions de terre, loin de se résorber, augmente…

II.3. 1960-1970 : expulsion de la ville populaire mais consolidation hors du *Plano Piloto*

La Cidade Livre, qui devait être démolie après l'inauguration de Brasilia selon le plan de Lucio Costa, est établie officiellement comme ville satellite en 1961 sous le nom de Nucleo Bandeirante. Des modifications sont apportées : le nouveau tracé de la voirie en 1964 abouti à la démolition d'une grande quantité des baraques et abris de fortune. Les sans-abri ainsi chassés fondent alors les invasions Vila Tenorio e Vila Esperança, aux environs du Nucleo Bandeirante et à proximité des invasions préexistantes Morro do Querozene, Bernardo Sayao et invasion de l'IAPI[52].

Figure 32: Photos de la vie quodtidienne dans l'invasion de l'IAPI vers 1969

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Le gouvernement expulse ainsi les plus pauvres des zones stabilisées où ils avaient un habitat certes précaire et informel mais qui avait le mérite d'exister, et les renvoie à la marge, dans des zones dépourvues de tout, notamment des infrastructures de base. Cela au moment même où il organise la construction de logements et l'équipement de quartiers de résidence pour les personnels fonctionnaires et autres résidents solvables.

Depuis la mise en œuvre de la ville, un logement abordable est fourni pour les catégories moyennes et inférieures du personnel de la fonction publique par des instituts

[52] EPSTEIN, David G.. *Plan and reality. A study of Planned ad Spontaneous Urban Development.* Uversity of California Press: USA, 1973.

mutualistes ou organismes dédiés. Par exemple, en plein centre (Plano Piloto) tout un quartier de logement très abordable est créé, le *Secteur Cruzeiro,* et en continuation des ailes Nord et Sud: la *Área de Habitações Geminadas da W3 Nord et Sud*.

Figure 33 : La ville satellite de Guará

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Vue panoramique des premiers quartiers « quadras » 03 et 05 ; premières maisons (construites par les habitants eux mêmes, en système type « castor »)

La *Fundação da Casa Popular* – FCP[53] (Fondation de la Maison Populaire), organisme fédéral a construit jusqu'en 1960, 32.1520[54] logements. Avec la fin de la FCP en 1962, la *Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília Ltda* (SHEB) a pris le relais et a elle-même renommée par la suite en *Sociedade de Habitações de Interesse Social* - SHIS[55]. En 1964, elle rejoint le corps des opérateurs participant au *Sistema Financeiro de Habitação* - SFH (système national de financement du logement). Dans la période 1962-1969, la SHIS, avec un capital des ressources de financement propres, construit 10.313 unités de logement dans le Plano Piloto et les villes satellites.

La construction de la ville satellite du Guará commence en 1967 et elle est inaugurée en 1969. Il s'agissait « d'absorber » les populations des invasions, campements et surtout les fonctionnaires de la NOVACAP[56]. Jusqu'en 1973, la SHIS produit 17.192 logements « populaires » dans les villes satellites du Gama, Secteurs Nord et Sud de Taguatinga et à Sobradinho[57].

Cela crée une inégalité très frappante et très significative dans le traitement urbain entre ceux dont on avait prévu la venue et l'intégration et les pionniers sans moyens, candidats spontanés inattendus et trop insolvables. Une seconde inégalité apparaît aussi entre ceux qui ont une capacité d'organisation et les moyens de faire pression et ceux qui ne l'ont

[53] La *Fundação da Casa Popular* fut la première agence fédérale brésilienne dans le domaine du logement à gérer une politique du logement centralisée et nationale. Elle a été créée en 1946 pendant le gouvernement du président Getulio Vargas. Cette fondation est considéré comme précurseur de la Banque Nationale du Logement *(Banco Nacional da Habitação* - BNH), créé en 1964.

[54] GDF. Secretaria de Governo. *Informativo Regional. Sinopse histórica das cidades-satélites do Distrito Federal*. 1977, mímeo.

[55] GDF. Secretaria de Governo. *Informativo Regional. Sinopse histórica das cidades-satélites do Distrito Federal*. 1977, mímeo.

[56] GDF. Secretaria de Governo. *Informativo Regional. Sinopse histórica das cidades-satélites do Distrito Federal*. 1977, mímeo.

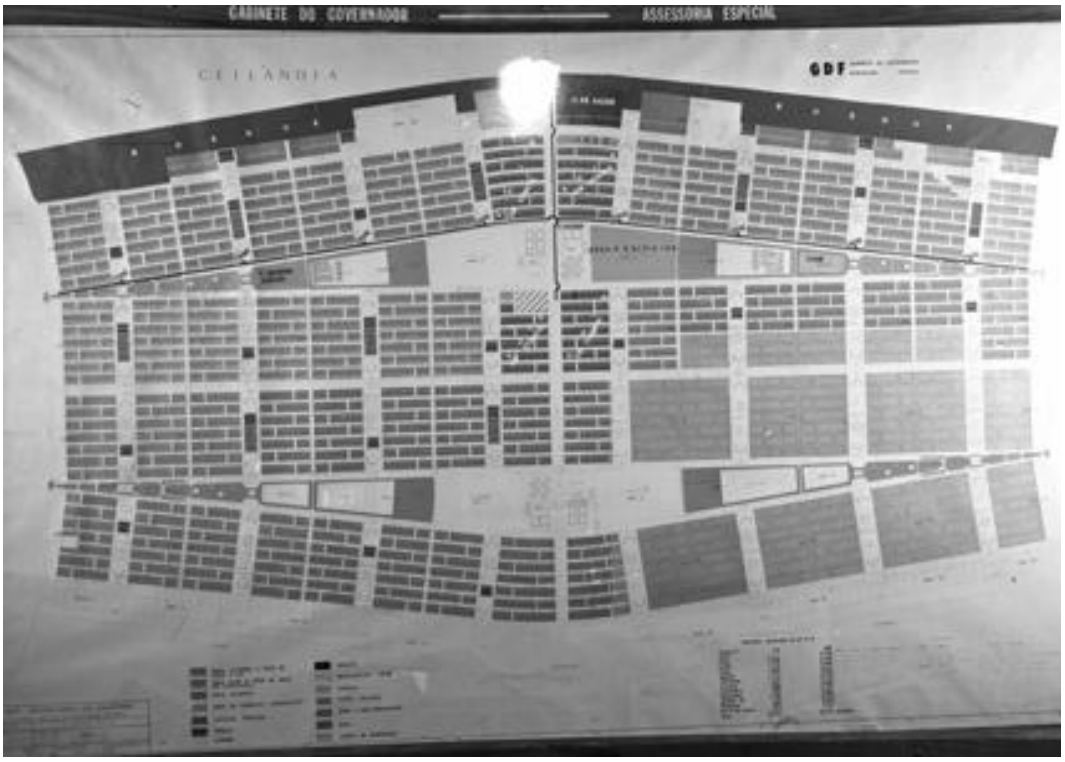
[57] COLELA Patrícia Maria M*. O que não mudou na habitação popular: dos cortiços à comercialização de moradias em Brasília.* Brasília**:** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de Brasília, 1991, mimeo.

pas. La fin des années 1960 et le début des années 1970 sont fortement caractérisés par la création et le durcissement progressif des politiques de lutte et d'expulsion des squatteurs.

Une commission spéciale est créée en 1968 pour faire face au phénomène des établissements informels : la *Comissão de Supervisão dos Núcleos Provisórios Habitacionais* CSNHP - Commission de supervision des centres d'habitation provisoires. Elle est renommée en 1970 *Comissão de Erradicação de Invasões* (CEI - Commission d'éradication des invasions).

Les actions mises en place alors amènent à l'éviction des invasions de *l'IAPI, Vila Tenório, Vila Esperança, Bernardo Sayão* et *Morro do Querosene,* en mars 1971, aux secteurs M et N de Taguatinga Nord, donnant lieu à Ceilândia[58]. 14.607 ménages, soit 70.128 personnes vivant dans des cabanes, ont été transférés et installés[59] dans cette nouvelle ville satellite.

Figure 34 : Ceilândia – plan de la ville (photo)



Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Reproduction du plan de la ville de Ceilândia - 1973

[58] C'est ce préfixe CEI+Lândia qui a l'origine du nom de la ville satellite Ceilândia, ce qui signifie littéralement : terre de commission d'éradication des invasions…(landia : land ,terre en anglais)

[59] GDF. Secretaria de Serviços Sociais. Departamento de Habitação Social. *O comportamento das invasões no Distrito Federal – 1974/1975.* Brasília, junho de 1975.

Figure 35 : Ceilândia et ses habitants vers 1971

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal / Auteur : Joaquim Firmino

Les nouveaux habitants arrivent sur un camion et sont salués par des personnages politiques ; la construction d'un logement ; les femmes attendent l'eau ; trois enfants vont à l'école – la vie au début de la ville de Ceilândia

Au début des années 70, Le gouvernement fédéral par l'entremise du Service fédéral d'habitation et urbanisme –SERFAU, *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo*- formule ensuite des projets importants de développement urbain intégré et des propositions pour une croissance plus rationnelle du territoire. Le Plan de l'eau, de l'assainissement et de lutte contre la pollution de 1970 – Planidro, *Plano de Água, Esgoto e Controle de poluição do Distrito Federal*- est, à l'époque, l'un des instruments les plus importants de contrôle et planification du développement urbain.

La compagnie des eaux et d'égouts- CAESB, *Companhia de Água e Esgoto de Brasília*- était responsable de la mise en œuvre du plan. Ce plan établit un zonage sanitaire dans le DF afin de préserver les ressources en eau de la région ainsi que pour faciliter la mise en

œuvre du système d'égouts dans les noyaux urbains déjà existants comme à venir. Il recommandait de ne pas occuper les espaces entourant le bassin hydrographique du Paranoá de manière à éviter la pollution du lac. La conjonction de ce plan avec le durcissement des politiques d'expulsion renforce la ségrégation spatiale et le caractère sélectif et inégalitaire de l'accès à la ville.

Pendant la première période de construction de la capitale, les stratégies de planification sont devenues plus sophistiquées de façon à intensifier la suppression des bidonvilles dans la zone métropolitaine et préserver le «purisme» du Plano Piloto, tout en évitant au gouvernement fédéral toute forme de situation politique délicate que pourrait déboucher sur un affrontement avec les forces populaires[60].

Cette orientation de l'occupation du territoire - l'extension vers les périphéries avec la fondation à distance du Plano Piloto, d'un collier de plusieurs villes satellites dispersées- engendre les bases de la structure urbaine polynucléaire qui se consolidera plus tard. C'est aussi un modèle à la fois urbanistique et de politique urbaine qui va se répéter tout au long de l'histoire de la ville comme le mécanisme de réponse à la pression des établissements informels : la création de nouvelles villes satellites est la solution d'hébergement retenue pour accompagner les opérations d'éviction des établissements illégaux dénommés « invasions ».

La création de Ceilândia est paradigmatique, car elle illustre de façon exemplaire ce mécanisme de réponse aux « invasions » par l'éviction des établissements informels et leur transformation en un milieu semi-urbanisé planifié à distance du centre et dédié aux familles à bas revenus.

Ainsi, l'occupation du territoire s'organise à partir d'une structure urbaine polynucléaire et une ségrégation entre : un centre bien aménagé, le Plano Piloto, avec une qualité urbaine optimale, un strict contrôle sur les nouvelles occupations et où se concentrent toute à la fois la population à hauts revenus, les activités économiques et les emplois ; et d'autre part, une périphérie constituée de noyaux urbains dispersés, où les équipements, les services et les emplois manquent alors qu'ils sont soumis à une intense croissance de la venue des populations à bas revenus. Ceilândia est un exemple de ce modèle de périphérie issu de ce mécanisme d'exclusion, ségrégation et distribution spatiale à distance des populations définies au préalable comme non éligibles à la condition urbaine de la ville modèle planifiée.

[60] Colela, P Maria. (1991). O que não mudou na habitação popular: dos cortiços à comercialização de moradias em Brasília. Brasília: Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano. Instituto de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de Brasília, mimeo.

Figure 36 : Ceilândia entre 1972 et 1976

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal – Auteur Luiz Lemos

Le transport en commun vers Ceilândia à 1972 et une vue aérienne avec le réservoir d'eau en premier plan à 1976

Figure 37 : Le Plano Piloto vers 1973

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal

Vue aérienne sur une partie du Plano Piloto, au premier plan, les maisons de la W3 et au fond les superquadras

II.4. Les principaux dispositifs de la politique urbaine mis en œuvre entre 1956-1970 : les engagements explicites et implicites

Cette période de la ville commence avec la construction de la capitale jusqu'à la consolidation polynucléaire et est caractérisée par un gouvernement fort et autoritaire avec son rôle de planificateur d'occupation des sols. Le marché immobilier est centralisé par le gouvernement, qui disponibilise les terres par appels d'offres et les dons entre d'autres moyens. Les politiques du logement ont comme principales actions l'expulsion des invasions et la création de nouvelles villes satellites. Après 1964 avec les gouvernements militaires, il y a une augmentation dans la posture autoritaire et par conséquent une baisse dans le dialogue avec les citoyens.

Le changement de site pour la capitale du Brésil : de Rio à Brasilia

Après un très long processus de maturation au cours de l'histoire du pays, le transfert de la capitale est concrétisé par Juscelino Kubitschek, initialement par l'insertion dans son « *Programa de Metas* » (Programme d'objectifs) ou aussi connu par le « *Plano de Metas* » (Plan d'objectifs) du cdéplacement de la capitale à Brasilia comme le dernier objectif des 31 objectifs[61] de son plan.

Mais plusieurs instruments ont précédé et pavé le chemin du transfert de la capitale avant Juscelino Kubitschek.

La première constitution républicaine du Brésil de 1891 contenait déjà une disposition qui prévoie le changement de la capitale fédérale de Rio de Janeiro à l'intérieur du pays.

"Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se-a futura Capital federal.

Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado."

« Art 3 - Il appartient à l'Union dans le plateau central de la République, une superficie de 14400 kilomètres carrés, qui sera délimité opportunément pour y établir la future capitale fédérale.

Paragraphe unique – après le changement de la capitale, le District fédéral actuel va devenir un Etat »

Comme presentée au début de ce chapitre, en 1891 faisant suite à la constitution de la *Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil* (Commission Exploratoire du Plateau Central du Brésil), la Commission Cruls est nommé. Son rapport, après deux ans présente une zone de 14 400 km2 considéré comme adéquate pour la future capitale.

La Constitution de 1934 poursuit l'ambition du changement de la capitale :

"Art 4º - Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor, nomeará uma Comissão, que, sob instruções do Governo, procederá a estudos de varias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará sem perda de tempo as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado."

[61] Le plan d'objectifs (Plano de Metas) est un programme détaillé de gouvernement, qui donne la priorité à cinq secteurs clés: énergie, transport, alimentation, industries de base et éducation. Les objectifs du plan de Kubitschek étaient subdivisés en secteurs, soulignés par les investissements dans les routes, la sidérurgie, les centrales électriques, la marine marchande et finalement la construction de Brasilia. Le plan était basé sur «30 objectifs», divisés en:
Secteurs de l'énergie (objectifs 1-5), Secteurs des transports (objectifs 6-12) ; Secteurs de l'alimentation (objectifs 13 à 18) ; Secteurs de l'industrie de base (objectifs 19 à 29) ; Secteur de l'éducation (objectif 30) ; et il avait comme objectif de synthèse la construction de la capitale, Brasilia (31).

“Art 4. – La capitale sera transférée à un point central du Brésil. Le président de la république, dès que cette Constitution entre en vigueur, nommera un comité qui, sous les instructions du gouvernement, mènera des études sur divers emplacements appropriés pour l'installation de la capitale. Ces études terminées, ils seront présentés à la Chambre des députés, qui choisira le lieu et sans perdre de temps fera les démarches nécessaires au changement. Une fois cela est accompli, le District fédéral actuel va devenir un Etat. »

La Constitution de 1946 affirme aussi le transfert de la capitale :

“Art 4º - A Capital da União será transferida para o planalto central do Pais.

§ 1 º - Promulgado este Ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma Comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova Capital.

§ 2 º - O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União.

§ 3 º - Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da Capital.

§ 4 º - Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.”

«Art 4 - La capitale de l'Union sera transférée vers le plateau central du pays.

§ 1 – Une fois adoptée la présente loi, le Président de la République, dans les soixante jours qui suivent, doit nommer un comité d'experts de valeur reconnue pour procéder à l'étude de l'emplacement de la nouvelle capitale.

§ 2 - L'étude mentionnée à l'alinéa précédent sera transmise au Congrès, qui décidera par une loi spéciale, d'établir un délai pour commencer la délimitation de la zone destinée à être incorporé dans le domaine de l'Union

§ 3 – Une fois terminé le travail de démarcation, le Congrès se prononce sur la date du changement de la capitale.

§ 4 – Après avoir effectué le transfert, le District fédéral actuel deviendra l'Etat de la Guanabara »

Après son élection, Juscelino Kubitschek promulgue la loi n.2.874 de 1956[62], qui prévoit les mesures pour le changement de la capitale et ensuite la loi n. 3.273 de 1957[63] avec la fixation de la date du changement de la capitale.

Le monopole de l’Etat sur le foncier

L'instrument premier et fondamental est l’établissement du monopole de l’Etat sur le foncier (loi n.2.874 de 1956) qui, définit le changement de la capitale fédérale de Rio de Janeiro à Brasilia, et qui a aussi crée la NOVACAP, la Société du gouvernement de la nouvelle capitale; elle interdit l'aliénation de terres par des intérêts privés une fois aliénés par la NOVACAP.

Les terres qui composent le District Fédéral ont été expropriées par le décret n° 480 du30 avril 1955, par le gouverneur de l’Etat de Goiás, Pedro Ludovido. La Loi n°2874, qui a décidé le transfert de la Capitale, a créé la NOVACAP– *Companhia Urbanizadora da Nova*

[62] Lei n.2.874 de 1956 “Dispõe sôbre a mudança da Capital Federal e dá outra providências.” Prévoit les mesures pour le changement de la capitale ainsi que d’autres actions. Cette loi est très importante, car elle prévoit des mesures fondamentales pour la concrétisation du changement de la capitale, comme la création de la NOVACAPet le monopole foncier de l’Etat.

[63] Lei No 3.273, DE 1 DE OUTUBRO DE 1957. “*Fixa a data da mudança da Capital Federal, e dá outras providências.”* (Fixation de la date du changement de la capitale fédérale, et autres mesures.)

Capital Société d'urbanisation de la Nouvelle Capitale - avec laquelle les procédures juridiques d'expropriation et d'achat ont commencé.

Trois municipalités de Goiás ont perdu des terres pour former les 5.814 km2 du District Fédéral, Luziânia, Formosa et Cristalina, comme indiqué dans le tableau 5. [64]

Tableau 5 : Les terres du Distrito Federal

Commune	Superficie mesurée (alqueires)[65]	Superficie acquise	Superficie a acquérir
Luziânia	46.829,365	29.946,394	16.822,962
Planaltina	39.941, 836	16.750, 731	23.191,03
Formosa	31.636, 963	21.948, 432	10.688, 531
TOTAL	**119.408,155**	**68.645, 557**	**50.762,598**

Source :TERRACAP 1982

Toutefois, selon l'étude *Brasília Sustentável*[66] (2003), l'expropriation des terres n'a pas été totale et environ 48,64% sont restés dans les mains de particuliers ou avec des processus d'expropriations pas conclus. Ce qui donne lieu à des situations complexes des terres, où il y a des terres publiques, soit du GDF (Gouvernement du District Fédéral) ou de l'Union (Gouvernement Fédéral), des terres privées en processus d'expropriation, et des terrains publics et privés en commun.

Les expropriations ont commencé par les zones du *Plano Piloto* et ses environs, et les régions plus éloignées du DF ont été laissées telles quelles avec le projet de les exproprié plus tard. Cependant, avec l'occupation urbaine des terres, les prix des terrains ont évidemment monté, ce qui a entravé la poursuite des expropriations. Au même moment, certains terrains ont été commercialisés très rapidement, avec l'émergence d'un marché immobilier informel.

Ainsi, la *Sociedade Imobiliaria de Brasilia* – TERRACAP[67] (Société Immobilière de Brasilia), division/ département / organe démembré de la NOVACAP, en particulier pour faire face à la situation foncière du DF, alerte déjà dans un rapport[68] de 1982 sur la situation des invasions de terres publiques par l'intermédiaire d'un émergent marché immobilier irrégulier/ illégal.[69]

La réalisation du projet urbain confiée à une Société d'Etat

La NOVACAP, la *Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil* (la Compagnie d'urbanisation de la nouvelle capitale du Brésil) est créée par la loi nº 2.874 de 1956, qui prévoit le changement de la capitale et d'autres mesures.

Selon l'article 3 de la Section I de cette même loi, qui définie la compagnie et donne ses objets :

[64] TERRACAP. *Exposição fundiária do Distrito Federal. Brasília*, 1982, mímeo.
[65] Les mesures originales sont en *Alqueires Goianos*, chaque *alqueire goiano* correspondant à 4,84 ha.
[66] GDF. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras. *Programa Brasília Sustentável*. Brasília, setembro de 2003.
[67] La Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) a été crée par la Loi no 5.861, de 12/12/72.
[68] TERRACAP. *Exposição fundiária do Distrito Federal.* Brasília, 1982, mímeo.
[69] Il est important de noter que dans la première période, il n'y a pas encore un marché d'établissements informels du type lotissement illégal - ça va arriver plus tard avec les politiques de légalisation et urbanisation des invasions, dans ce moment (première période) ce sont les évictions et relocation dans les nouvelles villes satellites à exception de la Cidade Livre, légalisée en 1960 sous le nom de Nucleo Bandeirante.

« 1. Planification et exécution des services de localisation, urbanisation et construction de la future capitale, directement ou par l'intermède des agences de l'administration fédérale, des Etats, ou des entreprises légitimes pour l'engagement,

2. Acquisition, échange, aliénation, vente, location et bail d'immeubles dans la zone du nouveau District fédéral, ou n'importe où dans le pays, pertinentes pour les fins présentes dans cette loi;

3. Exécution, par l'attribution des travaux et services de compétence fédérale, de l'Etat et locale), liées à la nouvelle capitale;

4. La pratique de tous les actes se rapportant à des objectifs sociaux, prévus par les statuts ou autorisées par le conseil d'administration. »[70]

Le pouvoir donné à la NOVACAP dans le contexte de la construction de Brasilia est donc énorme. Durant cette première période, il y a un contrôle total du gouvernement sur l'urbanisation du territoire. Les sociétés privées travaillant dans la construction de l'infrastructure et des bâtiments sont nombreuses mais toujours selon des contrats et sous la coordination de la Société du gouvernement, la NOVACAP.

La NOVACAP est depuis le début responsable pour toutes les actions visant le changement de la capitale, l'agence a pleins pouvoirs et de nombreuses attributions. Ses activités vont de la conception de la Capitale, qu'il a été décidé de faire sur concours, à la construction même de la ville, comme déjà exposé au long de ce chapitre. A cet effet sa structure administrative compte un département d'urbanisme et d'architecture sous la direction de l'architecte Oscar Niemeyer, et comprend deux unités: la Division de l'Architecture, dirigée par Esteves Nauro architecte, et la Division de la planification, dirigée par l'ingénieur Augusto Guimarães Filho[71]. Après l'inauguration le 21 avril 1960, plusieurs de ces attributions seront transférés - non sans conflits et chevauchements de compétences - à la préfecture du District fédéral. Mais le prestige de la NOVACAP a été réglé à un point tel que son premier président, Israël Pinheiro, a également été le premier maire de Brasilia[72].

Le Plano Piloto

Le 15 Mars 1956, le Président a créé la NOVACAP - *Companhia Urbanizadora da Nova Capital* (Compagnie d'urbanisation de la nouvelle capitale). L'ingénieur Israël Pinheiro a été nommé président de l'entreprise et l'architecte Oscar Niemeyer en tant que directeur

[70] Lei nº 2.874, de 19 de Setembro de 1956; Dispõe sôbre a mudança da Capital Federal e dá outra providências. (Prevoit le changement de la Capitale Federale et donne d'autres mesures)
http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2874-19-setembro-1956-373749-publicacaooriginal-1-pl.html
denier access: 21/07/2011. Version originale du texte (traduit par l'auteur):
"CAPÍTULO II DA COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL
Seção I Da Constituição e fins da Companhia
Art. 3º A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil terá por objeto:
1. Planejamento e execução do serviço de localização, urbanização e construção da futura Capital, diretamente ou através de órgão da administração federal, estadual e municipal, ou de emprêsas idôneas com as quais contratar;
2. Aquisição, permuta, alienação, locação e arrendamento de imóveis na área do novo Distrito Federal ou em qualquer parte do território nacional, pertinentes aos fins previstos nesta lei;
3. Execução, mediante concessão de obras e serviços da competência federal, estadual e municipal, relacionados com a nova Capital;
4. Prática de todos os mais atos concernentes aos objetivos sociais, previstos nos estatutos ou autorizados pelo Conselho de Administração."

[71] LEITAO, Francisco, org. et al. *Brasília 1960 2010 : passado, presente e futuro. Brasília* : Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009.

[72] LEITAO, Francisco, org. et al.: *Brasília 1960 2010 : passado, presente e futuro.* Brasília : Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009.

technique, a immédiatement commencé à préparer des projets pour les premiers bâtiments tels que le Catetinho, le palais présidentiel et l'Hôtel Brasilia Palace[73]. Il a également été l'organisateur d'un concours pour créer le projet de la ville-centre, appelé le *Plano Piloto* (Plan Pilote).

Le développement du projet du *Plano Piloto* a été presque simultané avec l'établissement effectif de la ville. La Division d'Urbanisme de la NOVACAP a uniquement fonctionné à Rio de Janeiro, sous la direction de l'ingénieur Augusto Guimarães Filho, invité par Lucio Costa à exercer ses fonctions sous sa supervision, de 1957 à 1964 quand les activités furent transférées à Brasilia[74].

Cette Division d'Urbanisme était en charge uniquement de la zone limité du *Plano Piloto*, et toutes les interventions sur les invasions et la création et implantation des villes satellites étaient sous le contrôle et faites directement par la NOVACAP à Brasilia.

Les villes satellites pour le logement hors des normes standardisées du Plan Pilote

Le premier jalon des politiques est la construction de la capitale. Afin de le rendre possible dans les cinq ans promis, les travailleurs migrent à partir d'autres régions du pays. Bien que l'on s'attend qu'ils retournent à leurs régions d'origine après la construction, les travailleurs et les autres personnes attirées par les opportunités offertes dans la nouvelle capitale résistent pour y rester.

La politique qui en est la conséquence est la création des villes satellites pour fournir des logements pour les travailleurs et leurs familles. La préservation du Plan urbain moderne est garantie en les envoyant dans les zones périphériques, car le plan ne prévoit pas de place pour les «pauvres» les travailleurs et leurs familles. Les politiques d'expulsions menées pour reloger les campements et les établissements spontanés et assurer la préservation du Plan Pilote, en entravant son occupation informelle, sont également reconnues comme le moyen implicite d'éviter, pour la dictature militaire, la confrontation avec les mouvements populaires.

[73] CLAUSET, Luis Roberto. *Guiarquitetura Brasília*. Nobel, 2000.

[74] COSTA, Maria Elisa. *Brasilia 57-85 : do plano piloto ao Plano Piloto.* In : LEITAO, Francisco, org. et al. *Brasília 1960 2010 : passado, presente e futuro. Brasília* : Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009

Synthèse des principales politiques et de leurs effets (1956 – 1978)[75]

Projet politique annoncé	**Engagements explicites**	**Engagements implicites**	**Réponses concrètes**	**Implications** **L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
Edification de Brasilia, la nouvelle capitale du Brésil. 1956	Construction de la capitale en 5 ans	Les travailleurs devaient retourner dans leur région d'origine après la construction	Campements de travail liés aux chantiers Autorisation de la *cidade livre* : logements et commerces provisoires pour les travailleurs des chantiers	Attraction de travailleurs migrants et de leurs familles, Consolidation et extension de la ville provisoire
Création de villes satellites **1956 - 1971**	Fournir des logements aux ménages à faible et moyen revenu	Déplacement des résidences des familles à faibles revenus vers les nouvelles zones résidentielles en dehors du périmètre du Plano Piloto	Mise en œuvre de programmes de logement dans les villes satellites entièrement subventionnés	Renforcement de la ségrégation sociale et spatiale, de l'étalement urbain et de l'hypercentralité. Augmentation du coût de l'accès à la ville pour les populations résidentes des villes satellites : coûts de transport et temps de déplacement ; manque de services et d'emplois ; forte dépendance vis-à-vis du périmètre urbain central du *Plano Piloto*.
Consolidation du Plan Pilote par le gouvernement (ou dictature) militaire 1978	Consolidation et préservation du *Plano Piloto*, périmètre du projet urbain original moderniste.	Eviter les affrontements avec les mouvements populaires.	Eviter l'occupation informelle dans le périmètre du *Plano Piloto.* Maintenir à distance les quartiers populaires	Périphérisation et éloignement des plus pauvres vis-à-vis du *Plano Piloto*, périmètre urbain central abritant le gouvernement, les pouvoirs et les administrations de la capitale du Brésil
Politiques d'expulsions / évictions 1978 - 1989	Fournir un logement adéquat et des conditions de vie de qualité aux populations pauvres	Etablir hors du *Plano Piloto* les populations trop peu solvables pour intégrer les logements modernes de la ville planifiée	Evictions et expulsions des établissements informels de la zone centrale *du Plano Piloto* et relocalisation en périphérie sur les nouvelles villes satellites ou sur le périmètres des villes satellites existantes	Renforcement de la ségrégation spatiale et des délocalisations des populations les moins solvables ; augmentation du caractère sélectif de l'accès à la ville, étalement des périphéries des villes satellites.
1970 PLANIDRO, plan de l'eau, de l'assainissement et de la lutte contre la pollution et les risques générés par la croissance urbaine	Rationnaliser et encadrer la croissance spatiale urbaine sur la base de principes d'hygiène pour éviter la pollution de la ressource en eau	Contrôle et interdiction de la croissance urbaine dans le bassin du Paranoá	Interdiction de toute nouvelle occupation résidentielle dans le bassin hydrographique du Paranoá	Renforcement de la ségrégation spatiale et du caractère sélectif de l'accès à la ville ; augmentation de l'éloignement de la centralité urbaine pour les moins solvables.

[75] Pour Voir plus voir les tableaux-synthèses historiques dans l'ouvrage « Brasilia : ville fermée, environnement ouvert ») ,

II.5. Les instruments de la politique urbaine de 1950 a 1970

Tel que mentionné précédement, l'instrument premier et fondamental est le Monopole de l'Etat sur le Foncié́r (loi n.2.874 de 1956), qui définit le ctransfert de la capitale fédérale de Rio de Janeiro à Brasilia; qui a aussi créé la NOVACAP, la Société du gouvernement de la nouvelle capitale; interdissant l'aliénation de terres par des intérêts privés une fois aliénés par la NOVACAP.

Le Plan Pilote de Lucio Costa (1957) définit le plan d'urbanisme de la nouvelle capitale du Brésil. Concevant comme une cité de caractère administratif, il ne prévoit pas de place pour ceux qui travaillent à la construction de la capitale, même si elle devait être un pôle de développement régional.

La création de villes satellites - Planaltina (1959); Brazlândia (1960); Acampamento da Candangolândia (1956); Cidade Livre Núcleo Bandeirante (1956); Taguatinga (1958); Cruzeiro Velho (1959); Sobradinho (1960); Gama (1960); Guará (1969); Ceilândia (1971) - a été la réponse du gouvernement pour la demande de logements par les travailleurs, leurs familles et d'autres immigrants attirés par la construction de la capitale.

Les créations de forces de travail spéciales pour les évictions et expulsions, comme la *Comissão de Supervisão dos Núcleos Provisórios Habitacionais* - CSNHP (1968) et la *Comissão de Erradicação de Invasões* - CEI (1970) sont également des instruments pour les mesures d'intervention contre les établissements informels

Ces commissions sont établies spécifiquement pour procéder aux évictions et expulsions des quartiers informels. L'Agence de logement du gouvernement, qui a changé de nom au fil des ans, a été chargée de construire les logements sociaux. Ces logements construits par l'agence ont été déstinées aux fonctionnaires du gouvernement, surtout de petite et moyenne fonctions et non pas pour les catégories urbaines les plus modestes situées hors fonctionnariat.

À la fin de cette période, la croissance spatiale rationnelle fondée sur des principes d'hygiène pour protéger les ressources en eau et lutter contre la pollution est la justification d'un plan «intégré» (PLANIDRO). Le plan propose une politique de la non-occupation des zones du bassin du Paranoá, renforçant le caractère de ségrégation spatiale de la ville.

Le plan sur la croissance urbaine, PLANIDRO, est un instrument de planification qui (comme mentionné ci-dessus) prévoit une croissance rationnelle spatiale fondée sur des principes d'hygiène pour protéger les ressources en eau, et de lutte contre la pollution. En recommandant la non occupation des espaces libres dans le bassin du Paranoá, et, par conséquent, à proximité du Plan Pilote, il renforce le caractère de ségrégation de la ville.

5.1 Synoptique des principaux instruments de la politique urbaine: Rapports, Commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages

Outils	**Objectifs**	**Instruments / Operationnel**	**Résultats**
Loi n°.2.874 de 1956 : Prévoit le transfertde la Capitale Fédérale	Transfert de la capitale ; Etablissement du périmètre définitif du District Fédéral; création de la NOVACAP– *Companhia Urbanisadora da Nova Capital* (Compagnie d'Urbanisation de la Nouvelle Capitale) ; création du monopole foncier de l'Etat. Permettre le changement de lieu pour la capitale de l'Etat Fédéral brésilien, de Rio de Janeiro à Brasília..	Interdiction de toute mise en valeur du sol par des intérêts privés dans tout le périmètre du projet (DF , mais surtout le Plano Piloto)	D'un seule coup cette loi a établi: Le Monopole de l'Etat sur le foncier et le marché immobilier via la NOVACAP
Création de villes satellites	Délocaliser les établissements populaires Etablir hors du *Plano Piloto* l'habitat des populations surnuméraires ou trop peu solvables pour intégrer les logements modernes de la ville planifiée	Création de 11 villes satellites : Planaltina (1959); Brazlândia (1960); Acampamento da Candangolândia (1956); Cidade Livre Núcleo Bandeirante (1956); Taguatinga (1958); Cruzeiro Velho (1959); Sobradinho (1960); Gama (1960); Guará (1969); Ceilândia (1971)	Renforcement de la ségrégation spatiale et des délocalisations des populations les moins solvables ; augmentation du caractère sélectif de l'accès à la ville, étalement des périphéries des villes satellites.
1968: Création de la CSNHP, Commission de supervision des noyaux d'habitation provisoires -*Comissão de Supervisão dos Núcleos Habitacionais Provisórios*-	Création de deux acteurs opérationnels pour procéder à l'évacuation et la relocalisation des habitats spontanés non planifiés situés dans le périmètre planifié.	Eviction des invasions et transfert aux villes satellites	Déplacements des habitats non planifiés ; Première éviction de 9 248 personnes en 1968
1970: Création de la CEI, Commission d'éradication des invasions de terre illégales - *Comissão de Erradicação de Invasões* -	Création d'une commission pour « éradiquer » les invasions	Eviction des invasions et transfert à Ceilândia	Transfert de 14 607 familles sur le site de la ville satellite de Ceilândia où 70 128 personnes se trouvent relocalisés en 1971
PLANIDRO -*Plano de Água, Esgoto e Controle de Poluição do Distrito Federa*l - (1970), plan de l'assainissement et de contrôle de la pollution de l'eau.	Eviter la pollution et les risques générés par la croissance urbaine sur la ressource en eau : ressource stratégique rare et fragile sur le site particulier de la capitale	Plan d'aménagement	Interdiction stricte de toute nouvelle implantation résidentielle dans le bassin hydrographique

5.2 Le cadre institutionnel et l'identification des acteurs

Dans cette première période, il y a un contrôle total du gouvernement sur l'urbanisation du territoire. Bien qu'il y ait de nombreuses sociétés privées travaillant dans la construction de l'infrastructure et des bâtiments, la Société gouvernementale, NOVACAP coordonne le processus.

Des commissions sont établies en tant que forces de travail spéciales pour les évictions / expulsions des quartiers informels. L'Agence de logement du gouvernement, qui a changé de nom au fil des ans, a été chargé de construire les logements sociaux, c'est à dire le logement pour les fonctionnaires du gouvernement de petite et moyenne échelons.

Les travailleurs ont d'abord été des tâcherons sur les chantiers de construction, puis migrants attirés par la ville qui aussi ont joué un rôle essentiel dans la concrétisation de la nouvelle capitale, et pourtant ils n'ont pas été considérés dans le Plan Pilote de Lucio Costa. Contrairement aux prédictions naïves, selon lesquelles ils seraient renvoyés à leurs régions d'origine, ils ont été accueillis dans les villes satellites – qui ont ainsi consolidé la structure spatiale urbaine polynucléaire.

Synoptique des principaux acteurs du chantier urbain de Brasilia

acteurs	**Cadre Institutionnel**	**Rôle**
Agence Gouvernementale NOVACAP	NOVACAP *Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil* (Compagnie d'Urbanisation de la Nouvelle Capitale du Brésil) En 1972 la NOVACAP est démembrée et la TERRACAP (Compagnie Immobilière du DF) est créée	Les actions légales d'aliénation et achat des terres, et par conséquent la coordination de la construction de la ville ; Avec la réorganisation institutionnelle, la TERRACAP devient responsable pour les actions immobilières du DF
Commissions / groupes de travail spécial	Comissão de Supervisão dos Núcleos Habitacionais Provisórios – CSNHP (Commission de Supervision des Noyaux d'Habitation Provisiores, 1968 ; Comissão de Erradicação de Invasões – CEI (Commission d'Eradication des Invasions) 1970	Groupe et commissions spéciales pour faire face au phénomène des invasions
Agences Gouvernementales d'Habitation Locales	Fundação da Casa Popular 1960-1962 Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília Ltda (SHEB) 1962 Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS) 1964	A construit 17.192 logements pour les bas et moyens échelons des fonctionnaires du gouvernement.
Agence d'approvisionnement de l'eau et des égouts	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFAU) Companhia de Água e Esgoto de Brasília (CAESB)	Formulation des propositions pour une croissance plus rationnelle et d'un plan d'aménagement urbain intégré ; Responsable pour l'implémentation de ce plan
Entreprises de construction privées	La NOVACAP était responsable de la coordination et par conséquent, de traiter avec les entreprises privés	Planification, coordination et construction de l'infrastructure et des bâtiments (publics et logements)
Travailleurs et immigrés pauvres	La NOVACAP était responsable de construction de la coordination des chantiers et de leur apprivisionnement	Travaillent à la construction de l'infrastructure et des bâtiments. On s'attendait au retour des travailleurs dans leurs régions d'origine après la fin des chantiers

5.3 La situation du mal-logement et de la précarité : le phénomène des invasions

Le défi de construire une nouvelle capitale en 5 ans lancé par Juscelino Kubitschek, président brésilien charismatique animé par un projet culturel de modernité, de société et d'homme brésiliens, a attiré un grand nombre de travailleurs des régions pauvres du pays. L'idée de leur simple passage en direction du front pionnier agricole de l'ouest une fois le chantier fermé sans chercher à prendre place dans le plan moderniste "parfait", est totalement remise en question au moment de l'inauguration des villes satellites, et ce avant même la propre inauguration de la capitale elle-même.

Il n'y avait pas de place pour l'informalité dans le plan puriste et la solution pour loger les pauvres et les empêcher de «gâter» la nouvelle capitale a été l'expulsion par des politiques de délocalisation puis réinstallation dans les villes satellites.

Mais, quelques-uns des établissements informels sont restés dans leurs lieux d'origine et ont été légitimés après avoir lutté pour ne pas être démolis, comme le Livre Cidade (Ville Libre) et autres campements de travailleurs.

Inventaire des occupations spontanées, établissements informels et invasions résidentielles

Type	Caractéristiques	Localisation	Etablissements plus importants, noms et taille	Situation après 1978
Campements d'ouvriers des chantiers	A l'origine établis et gérés par les compagnies et entreprises responsables des chantiers. Certains perdurent après la fin des chantiers	À coté des principaux chantiers de construction de la ville	Velhacap; Vila Planalto; Vila Paranoá and Telebrasília Différentes tailles. Pas d'indication d'évaluation dans les documents	maintenus
Cidade Livre La ville spontanée Habitats et commerces non planifiés	Cet établissement provisoire mais organisé devait être démoli 4 ans après sa mise en place. Il avait été conçu pour loger les ouvriers et les cadres de la construction et leur fournir services et commerces de base.	Localisé à la proximité du Plano Piloto	La Cidade Livre est restée grâce à la mobilisation de ses habitants contre la démolition planifiée. Elle porte le nom de *Nucleo Bandeirante ,«* noyau résistant », et abrite déjà 2.212 habitants en 1957[76].	maintenus
Établissements spontanés	Zones d'accueil pour les nouveaux arrivants.	Localisés en continuité et extension de la *Cidade Livre*	Vila Amaury, Sacolândia, Vila Sarah Kubitsheck, Vila Esperança, Vila Tenório, Vila do IAPI Eviction de 9 248 personnes Transfert de 14 607 familles sur le site de la ville satellite de Ceilândia où 70 128 personnes	Evacués avec relocalisation des habitants dans les nouvelles villes satellites

[76] La population était de 2.212, in 1957 selon le premier recensement fait par l'Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Source: http://www2.correioweb.com.br/hotsites/bsb40anos/13042000/1304.htm

II.6. De 1970 a 1989 : des années de plomb à l'ouverture démocratique

Le début de la deuxième période est caractérisé par la continuité des processus précédents de gestion foncière et d'occupation territoriale, avec une certaine participation du privé dans l'offre de logements et avec la réduction de l'offre de terrains. L'objectif est alors de consolider les espaces planifiés et établis auparavant, ce qui a augmenté la valeur immobilière des propriétés dans le centre et à proximité des villes satellites, comme Guará, Núcleo Bandeirante et Taguatinga Centre.

Avec le transfert massif des familles des invasions à Ceilândia, le nombre des établissements informels a été considérablement réduit momentanément en 1972, avec un total de 3.456 nouvelles unités réparties entre les localités de Paranoá, Gama, Divinéia e Taguatinga – c'est-à-dire là où se trouvait déjà la grande majorité des unités de relocalisation déjà existantes[77].

La principale préoccupation au début de cette période a été de maintenir la mono-fonction politique-administrative de Brasília. Avec un tel objectif, les politiques renforcent le contrôle de la croissance de la ville, et rendent la création de nouveaux espaces dans le DF plus difficile. En conséquence le prix des terrains augmente en flèche, la ségrégation spatiales'intensifie, ce qui repousse le logement pour les pauvres encore plus loin, au delà des frontières du Distrito Federal, là où les terres rurales ont été transformés en zones d'habitation par un marché informel. Leprocessus est similaire à celui déjà connu par les autres grandes villes brésiliennes.

Avec les évictions massives et la création de Ceilândia, le nombre d'invasions se réduit momentanément.

Tableau 6: Distrito Federal - Invasions – 1972

Invasions	**Nombre de baraques**
Taguatinga	3.000
Paranoá	126
Gama	250
Divinéia	80
TOTAL	**3.456**

Source: GDF. Secretaria de Governo. Ocupações irregulares no DF – Estudo. Set. 1972

En 1975, la *Secretaria de Serviços Sociais* (le Secrétariat des Services Sociales) fait une étude qui analyse les établissements informels dans la ville. Son classement distingue deux groupes : 1,166 invasions denses et 343 invasions dispersées[78]. Mais l'étude souligne également un facteur important qui deviendra explosif quelques années plus tard: l'existence d'environ 40.000 familles à faible revenu vivant dans des logements en location, chambres ou maisons précaires en fond de cours des parcelles, et qui représentent autant d'envahisseurs potentiels.

Après les actions d'éviction et relocalisation de Ceilândia, les nouvelles invasions sont suivies par des équipes ou des commissions qui réalisent études, discussions, séminaires et rapports sur le problème. Ainsi, l'étude de 1975 élaborée par la *Secretaria de Serviços Sociais* (Secrétariat de Services Sociaux) répertorie l'existence de 3.500 nouvelles

[77] GDF. Secretaria de Governo. Ocupações irregulares no DF – Estudo 1981
[78] GDF. Secretaria de Serviços Sociais. Comportamento das Invasões no Distrito Federal.1975

baraques dans la région du *Plano Piloto* et aussi la croissance des diverses invasions déjà répertoriées aux environs des villes satellites de Gama et Taguatinga (voir tableau). C'est la première étude un peu approfondie du phénomène des invasions de terre. On y trouve une classification en quatre groupes différents :

Tableau 7: Invasions 1974/1975

Groupe	Caractéristiques	Localisation/nom	
Groupe 1	Invasions à croissance rapide	Localisées dans les Asa Norte et Asa Sul (Plan Pilote)	1.509 ménages
Groupe 2	Invasions anciennes en phase de stagnation	Vila Planalto, Velhacap et Fercal	900 ménages environ
Groupe 3	Invasions aux environs des villes satellites	Localisées dans le périmètre urbain des Administrations Régionales	800 ménages environ
Groupe 4	Invasions dispersées des familles itinérantes et récidivistes ; et botecos* aux environs des chantiers des constructions	Dispersées et aux environs des chantiers de construction	100 ménages

SOURCE: GDF. Secretaria de Serviços Sociais. Departamento de Habitação Social. *O comportamento das invasões no Distrito Federal – 1974/1975*. Brasília, junho de 1975.

*Boteco : épicerie ou boutique de quartier ou de chantier où l'on trouve de tout à la fois, de quoi manger, de quoi boire, des cigarettes, des produits d'épicerie, de droguerie…

Dans cette étude seul le groupe 1 est l'objet d'une analyse approfondie, les invasions y sont différenciées en deux formes : implantations concentrées et implantations diffuses. Les invasions concentrées sont celles où l'usage des espaces est parfaitement délimité, avec des baraques (« *barracos* ») implantées à proximité les unes des autres, et où il existe une relation de communauté entre voisins. Les invasions diffuses sont localisées dans des espaces où aucune structure bien définie n'est apparente, avec des cabanes isolées ou dispersées en petits groupes de 5 à 6 cabanes. Leurs habitants ont un comportement apparent plus rural qu'urbain, et développent des activités agricoles aux alentours de leur habitation.

Tableau 8 : Invasions denses et dispersées 1974/1975

Invasions denses	Nombre de cabanes
Acampamento da CEB	152
Acampamento da COTELB	77
Areal	140
CEUB	22
Morro do Querosene	13
Núcleo Bandeirante	123
Paranoá	598
Samambaia	41
TOTAL	1.166

Invasions dispersées	Nombre de cabanes
Águas Claras	116
Estrada de Ferro	38
Jóquei Clube	37
Churrascaria do Júlio	44
Vila dos Carroceiros	99
Avenida das Nações	09
TOTAL	343

SOURCE: GDF 1975

Il faut souligner que ce rapport[79] met aussi en évidence l'existence d'approximativement 40.000 ménages, « envahisseurs » potentiels en provenance des villes satellites. Ils y occupent en effet des logements exigus et précaires édifiés en fond de jardin et appelés « *fundo de lotes* ». De fait ils auraient les moyens de financer un meilleur logement car le revenu de beaucoup d'entre eux atteint l'équivalent de 3 salaires minimums. Le problème est très précisément qu'aucun logement mieux adapté ne leur est pour autant proposé ou accessible.

Entre 1974 et 1975, il y avait une relative stabilité dans la croissance des invasions, bien qu'il n'y ait pas une politique explicite concernant le problème. La SHIS est devenue plus active, elle construit environ 60.000 logements entre 1973 et 1978 avec des fonds du *Sistema Financeiro de Habitação* - SFH (système de financement du logement). Ces logements sont destinés aux familles ayant des revenus entre 3 à 5 salaires minimum[80]. Ils sont situés à Guará I et Guará II, dans les zones d'expansion de Ceilândia, Sobradinho et Gama. La SHIS a aussi construit une grande partie de l'expansion de Taguatinga. Le dernier secteur réalisé par la SHIS a été le secteur "P" Nord en Ceilândia.

Bien qu'il y ait une politique explicite pendant les années 70 au sujet du problème des invasions, le document intitulé *"Programa Habitacional para População de Baixa Renda 1977/1979"*, (Programme de logement pour le population à faible revenu 1977/1979), élaboré par le *Departamento de Habitação Social,* de la *Secretaria de Serviços Sociais,*

[79] GDF Governo do Distrito Federal. Secretaria de Serviços Sociais. *Comportamento das Invasões no Distrito Federal.* Brasília 1975

[80] 1 salaire minimum au Brésil en 1974 correspondait à Cr$376,80 (US$ 53.13). 1 US$ = 4,8 francs en 1974, donc 1 salaire minimum brésilien à 1974 correspondait à 255,02 francs et trois salaires minimum à 765,07 francs. Trois salaires minimum au Brésil (R$ 1.635) en 2011 correspondent à 679 euros en novembre 2011.
Source : IBGE Instituto Brsileiro de Geografia e Estatistica www.ibge.gov.br visitée le 23/09/2011 ET R. C. Benitez. *Inter-American Legal Developments* in : Lawyer of the Americas Vol. 7, No. 1 (Feb., 1975), pp. 81-123 (article consists of 43 pages). Published by: Joe Christensen, Inc. Stable URL: http://www.jstor.org/stable/40175532 visitée le 23/09/2011France / U.S. Foreign Exchange Rate (DISCONTINUED SERIES). EXFRUS .Federal Reserve Bank of St. Louis. In : http://research.stlouisfed.org/fred2/data/EXFRUS.txt and, University of British Columbia 2011 by Werner Antweiler http://fx.sauder.ubc.ca/etc/USDpages.pdf vu le 01/11/2011.

(Département du Logement Social de la Secrétariat des Services sociaux) présentait un programme sur le long terme plutôt que l'objectif de répondre immédiatement aux exigences de logement .

Le document, en dépit de sa faible répercussion, aborde pour la première fois la participation de la population et reconnaît qu'une majorité dispose d'un trop faible revenu pour pouvoir participer aux programmes de logement offerts. Le document se réfère à l'enquête menée en 1974 dans 14 invasions, dont 80,36% des familles avaient un revenu inférieur à trois salaires minimum. Pour chaque sous-programme, le *Programme de logement pour la population à faibles revenus 1977/1979* établit une clientèle, des objectifs et des moyens d'intervention, dans une période caractérisée par la rigidité de l'occupation de la terre, l'extinction des noyaux irréguliers et l'éviction de la population et sa relocalisation dans d'autres emplacements.

Les familles bénéficiaires doivent justifier d'un minimum de revenus correspondant à 3 salaires minimum par mois pour être éligibles à une candidature de financement pour devenir propriétaire d'un logement, ou tout simplement « *pour pouvoir être éligible à participer à un des programmes de logement du gouvernement »*[81]. C'est un système de participation qui favorise l'accès à la propriété sur loyer-crédit long terme[82].

Cette solvabilité stable est la condition de l'intégration urbaine à la ville légale et planifiée. Cette condition urbaine minimum est au-delà des capacités des familles défavorisées, la plupart des familles à faibles revenus qui habitent alors les invasions, ne serait ce que parce que leurs revenus ne sont pas assurés de façon permanente comme l'est celui des fonctionnaires ou salariés d'entreprise. C'est en fait la base d'une vraie exclusion des couches populaires de la ville moderne. Ce programme est en quelque sorte la première indication d'une reconnaissance, par la négative, de la classe populaire de Brasilia par sa définition comme l'ensemble des ménages non solvables ne pouvant pas, de ce fais, accéder au logement urbain programmé.

Les familles pauvres n'ont jamais été atteintes en raison de leur incapacité à satisfaire aux exigences relatives au revenu minimum pour faire partie du programme. Bien qu'il n'existe aucune politique explicite concernant le problème des invasions et un programme ciblant les très pauvres, il y a un effort particulier sous la forme d'études et de rapports. Le rapport « *Programa Habitacional para População de Baixa Renda 1977/1979* » (Programme de Logement pour les bas-revenus 1977/10979) reconnait que la plupart des familles qui vivent dans les invasions (80%) avaient un revenu de moins de 3 salaires minimums, et que ces revenus faibles ne seraient pas suffisants pour les laisser participer à l'un des programmes de logements sociaux offerts par le gouvernement[83]. Même si la répercussion de ce rapport est très basse[84] il faut souligner que pour la première fois un document officiel essaye de présenter l'importance d'un programme de logement à long terme et de participation de la communauté à une époque avec des règles strictes d'occupation du sol et d'évictions des établissements informels et relocation de la population de ces établissements.

[81] Governo do Distrito Federal - GDF. Secretaria de Serviços Sociais. Departamento de Habitação Social. *Programa Habitacional para População de Baixa Renda 1977/1979.*

[82] C'est le seul système disponible pour le logement social : Il n'y a pas de location ou de location-vente et n'y a pas non plus de système de compte épargne logement (épargne et fond déjà constitué).

[83] Governo do Distrito Federal - GDF. Secretaria de Serviços Sociais. Departamento de Habitação Social. *Programa Habitacional para População de Baixa Renda 1977/1979.*

[84] Il ne déviendra jamais un vrai programme, et sur les rapports d'activités suivants on n'en voit pas les résultats.

En 1978, le *Plano Estrutural de Organização Territorial* - PEOT (Plan structural de l'aménagement territorial), est un plan directeur global qui, pour la première fois, traite les problèmes de Brasília dans une perspective plus large. «Au lieu de se référer uniquement à des problèmes de *Plano Piloto*, le Plan a été concernés par les villes satellites existantes et terres vacantes et sans destination dans le District fédéral. Il y avait aussi quelques considérations sur la région géoéconomique et les municipalités situées à côté de ses limites» [85].

Le but principal de la PEOT était de proposer une occupation équilibrée du DF, la détermination des alternatives à l'expansion des zones urbaines, afin d'éliminer progressivement la structure polynucléaire et de construire un tissu urbain minimisant les coûts de transport urbain, la mobilité et les infrastructures.

Selon les lignes directrices du plan, le développement urbain serait dirigé vers le sud, entre Gama et Taguatinga, considérant que l'agglomération (conurbation) entre ces zones était inévitable. Le plan prévoit aussi la création d'une autre ville satellite, Samambaia.

Le plan a été caractérisé par une forte fonction sanitaire, compte tenu de la menace de la pollution sur le bassin du Paranoá. Une stricte régulation foncière a été établie suite à une décision politique de réduction de l'offre de terrains et d'arrêter aussi la production de logements. Cette décision était basée sur la conviction que ces mesures permettraient d'éviter la migration et aideraient à maintenir le caractère politico-administratif de la ville.

Par ce moyen, le plan n'a pas considéré les invasions, mais utilise des instruments forts et restrictifs pour les contrôler, sans présenter le moindre programme de logement officiel adressé aux groupes à faibles revenus avant 1982. De ce fait, les seules alternatives pour les pauvres étaient l'invasion de terres publiques et la sous-location en logement partagé dans les villes satellites.

Avec la récession des années 80, les revenus des ménages s'effondrent, le pouvoir d'achat baisse et le chômage augmente. La crise résultant de la situation économique mondiale atteint de manière effective le Brésil depuis 1979. Les taux élevés d'inflation, la récession et le chômage viennent aggraver les inégalités sociales. La forte crise financière et l'extinction de la banque nationale d'habitation, *Banco Nacional de Habitaçao* - BNH en 1986[86], le *Sistema Financeiro de Habitaçao* - SFH (système de financement d'habitation) conduisenet à abandoner définitivement les investissements dans le secteur du logement.

[85] Acioly, C. 1994, Incremental Land Development in Brasília: Can the Urban Poor Escape from Suburbanisation? Third World Planning Review. Vol. 16. No. 3. August 1994. Liverpool University Press.

[86] Ces actions auront comme conséquence directe une indéfinition de la politique du logement par le gouvernement central jusqu'à la moitié des années 90 lors du gouvernement du président Fernando Henrique Cardoso. La fermeture de la BNH est décrit par Azevedo (1995, p.297 et 298) comme suit: «la façon dont cette décision a été prise est étonnant (...) brusquement et sans contre-proposition (...) La façon dont le gouvernement a transposé l'ancien BNH à la banque *Caixa Economica Federal* rend explicite l'absence de proposition claire pour le secteur. En d'autres termes, aucune solution n'a été soumise aux questions controversées qui imprégnaient le débat précédent. En ce sens, la désarticulation institutionnelle de la banque sans faire face à des questions de fond, n'a fait qu'exacerber les problèmes.
("*O fechamento do BNH é descrito por Azevedo (1995, p.297 e 298) da seguinte maneira: "A forma como se deu essa decisão foi motivo de surpresa (...) uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapropostas.. (...) A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal torna explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os controvertidos temas que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes".)*

Figure 38 : Reproduction de la carte du *Plano Estrutural de Organizaçao Territorial do Distrito Federal – PEOT - 1978*

Source : Acervo Arquivístico da SEDUH. PEOT, 1977, Volume I

Dans la première moitié de la décennie 80, à la fin du régime militaire, il y a des forts indicateurs d'un besoin de changer les politiques du gouvernement pour le logement : l'invasion des terres publiques est massive et la croissance du marché du logement illégal impressionnante. Ceci a été constaté dans un rapport[87] de l'agence de planification en 1980 qui fait la démonstration de l'impossibilité pour les plus pauvres de trouver un logement à acquérir sur le marché immobilier légal .

Une étude sur les invasions en 1981, «*Ocupações Irregulares DF - Estudo 1981*»[88] (Occupations irrégulières dans DF - Étude 1981), suivie d'une plus large en 1982, *Invasões no Distrito Federal: Bases para um Programa de Ação 1983-1985* » (Invasions dans le District Fédéral : bases pour un programme d'action 1983-1985) sont donc les premières réponses du gouvernement au problème posé par le logement informel à Brasilia.

Dans la première étude, les phénomèhes à l'origine de l'occupation illégale sont analysés : la croissance démographique, les problèmes économiques structurels, une demande de logements supérieure à l'offre, l'existence des zones sans destination appropriée à proximité des zones urbanisées. Le document conclut que bien que l'expulsion soit encore une action proposable, la légalisation serait inévitable pour certaines de ces invasions.

L'élaboration de ce document a compté avec la participation des représentants de plusieurs agences du gouvernement. Des rapports sur les évictions menées durant la période de 1968 à 1970 sont présentés (9.248 cabanes), ainsi que l'historique des actions de recencement et contrôle du nombre de familles. Les invasions cadastrées en 1981 sont ainsi présentées, mais l'enquête semble avoir été partielle sinon partiale.

Tableau 9 : Distrito Federal – invasions cadastrées 1981

Invasions	**Nombre de cabanes (barracos)**
Águas Claras	95
Setor Gráfico	43
MSPW/IPÊ	52
CEUB	221
Taguatinga/ Boca da Mata	476
TOTAL	887

[87] CODEPLAN. Sugestões para a erradicação de habitações sub-humanas do Distrito Federal (invasão do IAPI- Vila Tenório). 1o Seminário de Serviços Sociais ido DF, ag/set/, 1980.
[88] GDF. Secretaria de Governo. *Ocupações irregulares no DF – Estudo 1981*

LE GEPAFI

Le second document produit en 1982, *« Invasões Distrito Federal-Bases para um Programa de Ação 1983/1985* » (Invasions dans le District Fédéral : bases pour un programme d'action 1983-1985) fait une estimation de l'existence d'environ 20.000 familles dans les invasions, avec la plus grande invasion de l'époque, celle du Paranoá qui compte environ 2.500 familles. Sont aussi répertoriés Chaparral (Taguatinga) avec 1.500 familles, Itamaracá (Gama) avec 250 familles et Boca da Mata (Taguatinga) avec 500 familles.

Le rapport affirme qu'en 1980-1981, environ 30% de la population[89] vivrait dans des logements sous-loués ou prêtés. Ce même rapport affirme que l'établissement illégal du Paranoá a vu sa population augmentée de 5.100 à 15.000 habitants entre les années 1980/1982. Il a été estimé qu'en 1982, il y avait 100.000 personnes ou autour de 20.000 familles vivant dans les invasions dans le DF[90].

Ce document établit les bases d'un programme d'action, qui serait suivi par la création d'un important groupe de travail spécifique pour le problème des établissements illégaux/bidonvilles et invasions, le *Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões*) - GEPAFI (Groupe stratégique pour le règlement des bidonvilles et invasions). Le GEPAFI était une unité indépendante de planification et de mise en œuvre d'actions pour les invasions et favelas[91]. Le groupe a été établi pour exécuter un programme de logement adressé aux familles vivant dans des anciens campements d'ouvriers des chantiers de construction de la ville (comme le Paranoá) et les zones d'invasions. Ce programme était le *Programa de assentamento Populacional de emergência* - PAPE (Programme d'établissement d'urgence de la population).

Bien que certaines invasions aient été transférées et relogées par le programme, pour la première fois, les expulsions ne sont pas la principale caractéristique de l'action gouvernementale, l'amélioration des établissements existants est prônée et la relocalisation choisie quand elle est nécessaire (dans le cas de zones à risque par exemple). Quand elle est faite c'est plutôt dans les environs et en considérant comme prioritaire le maintien des liens déjà existants entre les habitants et les infrastructures, les services et l'emploi.

L'action du gouvernement basée sur des propositions du GEPAFI était subdivisée en trois alternatives basiques[92] :

1. Urbanisation des invasions là où elles étaient établies à condition que le site soit viable et adéquat ;

2. Transfert de la population dans des endroits avoisinants avec de meilleures conditions physiques pour l'établissement ;

3. Création de lotissements adjacents aux villes-satellites où les invasions sont situées, avec une optimisation des infrastructures et des équipements communautaires existantes

[89] Secretaria de Serviços Sociais. *Invasões no Distrito Federal : Bases para um Programa de Ação 1983 - 1985*. Brasília, 1982.
[90] Secretaria de Serviços Sociais. *Invasões no Distrito Federal : Bases para um Programa de Ação 1983 - 1985*. Brasília, 1982
[91] Acioly, C. 1992, *Low-income Housing Policies in the Development of Brasília. In: Housing in the Third World: Analysis and Solutions*.
[92] GEPAFI. Programa de Assentamento de Favelas e Invasões. I Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil. I SEDUR. Brasília, 1984.

Chaque cas a été analysé, et par la suite la solution la plus appropriée a été choisie. Toujours la nécessité de prévoir l'offre de lots, les travaux d'infrastructure de logement et la construction d'installations communautaires a été considérée.

Selon la proposition préliminaire pour les invasions du GEPAFI, les invasions ont été classées d'après leurs caractéristiques prédominantes en rurales ou urbaines, et aussi selon leur «façon d'organiser l'espace», en dispersées ou denses.

Les invasions caractérisées comme dispersées sont ces établissements qui « ne sont pas encore consolidés, dépourvus d'une structure basique d'aménagement (ordre) de l'espace » et « sans interaction sociale significative et que les institutions de l'Etat ont tendance à dissoudre.»[93].

Les invasions denses sont celles qui se sont consolidées progressivement et sous l'action des populations elles-mêmes ; elles présentent une forme d'appropriation et d'usage de l'espace particulière qui les rapproche de l'aspect du village.

Le *Programa de Assentamento Populacional de Emergência* – PAPE (programme d'établissement populationnel d'urgence), mis en œuvre depuis 1982 et exécuté dans le cadre du programme PROMORAR, visait principalement à l'amélioration des « *favelas* ». Le programme est considéré comme «innovant», car il évite l '«éradication» des invasions et leur transfert sur des sites éloignés :

"(...) Alors que les politiques antérieures visaient à" éradiquer "les invasions en les transférant dans des établissements éloignés, aujourd'hui, on cherche chaque fois que possible, à urbaniser les invasions là où elles se localisent ou à créer des «établissements» dans des endroits proches de l'invasion. "[94]

Les actions du groupe GEPAFI ont été interrompues avec le changement de gouvernement en 1986, ce qui donnera à nouveau la priorité à la politique d'expulsions et d'évictions.

EN 1985, Lucio Costa présente le projet «*Brasilia Revisitada »* (Brasilia revisité), une étude pour revoir les limites du périmètre du *Plano Piloto* qui met l'accent sur la préservation des concepts urbanistiques originaux du Plano Piloto. Elle débouche sur le classement par de l'UNESCO du plan de la ville comme patrimoine historique et culturel en 1987[95].

[93] 37 GEPAFI. Programa de Assentamento de Favelas e Invasões. I Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil. I SEDUR. Brasília, 1984.

[94] GEPAFI. Programa de Assentamento de Favelas e Invasões. I Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil. I SEDUR. Brasília, 1984.

[95] "BRASÍLIA REVISITADA, 1985/87. Anexo I do Decreto nº 10.829/1987 – GDF que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília." L'étude a été publié en annexe au decret nº 10.829/1987, sur la preservation de la conception urbanistique de Brasilia.

Tableau 10: Invasions DF 1984

Localisation	Dénomination	Caractéristiques	Forme d'organisation spatiale	N° de familles
Plano Piloto	Asa Sul	urbaine	disperse	62
	Lago Sul	urbaine	disperse	103
	Lago Sul	rurale	disperse	19
	Acampamento Telebrasilia	urbaine	dense	284
	Catetinho	rurale	disperse	7
	Catetinho	urbaine	disperse	13
	Asa Norte	urbaine	disperse	97
	Colina	urbaine	dense	53
	CEUB	urbaine	dense	394
	Peninsula Norte	rurale	disperse	18
	Peninsula Norte	urbaine	disperse	74
Sous-total				**1.124**
Setor de Industria /Setor Grafico/ Cruzeiro	Acampamento CEB/SAI	urbaine	dense	539
	Vila Guarany	urbaine	dense	65
	Setor Grafico	urbaine	disperse	52
	Cruzeiro	urbaine	disperse	29
Sous-total				**685**
Aguas Claras	Areal	urbaine	dense	197
	Areal	rurale	disperse	34
	Sao Jose	urbaine	dense	217
	Sao Jose	rurale	disperse	199
	Lixao do Joquei	urbaine	disperse	59
	Estrada parque	rurale	disperse	132
	MSPW	rurale	disperse	390
	MSPW	urbaine	disperse	73
	Aguas Claras	rurale	disperse	165
Sous-total				**1.466**
Varjao	Varjao do Torto	urbaine		79
	Varjao do Torto	rurale		48
	Complexo do Varjao	urbaine		84
	Complexo do Varjao	rurale		394
Sous-total				605
Paranoá	Paranoá			3.300 (estimative)
obs :	Familles dans propriétés rurales (chacaras)	rurale	disperses	1.406
TOTAL				**8.886**

Source : GDF . GEPAFI 1984

Il est vrai qu'à ce moment là le plus important était de « sauver » le *Plano Piloto* et ses concepts urbanistiques de la spéculation immobilière. Costa s'intéressera peu au problème du logement populaire et à la question l'expansion urbaine du Distrito Federal.

Dans ce sens son étude peut être critiquée pour ne pas avoir suffisamment pris en compte l'occupation territoriale du Distrito Federal ni la nécessité d'une politique du logement globale.

Le problème des invasions ou des établissements informels et illégaux n'a été mentionné qu'à propos de la légalisation de l'établissement illégal de la *Vila Planalto* (ancien campement des ouvriers du chantier du *Palácio do Planalto* et *Praça dos Três Poderes*), et cela en raison de son caractère d'occupation historique comme ancien campement ouvrier. En raison de son emplacement stratégique cette occupation sera progressivement colonisée par les groupes des classes moyenne et moyenne-haute après sa régularisation.

Enfin, la proposition de l'étude réaffirme la prédominance des décisions techniques et l'hégémonie de l'élite sur les expertises techniques (technocratie) concernant les problèmes de la ville[96], malgré le contexte de démocratisation du milieu et fin des années 80 et les attentes de changements politiques qui auraient rendu possible le dialogue avec la société civile organisée et les possibilités de participation plus large dans les problèmes urbains.

D'autres programmes ont également été élaborés pour les plus pauvres, mais surtout dans un effort pour arrêter ou réduire le processus de migration. Programmes comme « *Retorno com Dignidade* » (retour avec dignité), qui a consisté à donner des billets de bus aux migrants pour que ceux-ci puissent retourner dans leurs villages d'origine. Et encore, *« Entorno com Dignidade »* (voisins avec dignité), qui permettait l'amélioration et l'habilitation urbaine des invasions dans les zones environnantes, en marge du DF (*zona do entorno*). «Verde Teto » (toit vert), qui prévoit l'établissement de ceintures vertes dans le périmètre de villes-satellites avec la création de zones agricoles pour les familles à faible revenu. Et finalement le programme «*João de Barro*[97] », pour l'auto-construction de logements (programme du type « castor »), avec environ 500 unités construites à Taguatinga.

[96] Acioly, C. 1987, *The Consolidation of Low-Income Settlements in Brasília: a comparative analysis*. Institute for Housing and Urban Development Studies – HIS.

[97] Joao de Barro est un oiseau qui construit son nid en forme de maison ronde avec de la terre.

Encadré 5 : Brasilia Revisitada, l'expansion urbaine et le logement populaire

D'abord, Costa énumère dans son document « Brasilia Revisitada »[98] les caractéristiques fondamentales du *Plano Piloto*. Comme le dernier point de ces caractéristiques il précise le « non-étalement suburbain » :

« O não alastramento suburbano

A implantação de Brasília partiu do pressuposto que sua expansão se faria através de cidades satélites, e não da ocupação urbana gradativa das áreas contíguas ao núcleo original. Previa-se a alternância definida de áreas urbanas e áreas rurais — proposição contrária à idéia do alastramento suburbano extenso e rasteiro. Assim, a partir do surgimento precoce e improvisado das cidades satélites, prevaleceu até agora a intenção de manter entre estes núcleos e a capital uma larga faixa verde, destinada a uso rural. Tal abordagem teve como conseqüência positiva a manutenção, ao longo de todos esses anos, da feição original de Brasília. Mas, em contrapartida, a longa distância entre as satélites e o "Plano Piloto" isolou demais a matriz dos dois terços de sua população metropolitana que reside nos núcleos periféricos, além de gerar problemas de custo para o transporte coletivo. Daí a proposta apresentada no início do atual governo da implantação de Quadras Econômicas — ou Comunitárias — ao longo das vias de ligação entre Brasília e as cidades satélites, sendo mantida a destinação das áreas aos fundos desta orla urbanizada à cultura hortigranjeira."

Le déploiement de Brasilia présupposait que son expansion se ferait par les villes satellites, et non par l'occupation progressive des zones urbaines adjacentes au noyau d'origine. Il était prévu l'alternance de zones urbaines et rurales -proposition contraire à l'idée d'un vaste étalement urbain du type tache de l'huile. Ainsi, à partir de l'émergence précoce de villes satellites jusqu'à maintenant a prévalu l'intention de maintenir entre ces noyaux et la capitale une large ceinture verte destinée à l'utilisation rurale. Cette approche a permis à l'entretien positif sur toutes ces années, des caractéristiques uniques de Brasilia. Mais, d'autre part, les longues distances entre les satellites et le « Plano Piloto » ont trop isolé de la matrice les deux tiers de sa population métropolitaine résidant dans des noyaux périphériques, au-delà de générer des problèmes de coûts pour les transports publics. D'où la proposition au début de l'actuel gouvernement de l'implantation de « Quadras Econômicas » - ou communautaires - le long des routes de liaison entre Brasília et les villes satellites, avec le maintien au fond de ces domaines urbanisés des zones destinées à la culture maraîchère.

Les « quadras econômicas » comme solution de logement populaire et intégration du Plano Piloto aux villes satellites

"Como já foi mencionado, a primeira proposição neste sentido foi a implantação intermitente de seqüências de Quadras Econômicas ao longo das vias de ligação entre Brasília e as cidades satélites. A proposta visou aproximar de Brasília as populações de menor renda, hoje praticamente expulsas da cidade — apesar da intenção do plano original ter sido a oposta - e, ao mesmo tempo, dar também a elas acesso à maneira de viver própria da cidade e introduzida pela superquadra. Na Quadra Econômica — espécie de "pré-moldado" urbano — a disposição escalonada dos blocos (pilotis e três pavimentos) ao longo da trama viária losangular abre, no interior de cada quadra espaço livre para instalação dos complementos da moradia: lugar para jogos ao ar livre, "áreas de encontro" cobertas para os moços e para os velhos, creche, jardim de infância. A existência deste "quintal comum", com a quase totalidade de chão aberta ao uso de todos, e desses complementos ou "extensões da habitação", ensejando desafogo de tensões, possibilitam convívio doméstico em clima de descontração, mesmo em apartamentos mínimos, além de assegurar boa densidade populacional (cerca de500 hab/ha). Ao mesmo tempo, essa implantação compacta reduz sensivelmente o custo da infraestrutura urbana uma vez que não compromete grandes superfícies. Quando, ao longo das vias de ligação, for fisicamente inviável a implantação de Quadras Econômicas, podem ser admitidos núcleos residenciais multifamiliares de outro tipo, desde que com gabarito máximo de pilotis e quatro pavimentos e taxa de ocupação do terreno análogas às das quadras. Em qualquer caso, deve ser reservada faixa contígua à estrada para densa arborização."

Comme déjà mentionné, la première proposition dans ce sens a été l'implantation de séquences intermittentes des « quadras econômicas » le long des routes de liaison entre Brasilia et les villes satellites. La proposition visant à rapprocher les populations à faible revenu à Brasilia, aujourd'hui pratiquement expulsées de la ville - en dépit de l'intention du plan original qui était l'opposé - et en même temps leurs donner également accès à la façon de vivre la ville propre au modèle de la superquadra. Dans la quadra econômica - une sorte de "pré-modulé" urbain - l'arrangement des blocs (trois étages sur pilotis) le long de la trame viaire en losange

[98] COSTA, Lucio. BRASÍLIA REVISITADA, 1985/87. Anexo I do Decreto nº 10.829/1987 – GDF

s'ouvrent, au sein de chaque bloc, des espaces libres pour l'installation de compléments de la maison: lieu pour les jeux de plein air, des «zones de rassemblement » couvertes pour les jeunes et les vieux, crèche, jardin d'enfants. L'existence de cette «cour commune», avec la quasi-totalité du sol ouvert à l'utilisation par tous, et ces additions ou « extensions du logement » qui donnent la possibilité de se libérer des tensions, permettent un environnement familial dans une atmosphère de détente, même dans des appartements minimum, en plus d'assurer une bonne densité de population (environ 500 habitants à l'hectare). Dans le même temps, ce déploiement compact réduit considérablement le coût de l'infrastructure urbaine, car il ne compromet pas des grandes surfaces.

Il souligne encore l'importance de traiter la question du logement populaire, et il propose le modèle de *quadras econômicas* (quadras de logement économique), comme solution d'architecture au problème du logement.

"E convém insistir no atendimento à necessidade de habitação popular através da implantação, em grande escala, de Quadras Econômicas, apelando inclusive para as possibilidades da fabricação em série, dentro da tecnologia desenvolvida pelo arquiteto, e que já conta com fábrica montada em Brasília"

Il faut insister pour répondre à la nécessité des logement populaires à travers l'implantation sur une large échelle des « Quadras Econômicas », allant jusqu'à faire appel aux possibilités de production de masse avec la technologie développée par l'architecte João Filgueiras Lima qui possède déjà une usine de montage à Brasilia.[99]

Un projet pilote conçu par la fille de Lucio, Maria Elisa Costa, a été réalisé plus tard sans grande réussite[100], il s'agit des « *Quadras Econômicas Lucio Costa* » aux environs de la ville satellite du Guarà.

Avec les premières élections directes après la longue période de dictature, il y avait une espérance de changement dans la relation entre le gouvernement et les citoyens. Un espoir d'ouverture dans le processus décisionnel dans la gestion urbaine, caractérisée depuis le début de la ville par l'autoritarisme et les actions de court terme.

Cependant, dans ce nouveau contexte, le rôle des acteurs allait changer, et les occupants des invasions et habitations précaires ne seraient plus seulement un groupe à considérer techniquement dans les plans et programmes de logement du gouvernement mais, beaucoup plus important maintenant, seraient à prendre en considération, en tant que force électorale, à l'intérieur des politiques du gouvernement.

À la fin de cette période, la pénurie de logements générées par les années précédentes avait comme résultat 48 invasions et 120.000 personnes enregistrées dans la base de donnés (cadastre) de l'Agence de logement *Sociedade de Habitação de Interesse Social* - SHIS, et avec une projection de 129.000 pour l'année suivante, dans l'attente d'une opportunité de logement[101].

La Constitution de 1988 a changé le statut politique du Distrito Federal, qui devient une unité de la fédération et n'est plus subordonné au Sénat. En 1988, le premier gouverneur est nommé et en 1989 il y a la première élection directe. Le gouverneur est élu pour la première fois ainsi que les membres du conseil du DF. Il est clair désormais que les politiques du logement ne sont plus des décisions purement techniques, mais à partir de ce moment vont d'acquérir une forte connotation politique.

[99] COSTA, Lucio. BRASÍLIA REVISITADA, 1985/87. Anexo I do Decreto nº 10.829/1987 – GDF

[100] Ces quadras de logement économique, ont été construites avec une très mauvaise qualité, petites fenêtres, matériaux de baisse qualité, mauvaise disposition des bâtiments etc. C'était un mauvais essai de reproduire avec une échelle beaucoup plus petite les superquadras « standing » mais avec un dessin pénible et des matériaux de basse qualité.

[101] GDF. Secretaria de Desenvolvimento Social. Relatório da Coordenação de Assentamento do Programa de Assentamento das Populações de Baixa Renda no DF. Brasília, 1989/1990, mimeo.

Figure 39 : Le gouverneur visite une invasion en 1988

Source : Arquivo Publico do Distrito Federal / Auteur Marcos

Le gouverneur Joaquim Roriz visite l'invasion CEUB en 1988. Plus tard il va faire de l'habitation son leitmotiv de campagne et réalisera le plus grand programme d'établissement des familles avec la distribution de lots dans nouvelles villes satellites

II.7. Les principaux dispositifs de la politique urbaine de 1970 à 1989

Cette période est caractérisée par la continuité des processus antérieurs de la gestion foncière et l'occupation territoriale. Il y a une certaine participation du secteur privé dans la construction de logements et une réduction de l'offre de terres.

Ensuite, une décision politique de réduire et arrêter la production de logements. L'accent est mis dans les instruments de caractère normatif et de planification dans cette période avec un plan directeur qui envisage l'ensemble du territoire du DF (le PEOT).

Le processus d'agglomération commence à ce stade, avec la prolifération des invasions dans les municipalités voisines en raison de l'absence de législation en ce qui concerne l'occupation urbaine en ces lieux et aussi d'une politique du logement efficace pour les familles à faible revenu à Brasilia. Bien qu'il existe des actions liées à l'amélioration des invasions -le GEPAFI (1983-1985) et qu'un un groupe spécial ait été crée pour les étudier et agir sur les invasions - la politique d'expulsions revient au devant de la scène comme un instrument de politique à la fin de cette période.

Il y a une perte progressive du principe d'organisation spatiale rigide avec la régularisation des invasions par le gouvernement renforçant la forme polynucléaire de la ville, bien qu'il y ait un effort pour renforcer la zone centrale. Il y a aussi une perte progressive du pouvoir total exercé par le gouvernement et le début d'une participation populaire. Le rôle de l'agence foncière TERRACAP comme acteur dans le marché immobilier continue, mais un marché immobilier légal et illégal se dévelope pour répondre à la demande de logements en hausse.

La fin de cette période est marquée par le moment pré élections après la longue dictature militaire.

Maintenir le caractère politico administratif de la ville

Maintenir le caractère politico-administratif de la ville était la principale préoccupation dans cette période. Des actions ont été établies d'une manière prohibitive pour contrôler la croissance de la ville, ce qui augmente le contrôle sur le territoire et rend la création de nouveaux espaces dans le DF plus difficile. En conséquence l'intensification de la ségrégation spatiale et l'augmentation des prix des terrains repoussent le logement des plus pauvres très loin, au-delà des frontières du Distrito Federal, en milieu rural. Là les terres ont été transformées en zones d'habitation, en lotissements dans un processus de marché foncier urbain similaire au processus bien connu dans d'autres villes brésiliennes.

Ce processus spéculatif que le projet de la nouvelle capitale cherchait justement à éviter de reproduire…

Construction d'unités

Entre 1973 et 1978, la *Sociedade de Habitações de Interesse Social* – SHIS (Société de Logements d'Intérêt Social), l'agence de logement, avec des ressources du *Sistema Financeiro de Habitação* - FSH (Fonds national du logement) construit autour de 60.000 unités de logement pour les ménages qui gagnent jusqu'à 5 fois le salaire minimum.

Etudes et rapports ou l'observation des invasions sur le terrain (monitoring and reacting)

Plusieurs études et rapports ont été faits pour diagnostiquer la situation des invasions - localisation et nombre de ménages – pour ensuite procéder aux actions d'éviction et

transfert des familles dans les villes satellites crées à cette fin, et puis dans les lotissements créés dans les villes satellites existantes.

Ce sont des actions à court terme, plutôt que de donner des pistes pour construire une politique du logement à long terme. Ces actions sont en fait des réactions face à la précarité. Les évictions et transferts de familles dans les invasions sont souvent mis en place car il y a une « menace » éminente que aurait pu compromettre les concepts urbanistiques du Plan Pilote. Ainsi un modèle, une mécanique de réaction à court terme, ou plutôt un cercle vicieux est créé face aux « invasions », à la précarité du logement.

Le GEPAFI et le Programme d'Habitation d'Urgence - PAPE

Le *Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões*) - GEPAFI (Group stratégique pour le règlement des bidonvilles et invasions) est crée comme une unité indépendante dans le gouvernement pour faire face au problème des « invasions »

Le *Programa de Assentamento Populacional de Emergência* – PAPE (programme d'établissement populationnel d'urgence), fut la première politique qui visait à l'amélioration des « *favelas* ». Le programme est considéré comme «innovant», car il a évité l'«éradication» des invasions et leur transfert vers des sites distants. Il préconise l'établissement des familles dans leur lieu d'occupation originel ou pas très loin dans le cas des zones à risque.

La Planification de l'ensemble – PEOT 1978

Le *Plano Estrutural de Organização Territorial* – PEOT (Plan structurel d'aménagement territorial), est un plan qui considère pour la première fois le DF dans son ensemble. Le plan a comme objectif de poser des directives ; des principes retenus pour l'orientation de la croissance urbaine et la croissance du DF y sont clairement exposés: rationaliser l'usage des terres ; consolider la structure urbaine existante et affirmer la fonction de la capitale comme siège administratif du pays[102].

Ce plan présente aussi des directives pour la création de nouvelles unités de logement, mais avec des limites strictes pour l'ouverture de nouveaux espaces. Celles-ci correspondent à la préoccupation des autorités de limiter l'offre de terrains afin de freiner et réduire sinon d'empêcher la migration vers Brasilia et de maintenir la capitale dans sa fonction principale, politique et administrative nationale. Le PEOT n'a pas délimité précisément des lieux pour l'emplacement des futurs logements, mais des zones prioritaires dans lesquelles l'occupation serait plus favorable notamment parce que l'extension des équipements tels que l'assainissement ou le transport y est possible et les effets nocifs sur les réserves en eau y ont été évaluées comme minimum. Ce qui était visé dans ce plan était de densifier l'occupation le long des axes du quart sud-ouest du District Fédéral, entre Gama et Taguatinga, avec la conscience alors déjà acquise que la conurbation avec les communes voisines serait inévitable.

Ce plan renforce donc, dans le domaine de la planification territoriale, un choix d'un modèle de développement en deux villes, la ville planifiée et urbanisée, et la ville informelle et précaire de l'autre.

[102] Le choix d'affirmer la fonction de la capitale comme siège administratif du pays, en renforçant son caractère politico-administratif, exclut clairement la possibilité d'avoir d'autres choix économiques pour le développement de la ville tels quels les activités industriels.

Brasilia Revisitada par Lucio Costa

La présentation de ce projet de Lucio Costa en 1985 va être d'une extrême importance pour le futur de Brasilia, car c'est ce document qui servira de base pour la patrimonialisation des concepts urbanistiques du Plano Piloto pour l'UNESCO en 1987. Cependant, le maître Lucio Costa ne va pas donner vraiment des pistes pour l'aménagement du DF dans son ensemble. Il suggère une solution architecturale les «*Quadras Econômicas*» , solution à laquelle aucune suite ne sera donnée.

Contrôle de la croissance par la réduction de l'immigration et priorité à la politique des évictions après 1986

Après 1986 il y a un retour en arrière avec les politiques mises en place. Si auparavant le groupe GEPAFI donnait priorité à l'établissement des populations sur les lieux d'invasions, les politiques qui suivent vont pratiquer le contraire. Il y a un durcissement avec une politique que donne priorité aux évictions et traite les populations qui vivent dans la précarité comme des vrais envahisseurs de la ville. Ces populations doivent être renvoyées à leurs lieux d'origine ou établies dans des communautés rurales loin de la ville. La ville ne leur appartient pas, Brasilia, ce n'est pas pour elles.

7.1 Synoptique des principaux instruments de la politique urbaine: Rapports, Commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages de 1978 a 1989

Projet politique annoncé	Engagements explicites	Engagements implicites	Réponses concrètes	Impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)
Mantien du caractère politico-administratif de la ville	Consolidation des espaces urbains déjà établis	Actions prohibitives pour contrôler la croissance de la ville	Réduction de l'offre foncière/ nouvelles zones urbaines	Augmentation de la valeur immobilière des propriétés Intensification de la ségrégation spatiale Accès au logement au delà des frontières du DF pour les familles les plus démunies
Logement social 1973-1978	Construction d'unités de logement social pour les familles à revenu jusqu'à 5 salaires minimum	Pas d'offre de logement pour les familles à bas-revenus	Construction de 60.000 unités (à Brasilia c'est toujours l'accession à la propriété) à travers lesProgrammes d'Habitation (avec des fonds fédéraux)	Impossibilité des familles à bas-revenus de faire partie des programmes du gouvernement et donc d'accéder au logement légal
Etudes sur la situation du logement des familles défavorisées et des invasions (établissements informels) 1975	Pas de politique explicite sur les établissements informels	Reconnaissance de l'incapacité des familles plus démunies pour accéder aux programmes de logement du gouvernement	Ces études montrent le nombre de ménages vivant dans les établissements informels et en sous-location	Diagnostic de 1.509 ménages vivant dans les établissements informels et environ 40.000 familles en sous-location
Plano Estrutural de Organização Territorial – PEOT (Plan structurel de aménagement territorial)	Plan directeur d'ensemble qui prend en compte pour la première fois l'ensemble du territoire du Distrito Federal Caractère sanitaire compte tenu de la menace de la pollution sur le bassin du Paranoá.	Réduction de l'offre de terrains et diminution / arrêt dans la production de logements pour éviter la migration et maintenir le caractère politico-administratif de la ville	Une réglementation foncière stricte à la création de nouvelles zones est mise en place Pas de programme de logement officiel adressé à des groupes à faible revenu jusqu'en 1982	Le plan n'a pas tenu compte des établissements informels, mais utilise des instruments restrictifs forts pour les contrôler Invasions de terres publiques et croissance du marché du logement illégal
Etudes/rapports sur les établissements informels 1981/1982 *Programa de Assentamento Populacional de Emergência* – PAPE *1983/1985*	Réponses du gouvernement au problème brûlant du logement pour les familles à bas revenus Création d'un groupe de travail spécial, le GEPAFI (Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões) pour faire face au problème	Nécessité d'une réforme institutionnelle et d'un changement dans les politiques publiques, en particulier celles qui affectent le secteur du logement	Le GEPAFI a identifié 70.000 personnes vivant dans des quartiers informels et a coordonné des actions pour l'urbanisation des établissements informels où ils se trouvaient	Pour la première fois une politique considère l'amélioration / urbanisation des établissements informels ou leur relocalisation dans les zones voisines - l'éviction des familles n'est plus la principale politique Les études considèrent les aspects sociaux et il y a une interaction du groupe de travail avec les communautés impliquées

Projet politique annoncé	Engagements explicites	Engagements implicites	Réponses concrètes	Impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)
Contrôler la croissance de la ville en réduisant la migration et priorité à la politique des expulsions après 1986	Don de billets de transport aux migrants pour qu'ils puissent retourner dans leurs villages d'origine Aide à l'urbanisation des établissements informels dans les régions avoisinantes, dans les franges du DF	Arrêter ou réduire la migration pour contrôler la croissance de la ville	Fin du GEPAFI, priorité aux politiques d'expulsion Programmes comme *« Retorno com Dignidade »* (retour avec dignité), et, *« Entorno com Dignidade »* (région des environs (du DF) avec dignité),	Pénurie de logements - 48 établissements informels abritant 120.000 personnes dans le cadastre de l'Agence du logement - SHIS et avec une projection de 129.000 personnes supplémentaires pour l'année suivante, en attente d'une opportunité de logement

6.2 Le cadre institutionnel et l'identification des acteurs

Le cadre institutionnel lié aux établissements informels a été en premier la *Secretaria de Serviços Sociais (*secrétariat de services sociaux), qui a produit deux documents relatifs aux établissements informels à faible revenu (invasions). La coopération entre le gouvernement fédéral et local pour définir le PEOT - 1978 caractérise une période de règles rigides d'occupation des sols et l'expulsion des établissements informels (invasions).

Ensuite, au début des années 80 le GEPAFI (*Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões*) est un acteur très important dans le cadre institutionnel. Selon Acioly (1986), le GEPAFI a suggéré la création d'un Secrétariat Extraordinaire du Logement, mais les actions institutionnelles et administratives n'ont pas donné suite. En plus, le groupe, qui avait accès direct avec les prises de décisions, était favorable à une offre plus extensive du logement mais les concepts « préservationnistes » étaient contre cette idée[103].

Encore selon Acioly, qui a lui même participé au GEPAFI, « l'apparition d'une unité indépendante dans le cadre institutionnel du gouvernement a donné la preuve de trois faits: la nécessité d'une réforme institutionnelle, la stagnation de l'Agence de logement social - SHIS et la nécessité d'un changement radical dans les politiques publiques, en particulier celles qui affectent le secteur de l'habitation. »[104]

Synoptique des principaux acteurs

acteurs	Cadre Institutionnel	Rôle
Gouvernement local	Secretaria de Serviços Sociais 1975	Présentation d'études et analyses sur les établissements informels existantes
Gouvernement local et féderal	Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan); Governo do Distrito Federal – Secretaria de Governo	Coopération pour l'élaboration du plan structurel de aménagement territorial – PEOT 1978
Grupo Executivo para Assentamento de	Sociedade Habitacional de Interesse Social (SHIS)	Unité de travail indépendante à l'intérieur du cadre institutionnel de l'organisme d'habitation,

[103] Acioly, Claudio (1986). "Governmental Policy and Proposals for the Housing Sector", vols. I & II, co-author with Arq.Lucia Andrade and Arq.Joaquim Silva. A housing sector study of Brasilia, the Brazilian Capital, and proposals for government programmes to address housing needs of middle income and low income families.

[104] *The appearance of an idependent unit in the institutional framework of the Government gave evidence of three facts: the need for an institutional reform, the stagnation of the Social Housing Agency – SHIS and the need for a radical change in public policies, especially those affecting the Housing sector*." Acioly, C. 1992, *Low-income Housing Policies in the Development of Brasília. In: Housing in the Third World: Analysis and Solutions*.

Favelas e Invasões – GEPAFI (1982)		et a identifié et cadastré 70.000 personnes vivant dans des bidonvilles ou des invasions, dont certains ont été améliorés ou se sont réinstallées.

6.3 La situation du mal-logementet de précarité : les invasions

La première moitié de la décennie des années 80 se caractérise par des invasions massives de terres publiques et la croissance du marché du logement illégal. Les estimations montrent que de 1980 à 1981, environ 30% de la population vivent dans des logements loués ou prêtés. L'établissement informel du Paranoá a connu une augmentation de la population de 5100 à 15.000 entre 1980 et 1982. Il a été estimé qu' en 1982, il y avait 100.000 personnes, environ 20.000 familles[105] vivant dans les bidonvilles au sein du DF. Malgré les actions du GEPAFI à la fin de cette période, les invasions persistent.

Le cadre suivant montre les établissements informels identifiés par les études et des rapports du gouvernement dans cette période:

Inventaire des occupations spontanées, établissements informels et invasions (1972-1987)

Type / année de registre	Caractéristiques	Localisation	Etablissements - quantification	Actions principales/ Aboutissements
Etablissements informels – invasions[106] 1975	2 types : Etablissements denses Etablissements dispersés	Dispersés sur le territoire	1.166 familles 343 familles	La politique d'expulsions était le principal instrument, mais aucune action significative n'est signalée dans les registres officiels
établissements informels – invasions	Etablissements denses Etablissements dispersés	Dispersés sur le territoire le plus important – Paranoá	20.000 familles 15.000 personnes	Amélioration et urbanisation des établissements existants ou relocalisation aux environs
Familles a bas revenus vivant en sous-location[107] 1989	Familles vivant dans des chambres louées ou logement précaire, considérées comme des squatters et envahisseurs potentiels	Dans les cours ou fonds de lots dans les villes satellites	40.000 familles	Pas d'action mentionnée sur ce rapport (ces familles seront concernées lors de la période suivante avec la grande politique des lotissements dans les nouvelles villes satellites)

[105] Source: GDF. Secretaria de Serviços Sociais. Invasões no Distrito Federal: Bases para um Programa de Ação 1983/1985. Brasília, Outubro, 1982.
[106] GDF. Secretaria de Serviços Sociais. Comportamento das Invasões no Distrito Federal.1975
[107] Familles avec des revenus jusqu'à 3 salaires minimum selon l'étude: GDF. Secretaria de Serviços Sociais. Invasões no Distrito Federal: Bases para um Programa de Ação 1983/1985. Brasília, Outubro, 1982.

Il faut souligner que les campements de chantier subsistent ; établissements historiques ils ne sont pas classés dans ces études et rapports gouvernementaux et restent présents après cette période. Paranoá et Candangolândia ont non seulement bénéficié d'une caractérisation historique mais ont aussi fait objet de projets d'amélioration et d'habilitation urbaine. La *Vila Planalto* qui a été mentionné par Lucio Costa dans son projet « *Brasilia Revisitada* » en raison de son importance historique et la *Vila Telebrasilia* vont subsiter longtemps, et ce dans une condition illégale et informelle.

II.8. DE 1990 a 2010 : l'expansion de l'agglomération, la planification de l'ensemble et les préoccupations relatives à l'environnement

Avec la fin de la dictature militaire et le processus de re-democratisation, Brasilia va avoir ses premières élections et son premier gouverneur. Après la grande mobilisation populaire nationale pour les élections présidentielles directes de 1984, il y a un climat de changement dans le pays et une volonté populaire de participation sociale en général.

Pour la gestion de la ville, ceux qui habitent dans la précarité, les établissements informels, invasions, lotissements et sous-locations de fond de cours, ne sont désormais plus uniquement objet de diagnostics et de rapports en vue de résolutions et d 'actions spécifiques. Ils sont devenus des électeurs, ce qui va changer complètement le rapport des gouvernements suivants au problème du logement précaire à Brasilia.

La période qui va de 1988 à 2010 peut être divisée en 3 sous-périodes plus courtes, où chaque gouvernement avait un rôle différent dans le traitement des établissements informels, ainsi que par rapport à la gestion territoriale. Ceci peut être expliqué non seulement par leurs différents intérêts politiques, mais aussi par les différentes réponses nécessaires dans différents moments historiques.

8.1. Les années 1990 : le logement comme une arme politique – entre la réalisation d'un droit et le patronage clientéliste

- **1988-1994**

La Constitution de 1988 a changé le statut politique du District fédéral, qui devient une unité fédérale et cesse d'être subordonné au Sénat. En 1988, le premier gouverneur, Joaquim Roriz est nommé. En 1989, se produisent les premières élections pour le poste de gouverneur (avec l'élection du même Joaquim Roriz) et la Chambre du DF (conseil du District Federal). La conséquence immédiate est que les actions par rapport au problème du logement ne sont plus seulement techniques et viennent d'acquérir une connotation politique.

Un colloque est organisé, la *Semana de Habitação* (Semaine du Logement), en Décembre 1988 où les représentants des associations de locataires et des squatters des communautés pauvres (des invasions) se réunissent avec des représentants du gouvernement pour chercher des solutions pragmatiques d'urgence pour les problèmes de logement. Cette réunion est le point de départ d'un vaste programme appelé «*Programa de assentamento das Populações de Baixa Renda do DF* »(Programme pour l'établissement des populations à faible revenu dans le DF).

L'Agence de logement considère l'existence de 40.000 familles réparties dans 62 établissements informels et 140.000 familles de sous-locataires gagnant moins de trois salaires minimum et vivant dans des logements en sous-location. Ces familles sont enregistrées dans un cadastre. En Mars 1989, la réinstallation des familles sur des parcelles dans les nouvelles villes satellites, des zones semi-urbanisés commence.

Entre 1989 et 1990, environ 82.888 parcelles ont été distribuées, occupées ou vendues dans les lotissements officiels dans les villes satellites existantes ou dans des nouvelles zones qui ont été plus tard transformées en régions administratives, telles que Recanto das Emas (1993), Santa Maria (1992) et de São Sebastião (1992).

L'opération du méga «*Programa de assentamento das Populações de Baixa Renda do DF* »(Programme pour l'établissement des populations à faible revenu dans le DF) a distribué un total de 120.000 parcelles de 1989 à 1994 – sur 5 ans. Cette distribution des parcelles dans les zones dispersées a élargi considérablement les franges urbaines, avec des infrastructures et des coûts des services élevé. Certaines des villes satellites étaient encore dépourvues de services d'infrastructure de base, telles que Santa Maria, São Sebastião et Recanto das Emas quand ces populations sont arrivées pour y habiter.

La création de ces villes satellites nouvelles renforce le modèle polynucléaire dans l'expansion urbaine, surtout dans l'axe sud-est, comme établi par le PEOT. Néanmoins un processus de valorisation du sol par le marché spéculatif est déclenché. Comme conséquence de ces processus de valorisation, il y a un renouvellement très rapide des habitants de ces nouvelles zones, où des ménages de revenus plus élevés viennent remplacer les habitants plus pauvres. Ces derniers vendent leurs droits à la parcelle destinée à la construction de son habitation. Une augmentation inévitable de la valeur des biens immobiliers et des processus de spéculation commence alors. Ce phénomène va aussi faire croître de nouvelles invasions et des lotissements cette fois autour du DF. Les familles pauvres sont ainsi « dépêchées » par les plus riches en direction d'autres invasions en marge du DF dans la région qui l'entoure (*regiao do entorno*).

Ainsi, les parcelles sur terre publique passent dans le marché immobilier par l'intermédiaire d'une vente entre particuliers de la concession de droit d'utilisation sans quelle soit toutefois suivie de la régularisation foncière appropriée. Bien que le titrage des terres ne fût pas garanti, car les occupants n'avaient que le document certifiant leur droit d'usage (*direito de uso*), les terres publiques entrent progressivement sur le marché immobilier. Officiellement les parcelles ne sont pas commercialisables à court terme, mais leur localisation est une assurance que les infrastructures seront bien à terme mises en place.

Parallèlement à l'attribution des espaces régularisés pour une occupation des populations à faible revenu, la classe moyenne réclame aussi des emplacements pour l'habitation avec des standards similaires aux zones « nobles » du centre, mais plus accessibles à son pouvoir d'achat, ainsi que des opportunités d'investissements. Pour répondre à cette demande réprimée (par le marché officiel contrôlé par le gouvernement), des lotissements privés en situation illégale ou irrégulière ont proliféré. Ces lotissements ou condominiums « *condominios* » [108] seront placés dans les zones rurales et souvent de protection environnementale en sens inverse des vecteurs d'expansion des plans d'aménagement.

Cette politique du gouvernement du DF d'attribution de parcelle dans les lotissements crées pour les populations à bas revenus est souvent mentionnée comme la cause d'une attraction magnétique exercée par la capitale fédérale sur les migrants. Dans le cadastre de l'Agence de logement - SHIS, à la fin de 1994, on comptait 80.000 familles en attente pour une maison ou une parcelle. Basée sur ce cadastre, la pénurie de logements a été estimée à 150.000 personnes qui appartiennent aux classes à faible revenu, soit c'est-à-dire gagnant moins de 5 salaires minimum.

Comme les établissements informels persistent à la fin de cette sous-période, en 1993, une sorte de police des invasions est créée, le *Sistema de Vigilância Integrado de Uso do Solo* - SIV-SOLO (système de vigilance Intégré de l'utilisation du sol) ayant pour attribution

[108] Pour connaitre plus à ce sujet voir: MALAGUTTI, Cecília Juno. *Loteamentos clandestinos no DF: legalização ou exclusão?* Mestrado, Universidade de Brasília – Arquitetura e urbanísmo, 1v, 232p, Brasília, 1996.

d'inspecter, prévenir, contrôler et expulser les invasions sur tout le territoire du DF[109]. Son but est de lutter contre l'occupation irrégulière des terrains publics ou privés. Le SIV-SOLO a le pouvoir de police contre ceux qui font partie d'une invasion, c'est-à-dire qu'il a le pouvoir d'éviction, d'expulser les familles dans une invasion selon desordres supérieurs.

Dans le domaine de la planification, le *Plano de Ocupação e Uso do Solo* – POUSO (Plan d'occupation et usage du sol) a été élaboré en 1990 Sur ce plan figurent les zones correspondant aux différentes formes d'occupation du sol avec leurs usages respectifs. Il vient consolider des plans précédant le *POT* et le *POUSO* et incorpore quelques propositions du *Brasilia Revisitada*[110] qui en fait a été élaboré à la même époque que ce plan.

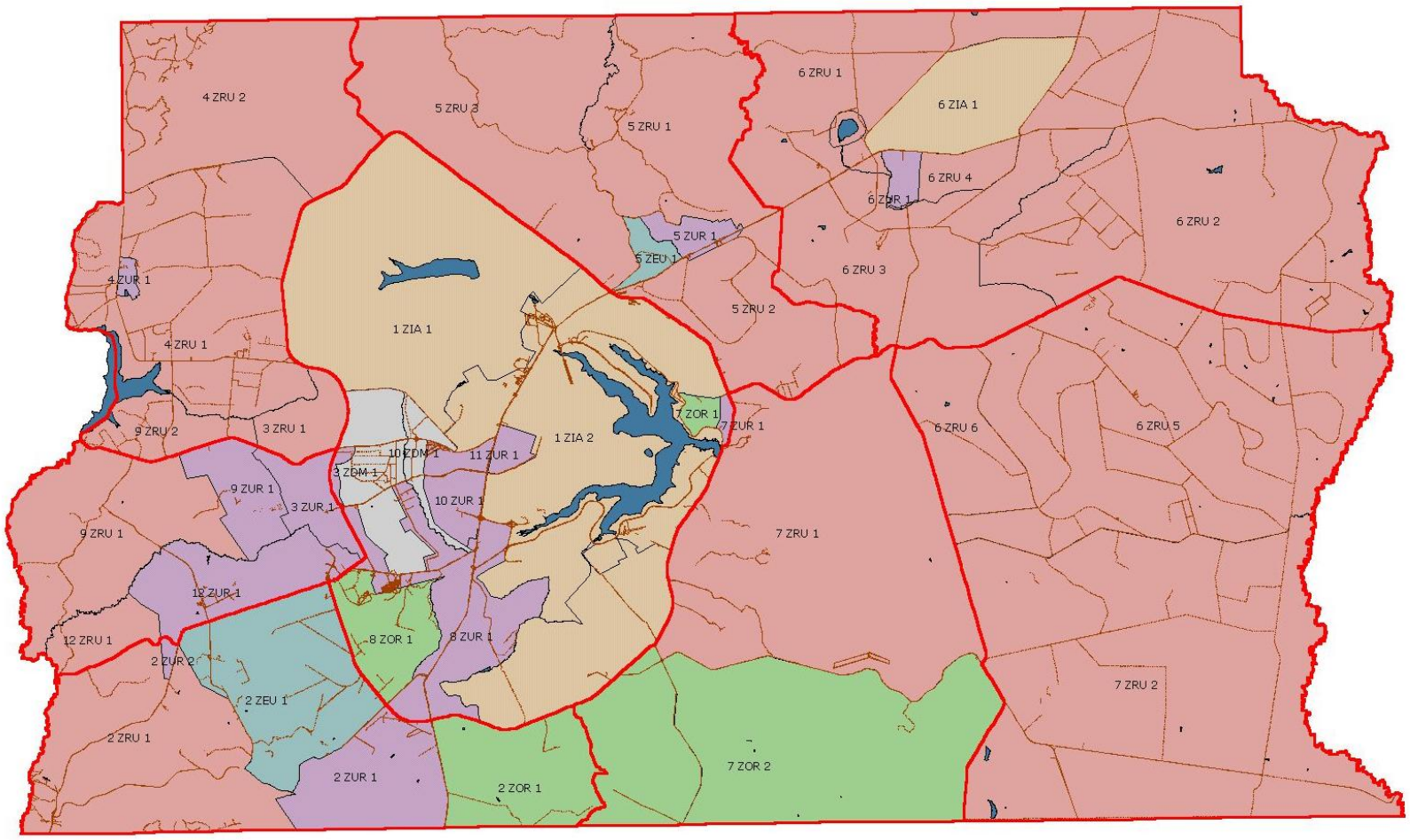
L'importance de ce plan consiste dans le définition et délimitation au sein du territoire du Distrito Federal, pour la première fois, de deux catégories : sol urbain et terres rurales. Pour le sol urbain des sous-catégories ont été créées avec à chaque fois la définition d'un régime d'usage et occupation particulier. Ces types d'occupation vont des parcelles typiquement urbaines jusqu'à la définition de zones de protection et de préservation de l'environnement.[111].

[109] Crée par le *Decreto no 14. 592, de 28/01/1993.*

[110] Acervo Arquivístico da SEDUMA. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, 2009.

[111] Ces catégories sont: Zonas Urbanas (ZUR) zones urbaines, Zonas de Expansão Urbana (ZEU) zones d'expansion urbaine, Zonas de Destinação Mista (ZDM) zones de destination mixte, Zonas de Ocupação Restrita (ZOR) zones d'occupation restricte, Zonas de Interesse Ambiental (ZIA)zones d'interêt environnamentale, et Zonas Rurais (ZRU) zones rurales. POUSO 1990.

Figure 40 : Reproduction du *« Mapa do Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO/1990* »



Source : Acervo Arquivístico da SEDUH. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

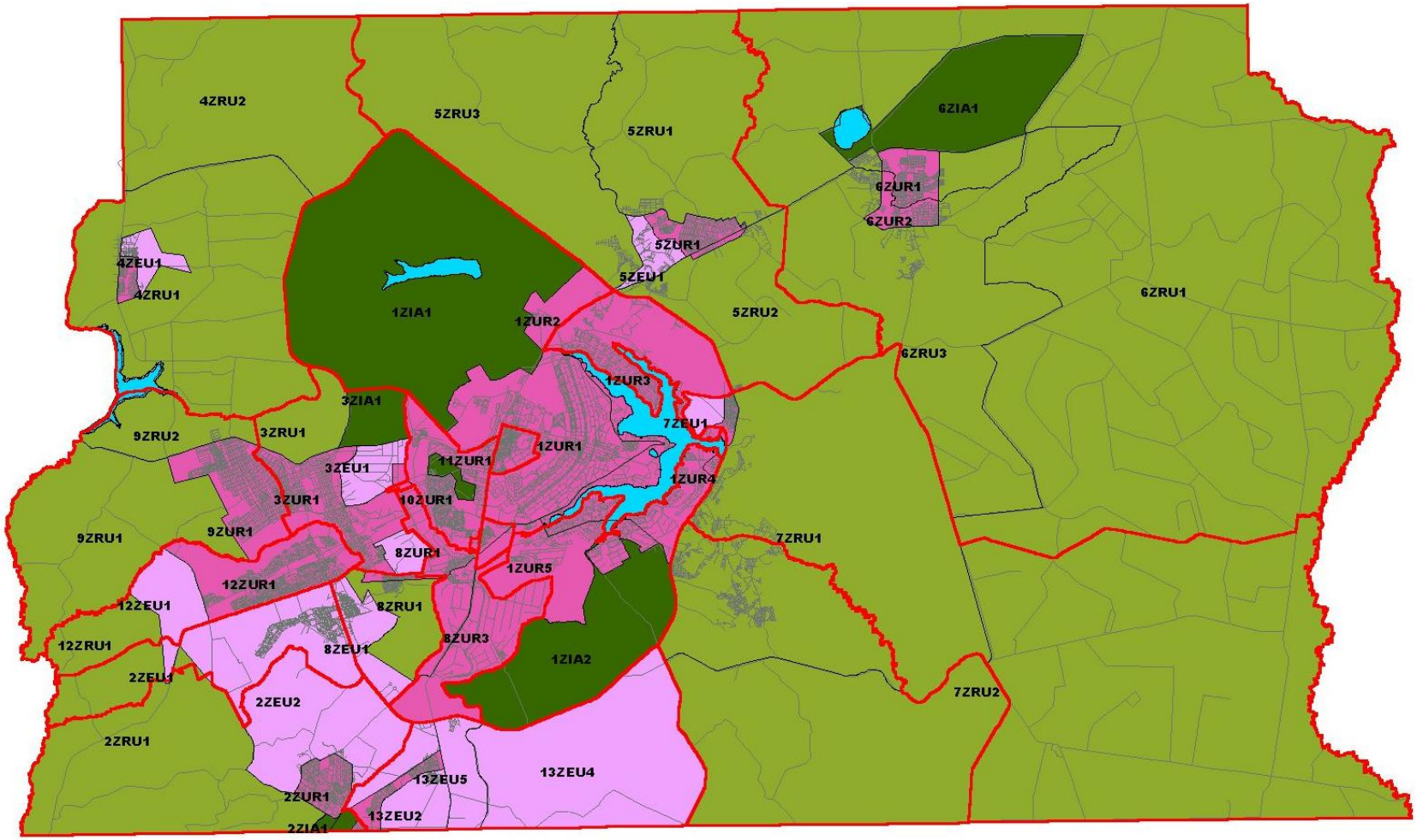
La Constitution fédérale de 1988 a rendu obligatoire la réalisation d'un plan directeur pour toutes les municipalités ayant plus de 20.000 habitants. En 1992 le *Plano Diretor de Ordenamento Territorial* – PDOT (plan directeur d'aménagement territorial) du DF est réalisé. Ce plan comprenait les zones urbaines et rurales et était basé sur des études socioéconomiques, démographiques et concernant la ressource en eau. La cartographie accompagnant ce plan (voir Figure XX) montre que l'agglomération s'organise selon un modèle poli-nucléaire consolidé avec une bipolarité entre le *Plano Piloto* et Taguatinga qui apparaissent comme deux centralités complémentaires.

Le PDOT / 1992 marque les débuts du système de planification urbaine et territoriale, le *Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal* – SISPLAN, le système d'informations urbaines et territoriales, *Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal* – SITURB, le conseil de planification, *Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal* ainsi que la création d'un institut de planification, l'*Instituto de Planejamento do Distrito Federal* – IPDF. [112]

Avec ce PDOT/1992 se met en place un processus de décentralisation de la planification et le PDOT/1992 décrit comment chaque région administrative doit préparer son propre plan directeur local - *Plano Diretor Local* – PDL.

[112] GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL — Departamento de Urbanismo. Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — Secretaria de Obras e Serviços Públicos - Brasilia, 1992.

Figure 41 : Reproduction de la carte du « *Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/92 – Macrozoneamento* »



Legenda

ZUR - ZONA URBANA
ZEU - ZONA DE EXPANSÃO URBANA
ZRU - ZONA RURAL
ZIA - ZONA DE INTERESSE AMBIENTAL
Lagos
limite das RAs
malha viária

Mapa 2 - Macrozoneamento do PDOT/92
Lei n.º 353/92

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO
SEDUH
SUBSECRETARIA DE URBANISMO E PRESERVAÇÃO SUDUR
DIRETORIA DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO URBANÍSTICA DIRUR
GERÊNCIA DE MONITORAMENTO TERRITORIAL GETER
GERÊNCIA DE ESTUDOS E PESQUISAS GEOGRÁFICAS GEPEG

Legende (Français):

Zone Urbaine
Zone d'expansion urbaine
Zone Rurale
Zone d'intérêt environnemental

Source : Acervo Arquivístico da SEDUH. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d

8.2. De 1994 à 1998

De 1994 à 1998, la seconde sous période commence avec l'élection d'un nouveau gouverneur, Cristovam Buarque, du parti des travailleurs le PT (Partido dos Trabalhadores), c'est-à-dire en opposition au précédent, un gouvernement de gauche. Pendant la campagne électorale, le gouvernement sortant avait procédé à une large distribution de lots et sa politique du logement a été durement critiquée notamment en raison de sa médiocrité mais aussi du fait de la multiplication des irrégularités à l'approche des élections (il était accusé de chercher à « acheter » des électeurs) . Ainsi, les propositions dans le secteur du logement ne seront pas affichées comme des priorités par le nouveau gouvernement[113].

Les nouvelles décisions prises par rapport au problème des invasions commencent par la création de trois commissions - l'une d'abord, pour faire l'analyse de l'occupation irrégulière des terres publiques, la deuxième pour examiner la question des lotissements illégaux mais de qualité (Condominios) et la troisième pour travailler sur la question des invasions, établissements informels de populations à faible revenus,.

Dans un document publié au début de 1995, « *Diretrizes para a Solução de Problemas Relativos à Invasão de Áreas Públicas do Distrito Federal* », dans lequel ces trois commissions sont mentionnées, la question foncière est présentée comme un problème grave : « La solution pour la problématique de l'invasion des terres publiques sera sûrement l'un des plus grands défis de ce gouvernement. »

Après la publication de ce document on ne trouve pas de nouvel enregistrement officiel d'un programme spécifique relevant de la question des invasions, à l'exception d'une action de transfert de familles habitant une zone à risque sur Ceilândia nommée *Programa Casa Legal* (Programme maison légale).

Les programmes de logement du DF de cette période suivent fondamentalement le programme de logement du gouvernement central, Habitar Brasil, sur le principe d'un financement à la fois fédéral et local, et dans les déclinaisons suivantes :

Morar Legal (habiter légal) - autogestion des logements pour les fonctionnaires et les groupes organisés correspondant à la tranche de revenus supérieure (jusqu'à 12 salaires minimums) ;

Bolsa de Materiais (Allocation Matériaux de Construction - auto-construction du logement avec assistance technique, et subvention des matériaux pour 44 m2 de sol bâti, dans les colonies situées à Santa Maria, et Samambaia Recanto das Emas);

Casa da Gente (notre maison) - Pour les familles avec un revenu jusqu'à 3 salaires minimum qui possédaient déjà un logement mais celui-ci était considéré comme précaire, insuffisant, dangereux ou insalubre. L'objectif est de construire, moderniser ou agrandir le logement. Ce programme a été mis en œuvre dans Recanto das Emas avec les ressources du Programme Promoradia du gouvernement fédéral.

Programa Casa Legal (Programme de logement légal) – expulsion de Ceilândia (près de la route BR 070) de 212 familles, transfert et réinstallation dans Samambaia.

[113] Ce nouveau gouvernement ne voulait pas être confondu par les électeurs avec le gouvernement précédent qui a été fortement marqué par les actions sur le logement, car ils pensaient que le sujet était étroitement lié à l'ancien gouvernement.

Selon GOUVEA (1999) il y a eu, au début du mandat de Cristovam Buarque, une crise organisationnelle et financière à l'*Instituto de Desenvolvimento Habitacional* - IDHAB, (Institut de développement du logement). L'institution a alors été bloquée pendant les 19 premiers mois de gouvernement et les actions prévues dans le secteur de l'habitation ont dû attendre faute des ressources nécessaires.

Le gouverneur sortant, Roriz, aurait tout fait pour bloquer la politique du logement de son successeur. Pour cela, il aurait placé comme garantie auprès des banques une grande partie des terres urbaines de valeur commerciale pour financer le projet du métro. Ainsi, privait-il son successeur des moyens immédiats pour réaliser sa politique d'habitation. Par ailleurs l'opposition du Parti des travailleurs (PT) durant les deux premières années du nouveau mandat, a rendu difficile l'accès au financement fédéral pour le gouvernement de Cristovam Buarque, lui faisant vivre une vraie crise financière

GOUVEA souligne que la crise a culminé avec le licenciement des techniciens chargés de l'Institut de Développement du Logement (IDHAB), et l'embauche pour les remplacer de techniciens venus de Sao Paulo (pratique courante dans le PT). Ces derniers n'ayant pas l'expérience et la connaissance de la problématique du logement au sein du DF, il leur a fallu un certain temps pour élaborer un plan d'action dans le secteur. Ainsi, le secteur du logement a été extrêmement lésé par l'absence d'actions efficaces. Cet auteur ajoute encore que le gouvernement n'était pas en mesure non plus de contenir la croissance des régions envahies et que pour faire face à l'expansion alarmante, il a dû utiliser l'action violente et recourir à la police contre les habitants des invasions.

Sur les registres officiels il n'y a pas de résultats clairs quant au travail des Commissions, rien de précis ni sur les résultats des études, ni sur les mesures prises, pas d'évaluation du nombre total de familles atteint par les programmes mentionnés ci-dessus. Il y a cependant les rapports de deux études différentes sur les établissements illégaux à faible revenu. La première est un diagnostic de l'habitat informel en 1995 et présente les invasions avec plus de 50 logements, soit un total de 1736 logements illégaux répartis en plusieurs implantations illégales, tels que *Lixão , Vila São José, Encol, Lucena Roriz, Telebrasília, Areal, Sobradinho* et Guará[114].

Tableau 11 : Invasions 1995

Invasion	**Nombre de baraques**	**Personnes**
Lixão	528	1.112
Vila São José	400	1.500
Encol	196	784
Lucena Roriz	192	768
Telebrasília	120	480
Areal	120	480
Sobradinho	100	400
Guara	80	320
TOTAL	**1.736**	**4.844**

Source : IDHAB SIV SOLO 1995

[114] Ce diagnostic a été publié en 1997, lors de la presentation du PDOT.

Un deuxième étude terminée en 1998 tient compte d'autres occupations illégales que celles mentionnées dans le diagnostic de 1995. *« Condominios de Baixa Renda no DF: Buritis, Privé, Itapuã, Santa Maria - Diagnóstico de Pobreza Urbana; Situação Atual de Ocupação do Solo* » (condominiums à faible revenu dans le DF - Buritis, Privé, Itapuã, Santa Maria - Diagnostic de la pauvreté urbaine; Situation actuelle d'occupation des terres) était une étude en partenariat avec un institut italien sur les invasions les plus grandes et a détecté un total de 2.040[115] habitations possibles de régularisation foncière par le GDF / IDHAB selon la législation à cette époque dans les domaines mentionnés sur le titre d'étude.

Doit être encore soulignée la mise en œuvre du *Programa Habitacional de Interesse Social para Atendimento de Movimentos Organizados por Moradia no DF* (Programme d'habitation d'intérêt social pour les groupes organisés pour le logement au DF) créé par le décret 18.009 30/01/97, coordonné par l'Instituto de Desenvolvimento Habitacional – IDHAB (Institut de développement du logement). Le programme, d'initiative locale, est le premier programme de logement officiel (du gouvernement) qui traite de la production de logements par des entités associatives (ce qui signifie coopératives, associations et syndicats). Selon l'organisation des coopératives brésilienne, l'*Organização das Cooperativas Brasileiras* - OCB (2003), 9.153 unités de logement ont été produites. Le processus n'a pas été bien coordonné et la façon dont il a été mené a été bien critiquée, générant des irrégularités qui seraient plus délicates. Objet de bien des critiques, le programme a été éteint en 1999, mais il réapparaitra sous une autres forme plus tard.

Tableau 12 : Lotissements/ condominiums à faible revenu dans le DF

Région Administrative	Localité/ Nom	Population	Logements
Sobradinho	Buritis	1.383	447
Ceilandia	Prive	4.121	1.105
Sobradinho	Itapua	730	131
SantaMaria	Residencial Sta Maria	1.660	357
TOTAL		**7.894**	**2.040**

Source : IDHAB CODESC 1998

Du point de vue de la planification d'ensemble, le PDOT/1992 avait déjà prévu qu'il y aurait un plan d'aménagement avec une approche globale du territoire du DF et les plans directeurs locaux – PDLs. En janvier 1997, le *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal* – PDOT, en fait lié aux PDLs, est officiellement publié[116].

PDOT/97 confirme l'axe prioritaire ouest/sud-ouest dans l'organisation de l'occupation résidentielle urbaine avec l'intention d'accroître les investissements dans les infrastructures urbaines existantes, et en diminuant pour cette zone les restrictions posées pour la protection de l'environnement. Le plan souligne également la région sud comme celle du plus grand nombre de lotissements et subdivisions irrégulières qui devraient nécessiter un contrôle et une plus grande surveillance[117].

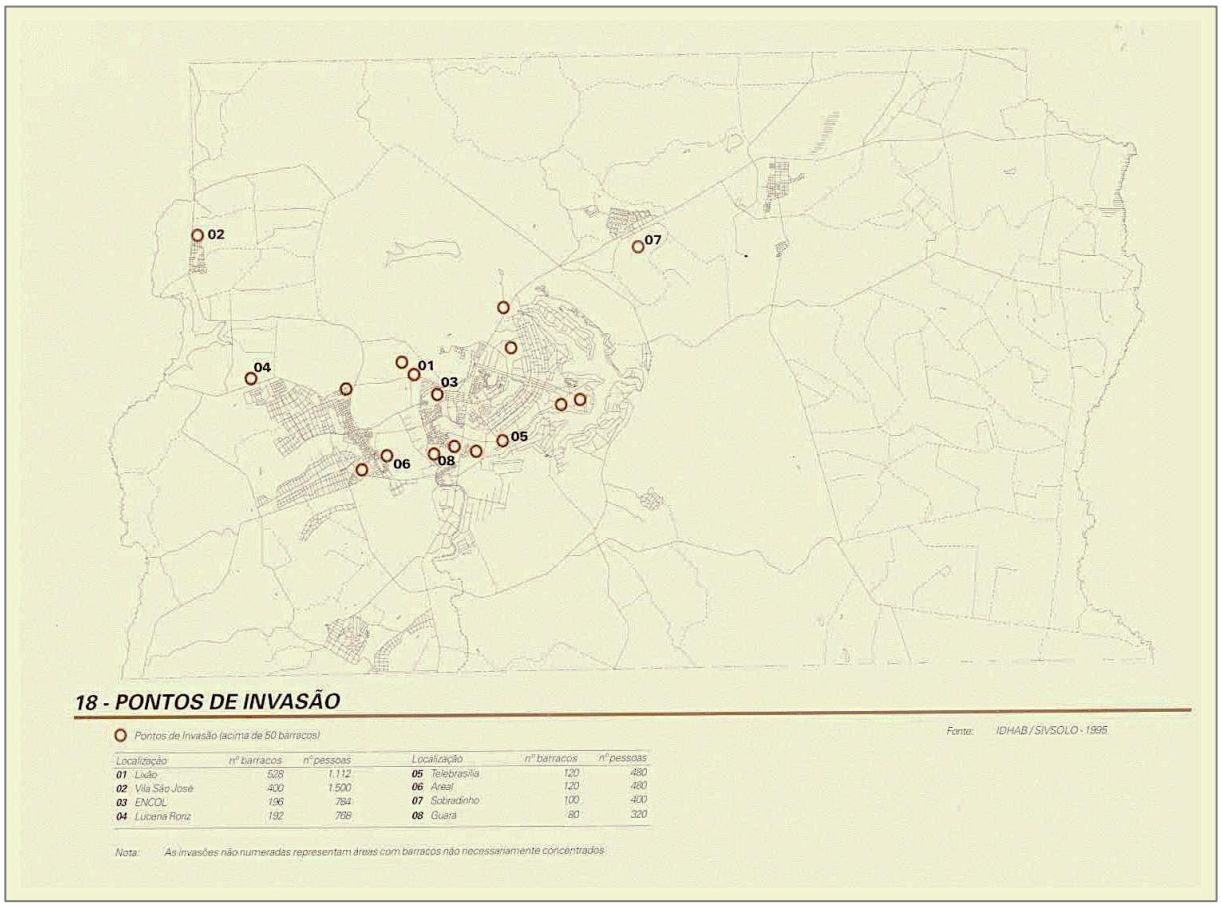
[115] Instituto de Desenvolvimento Habitacional do DF - IDHAB; Instituto de Cooperação e Desenvolvimento Social – CODESC; Associazone Volontari per il Servizio Internacionali – AVSI. , "Condomínios de Baixa Renda no DF: Buritis, Privê, Itapuã, Santa Maria – Diagnóstico de Pobreza Urbana." 1998.

[116] GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL — IPDF. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — documento técnico. Brasilia. 1997. Lei Complementar Nº 17, de 28 de janeiro de 1997.

[117] Acervo Arquivístico da SEDUMA. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

Le plan reconnaît que la concentration des activités et des services dans le Plano Piloto a créé une hyper centralité et une dépendance spatiale dommageables pour l'ensemble du territoire du DF. Ainsi le PDOT/97 a-t-il cherché à renforcer l'autonomie et la polarisation sur d'autres lieux dans le DF, de sorte que ces autres centres puissent avoir la possibilité de devenir plus dynamiques. Le plan a proposé la création d'un Centre régional entre les villes de Taguatinga, Ceilândia et Samambaia.[118]

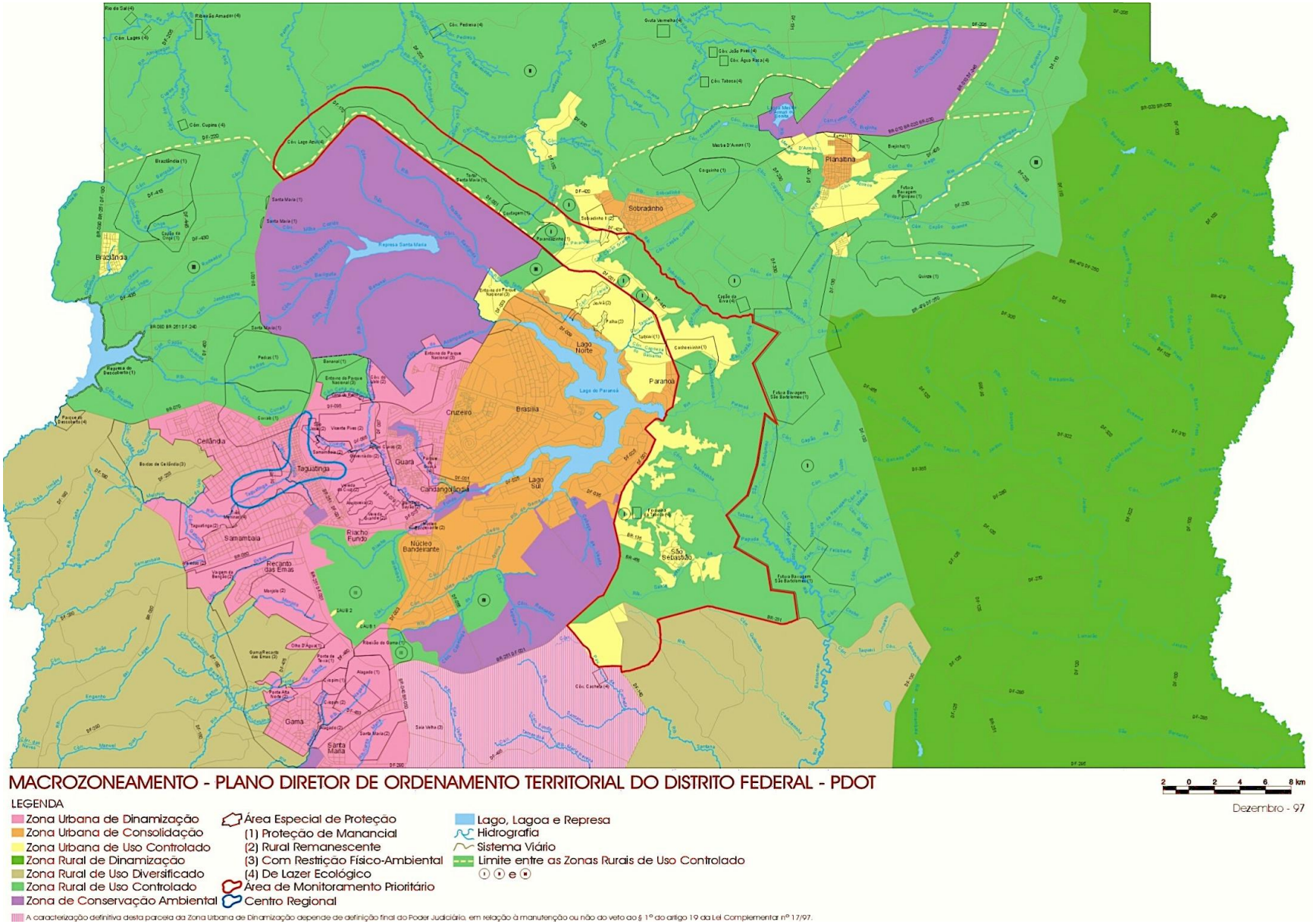
Figure 42 : Reproduction de la carte « *Pontos de Invasão* » 1995



Source : Acervo Arquivístico da SEDUH. Documento Técnico. Brasília 1995

[118] Ce centre qui a été mis en œuvre par le gouvernement avec des fonctions administratives en 1997, a été desactivé en 1999 à cause du changement de gouvernement.

Figure 43 : Reproduction du « *Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/97* »



Source :Acervo Arquivístico da SEDUH. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d

8.3. Les années 2000 : la massification d'un illégal plus ordonné

- **1999-2005**

Fin 1998, nouvelles élections et début 1999 Joaquim Roriz revient et avec lui son leitmotiv du logement sous la forme de la distribution de lots. La politique de logement officielle est lancée sous le nom de « A cidadania começa em casa – Uma Politica Habitacional para o DF » (la citoyenneté commence à la maison - une politique de logement pour le Distrito Federal).

La politique de logement a trois domaines d'action principaux:

-la production (*Joao de Barro Candango*) ; dans ce programme il y a différentes modalités pour l'accès au logement qui peut se faire soit par la source de financement (*Programar* avec des de ressources du gouvernement fédéral), soit par la modalité d'accès (*Arrendar* était une expérience pour un loyer avec option d'acquisition) ou par l'entrée des bénéficiaires (*Servir* était destinée aux fonctionnaires) ;

- la modernisation (*Vila Tecnologica*) programme autour d'un projet pilote de construction d'unités d'habitation par des technologies innovantes appliquées plusieurs entreprises de construction avec des méthodes et matériaux innovantes ;

- la régularisation (*Endereço certo*) était chargé de la régularisation/ légalisation du logement. Le projet *Endereçar* était destiné a la légalisation des lots qui avaient été distribués précédemment et le *Projeto Integrado Vila Varjao – Habitar Brasil/ BID* était un projet d'urbanisation/ amélioration d'une ancienne invasion, connu à l'époque comme favela du Varjão Financé par le gouvernement fédéral dans son programme Habitar Brasil en cooperation avec la banque interaméricaine de développement, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, ce projet proposait aussi des activités sociales, éducatives et d'aide à l'emploi en parallèle de la réalisation de l'urbanisation et des ouvrages d'infrastructure.

Cadre 2: Politique du Logement 1999-2000 : Programmes et Projets

Programmes :		
I. Joao de Barro Candango (production de logements)	**II.Inovar** (modernisation)	**III. Endereço Certo** (régularisation)
Projets :		
• **Programar** • **Arrendar** • **Servir** • **Conviver**	• **Vila Tecnologica**	• **Endereçar** • **Projeto Integrado Vila Varjao- Habitar Brasil/BID**
		Source : SEDUH 2009

Bien que la politique mentionne la population à faible revenu (de 0 à 3 Salaires minimum) comme une priorité, il n'y a pas de programme spécifique conçu pour le groupe mentionné de façon plus large, mais seulement dans certaines actions spécifiques telles que l'urbanisation de la Vila Varjão. Plus tard. 30.000 familles avec un revenu jusqu'à 12 salaires minimums ont été concernées par les programmes et projets au-dessous.

La politique du logement de 1999-2002, traite du problème des établissements informels par des actions spécifiques, au cas par cas, et met en évidence des situations considérées comme *«nécessitant une étude détaillée et proposition du gouvernement »* [119]. Les établissements informels suivants sont identifiés en tant que tels: *Vila Estrutural, Vila Telebrasília, Recanto das Emas* et *Saburo Onoyama*. Toutefois, les deux derniers ont été quand même expulsés et il n'y a pas de restitution de données cohérentes décrivant la réinstallation de leurs habitants.

En mai 2000, le Programme de logement *« Associação para Habitação Solidária* » (Association de Solidarité pour le Logement) est créé. Le programme est similaire à celui du gouvernement précédent pour les associations, les coopératives et les syndicats. Le gouvernement doit fournir des parcelles dans les zones urbanisées ou semi-urbanisées aux associations qui doivent construire les logements. Ce serait plus tard l'un des programmes les plus importants en nombre de logements produits, avec 8.204 unités (SEDUH 2005) construites.

Toujours en 2000, à l'intérieur d'un cadre principal de renforcement des capacités institutionnelles des municipalités du Programme fédéral Habitar Brasil / BID, l'étude *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais* - PEMAS (Plan stratégique municipale pour les établissements au-dessous des normes) est élaboré pour Brasilia. Le but de cette étude était de générer une image essentielle des conditions urbaines de logement dans la ville pour construire une base pour un programme de développement institutionnel, en particulier dans le «au-dessous des normes» les établissements informels, les invasions. Le PEMAS, liste par région administrative et par localité un total de 17.505 habitations à faible revenu dans les établissements informels, invasions.

[119] GDF. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Política Habitacional – 1999/2002: no DF a cidadania começa em casa. Brasília, S/D

- **Vila Varjao**

La mise en œuvre en 2001 du *Projeto Integrado Vila Varjão* (projet intégré Vila Varjão) est un jalon des politiques par rapport aux établissements informels. Le projet est dit « intégré » car, en parallèle aux actions d'urbanisation et construction de logements, un projet social d'intégration de cette population est prévu avec des actions relatives à l'éducation et une aide à l'emploi. L'environnement aura aussi une place très importante dans ce projet, car cette invasion est située dans une zone sensible et à risque.

Cette communauté a lutté pour rester dans la région depuis plus d'une décennie. Selon une enquête réalisée en mai 2001 par le Secrétariat d'Etat de logement et développement urbain - SEDUH, 2.373 familles vivaient dans l'établissement informel de la *Vila Varjão*.

Les études environnementales menées pour Vila Varjão ont montré que la région était essentiellement inadaptée à l'établissement urbain en raison d'un environnement fragile. Mais, du point de vue social, la régularisation du peuplement serait recommandable. L'Institut brésilien pour l'environnement, *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* - IBAMA, en raison de la fragilité environnementale, était contre le projet d'établissement urbain dans la région. Il y a de nombreuses négociations entre l'institut et le gouvernement local. Enfin, pour la mise en œuvre des actions d'urbanisation, l'IBAMA a exercé de nombreuses pressions pour que le projet puisse aboutir. Une forte limitation aux nouvelles invasions et une attention nécessaire, compte tenu de l'environnement local, ont été recommandées.

Le projet d'urbanisation et amélioration de cet établissement informel est financé par la Banque Interaméricaine de Développement (*Banco Interamericano de Desenvolvimento* – BID) et par le Gouvernement du District Fédéral travers le SEDUH (*Secrétariat d'Etat du Logement et du développement urbain*). La mise en œuvre de ce projet suit les tendances des institutions internationales telles que la Banque Mondiale et UN-Habitat qui recommandent de stabiliser les populations des établissement informels dans leurs lieux de résidence originels, ainsi que de faciliter leur intégration urbaine par des programmes éducatifs et d'appui à l'emploi.

Pour les techniciens du gouvernement, dans le SEDUH, c'est tout un apprentissage qui va être établi par ce programme. D'abord, le financement vient d'un organisme international et avec ceci, des règles strictes sont établies et doivent être suivies pour que le financement soit libéré à chaque étape. De cette façon, une importance égale est donnée aux ouvrages d'infrastructures et aux actions sociales, ce qui représente une évolution importante des politiques urbaines et du logement et signifie une nouvelle façon de travailler pour les techniciens du SEDUH.

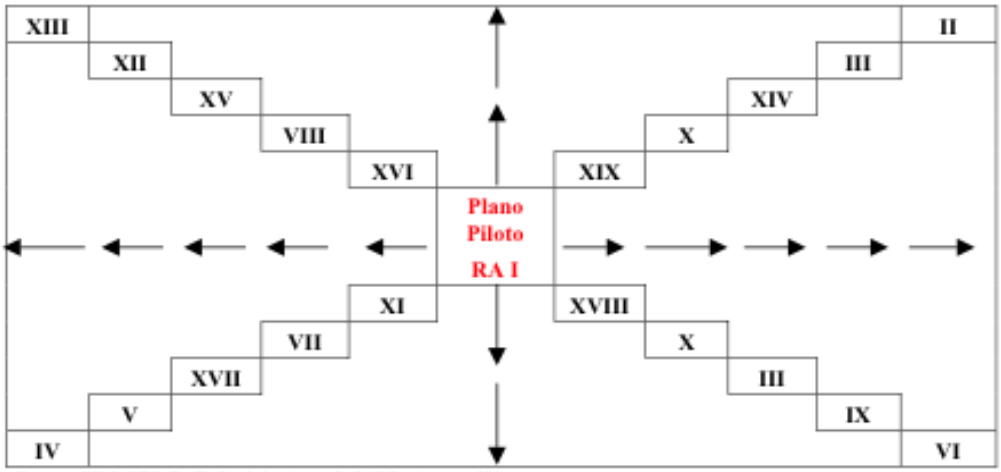
Le projet représente à Brasilia, l'un des projets de modernisation de la «nouvelle génération» dans la ville, où des actions intégrées ont été menées conjointement avec la communauté, telles que l'éducation environnementale, le renforcement des capacités de travail et la génération de revenus.

Bien qu'il n'y ait pas d'opérations massives d'expulsions dans les années 2000 le SIV-SOLO (système intégré de vigilance des terres), est un important acteur très actif sur la question des établissements informels. Selon le rapport annuel de 2003 du SIV-SOLO, entre 1999 et

2003, 53.047 logements (cabanes et maisons en briques) ont été démolis et un linéaire de 1.314 km de clôtures et de murs a été retiré (COBRAPE / SEDUH 2004) [120].

La stratégie d'action pour les expulsions est un facteur important dans la localisation des implantations informelles ; les mesures concernant les expulsions seront appliquées prioritairement aux zones centrales, comme le montre le diagramme suivant :

Figure 45 : Schéma des zones de priorité d'action du Siv-Solo



Fonte: SIV-SOLO, Relatório Anual, 2003. Anexo IV

Legenda:

RA XIX Candangolândia
RA XI Cruzeiro
RA XVIII SHIN
RA XVI SHIS
RA X Guará
RA VII Paranoá
RA X SIA
RA VIII Núcleo Bandeirante
RA XV Recanto das Emas
RA XIV São Sebastião
RA III Águas Claras
RA XVII Riacho Fundo
RA III Taguatinga
RA V Sobradinho
RA IX Ceilândia
RA XII Samambaia
RA II Gama
RA IV Brazlândia
RA VI Planaltina
RA XIII Santa Maria

Le SIV-SOLO est une réponse importante du gouvernement et montre sa volonté d'afficher sa tolérance zéro vis-à-vis des établissements informels. D'un côté il y a effectivement une forte répression des invasions mais de l'autre, les programmes de logements restent inaccessibles aux plus pauvres. Bien qu'il y ait un effort de compréhension du phénomène des invasions notamment bien illustré par les études diligentées, il n'y a pas d'importantes réponses pratiques préventives (et non seulement réactives) et à long terme concernant la question.

[120] GDF. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH; Subsecretaria de Política Urbana e Informação – SUPIN; Programa Habitar Brasil/BID; Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios; Companhia Brasileira de Projetos e Obras – COBRAPE. *Estudo das Invasoes de Baixa Renda no Distrito Federal*. Brasilia, outubro 2004

8.4. 2005-2010 la révision participative du Plan Directeur (PDOT) et le futur de la capitale

Cette période est caractérisée par la continuité de la politique du logement du gouvernement précédent, car avec le changement de la loi la réélection d'un mandat après l'autre est devenue possible. Ainsi, Joaquim Roriz continue-t-il de gouverner le DF de 2000 à 2005.

Cela signifie aussi la continuité au sein du corps des techniciens de ceux qui ont fait la politique du logement et la planification urbaine. Bien que le logement ait continué à être un thème extrêmement politique sur lequel les techniciens n'ont pas vraiment la parole face aux décisions populistes, leur participation à la réalisation apporte quelques innovations.

Avec la réélection du gouvernement, il n'y a pas de changements majeurs dans la politique du logement. Il n'y aura pas d'expulsions massives faites dans la période, car les actions se concentrent sur la restructuration du système de planification urbaine et territoriale. Une évaluation du processus de la politique du logement est démarrée avec le Séminaire, *Habitação 3 – Novas perspectivas* (habitation 3 - Nouvelles perspectives) avec une large participation des citoyens et des groupes organisés.

Selon le document de référence de ce séminaire[121], de 1999 à 2002 près de 30.000 familles ont pu acquérir une maison à travers les différents programmes menés par le gouvernement. Mais les programmes n'arrivent toujours pas à atteindre les groupes à très faible revenu et les pauvres vivent encore et toujours dans les invasions.

Le principal résultat du séminaire a été le choix de maintenir la politique précédente et incorporer quelques autres objectifs, tels que l'évaluation des établissements informels pour décider soit de leur viabilisation et amélioration, soit de leur éviction et au final, trouver les moyens d'éviter les occupations urbaines irrégulières.

Il n'y a pas d'actions d'évictions à ce moment là, plusieurs groupes travaillent sur la question des invasions ou illégalités avec différentes approches, soit sur le foncier, soit la régularisation des condominiums et leurs adéquations environnementales, ou encore des études pour la régularisation des invasions à bas revenus les plus importantes. De manière générale, il y a une étude sur les invasions dans le District Fédéral (SEDUH/COBRAPE 2004) qui indique que 41.902 familles ou 168.852 personnes[122] habitent dans les invasions.

Selon une recherche faite par l'agence de planification du DF, la CODEPLAN en 2009 il y avait un total de 55.983 domiciles précaires et 227.453 personnes habitant ces logements dans le DF (Source : Codeplan. Pesquisa Domiciliar Socioeconômica 2009).

En 2005, un projet intitulé *Brasília Sustentável* (Brasilia durable) est approuvé par la Banque Mondiale. Le prêt pour financer le projet de US $ 57,6 millions rentre dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Selon la Banque Mondiale ce projet

[121] GDF. SEDUH. Habitaçao 3- Novas Perspectivas . Brasilia, DF 2000. Ce document a été incorporé à la publication du decret sur les politiques de développement urbain et Habitation de juin 2004. *DECRETO Nº 24.628, DE 07 DE JUNHO DE 2004 Dispõe sobre as Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do Governo do Distrito Federal, e dá outras providências.*

Art. 2º Com referência às Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano e Habitacional, são os definidos os seguintes princípios norteadores:

V- direito do cidadão ao acesso à terra e à moradia digna, considerando a habitação não limitada apenas à moradia, mas como um conjunto dos benefícios urbanos, seja com a infra-estrutura, com equipamentos públicos comunitários e demais serviços urbanos;

[122] GDF. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH; Subsecretaria de Política Urbana e Informação – SUPIN; Programa Habitar Brasil/BID; Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios; Companhia Brasileira de Projetos e Obras – COBRAPE. *Estudo das Invasoes de Baixa Renda no Distrito Federal*. Brasilia, outubro 2004

doit «répondre aux besoins croissants du District fédéral et dans la région métropolitaine de Brasilia à réduire les disparités régionales, les inégalités et assurer des ressources en eau de qualité »(Banque mondiale 2006). Parmi ses objectifs, le renforcement institutionnel, la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale des localités présentant des conditions sociales critiques. L'invasion de la *Vila Estrutural,* une des plus grandes invasions de Brasília en situation des plus critiques , tant du point de vue de l'environnement et que du social, va faire l'objet d'une opération de réhabiliation urbaine par ce projet.

Même si un nouveau gouvernement est élu en 2005, celui de Arruda[123], ce nouveau gouvernement est en fait supporté par le précédent et il y a donc une continuité dans les politiques urbaines. Il y a momentanément un grand espoir dans le domaine des politiques urbaines et du logement car Cassio Taniguchi, ex-préfet de Curitiba et disciple de Jaime Lerner est nommé Secrétaire de Développement Urbain et Logement du DF. Il y avait dans l'air à ce moment et surtout entre ceux qui travaillaient sur la planification et la gestion urbaine un espoir pour la mise en œuvre de projets stratégiques innovants dans le DF.

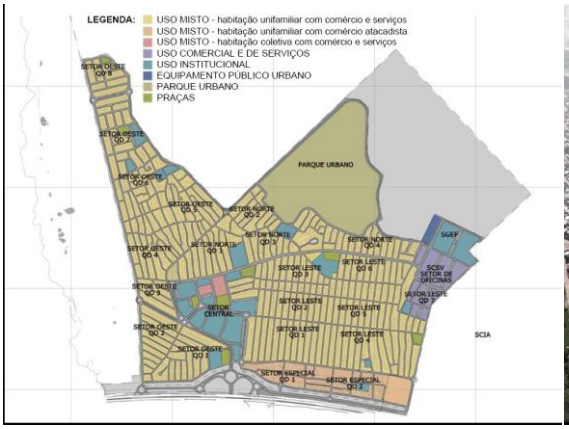
Encadré 6 : La Vila Estrutural

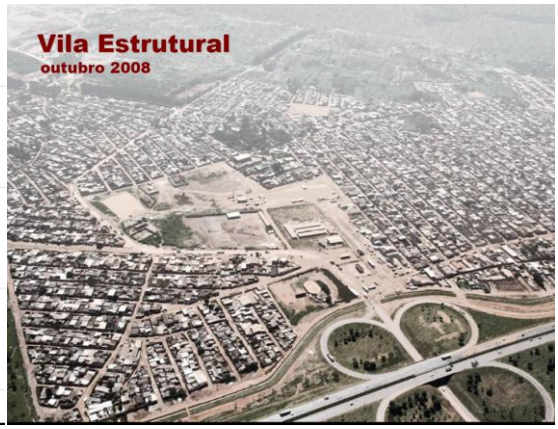
Vila Estrutural :

Population 25.000 hab. (SEMU 2008)

Area 525.885 Ha

Le « *Lixão da Estrutural* » (Grande décharge de la Estrutural – nom de la autoroute à coté de la zone) a commencé dans les années 1960, après l'inauguration de Brasilia. Quelques années plus tard arrivèrent les premières cabanes de ramasseurs d'ordures à proximité. Bien qu'il ait été jugé impropre à l'habitation, car cest une zone de terrain de décharge et de se trouver près du *Parque Nacional Brasilia,* plusieurs tentatives ont été faites auparavant pour fixer les résidents.





Projet d'aménagement

Vila Estrutural vue aérienne (2008)

La Vila Estrutural, (le nom de Vila est venu postérieurement), est la deuxième plus grande invasion du District Federal (après Itapoã et après le Paranoá). Elle est considérée comme celle dont les conditions sont les plus critiques dans le DF.

En 2009 le terrain de décharge est encore actif avec des gens, même des enfants, qui travaillent sur les ordures pour ramasser des déchets recyclables. Selon l'une de nos interlocuteurs (une habitante de la ville que j'ai interviewée), en 2009, son mari travaille encore sur les déchets et reçoit pour chaque « *bag* » plein des carafes plastiques du type « PET ». Il a pour son travail un revenu de 400 reais par semaine (SMIC = 510 Reais 2009). Sa préoccupation majeure était que la fermeture du terrain de décharge menaçait le revenu de la famille car malgré les très mauvaises conditions, le travail sur les ordures rapportait pas mal comparé à bien d'autres métiers.

[123] Ce gouverneur a souffert un procès d'impeachment à cause de la corruption.

Photos prises par l'auteur en novembre2009

Le travail sur les ordures

A ce moment là, en 2009, le projet social est coordonné sur le site par l'institut *« Instituto Vidas Parceiras »* de développement social et génération de revenus. Le projet organise des cours et formations pour les gens de la *Vila Estrutural*. Charpentier, ouvrier de la construction civile, serveur/serveuse, coiffeur/ coiffeuse sont quelques unes des formations dispensées. La préoccupation majeure c'est qu'il faut créer des nouvelles compétences surtout chez ceux qui vivent du travail sur la décharge car sa fermeture est prévue.

Le gouvernement a construit des logements standard qui n'ont pas été acceptés par quelques familles car ils se prêtaient mal à leur mode de vie non-conforme, de par leur petite taille et configuration . Avec la limitation de la taille du terrain et les maisons déjà construites, certaines familles ne sont pas intéressés à emménager dans les petites maisons proposées par le gouvernement, et il a fallu de longues négociations avec les agents sociaux pour leur faire accepter le déménagement.

Les logements du gouvernement

Le gouvernement a installé un « restaurant social « (repas a 1real)[124]. Partie d'un projet du gouvernement du DF, ce type de restaurant est déjà implanté dans d'autres parties moins favorisées de la ville. Il est toujours plein. 1 real c'est vraiment pas cher pour se nourrir.

Photos prises par l'auteur en novembre2009

Restaurant social (repas à 1real)

[124] 1 Real Brésilien = à 0.40 Euros (avril 2012)

La révision du PDOT

C'est en 2004 que les discussions autour de la révision du plan directeur du DF commencent suivant les lignes directrices du statut de la ville. La révision du *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal* est en fait en processus de révision participative coordonnée par le secrétariat de développement urbain et logement, le SEDUH (*Secretaria de Desenvolvimento Urbano Habitação*).

Encadré 7 : Le statut de la ville

Le Statut de la Ville est la loi brésilienne qui réglemente le chapitre sur la politique urbaine de la Constitution Fédérale de 1988. Le Statut de la Ville (Loi fédérale 10257/2001) définit les lignes directrices devant être observées par l'Union (le gouvernement fédéral) et les Municipalités (le gouvernement municipal) pour garantir, par le biais de l'application de la politique urbaine, la réalisation des fonctions sociales de la propriété urbaine et de la ville, ainsi que le droit à des villes durables et au développement de modes de gestion démocratiques dans les villes.

Selon la Constitution brésilienne, le plan directeur est l'instrument de base de l'expansion urbaine et du développement (art. 182 PAR 1 FC). La Constitution établit aussi les instruments pour la garantie de la gestion de la ville et la fonction sociale des propriétés dans chaque municipalité. Les grands principes qui guident le Plan directeur d'une ville sont dans le Statut de la ville. Le Plan directeur est l'instrument de planification urbaine et territoriale qui doit être construit avec la société, les pouvoirs exécutif et législatif dans chaque municipalité. Chaque ville de plus de 20.000 habitants ou avec du tourisme et / ou un intérêt stratégique est obligée par la loi d'avoir un plan directeur.

L'aménagement du territoire urbain doit définir l'occupation territoriale dans une municipalité ou une région en définissant les activités et les utilisations spatiales qui devraient être établies dans le présent et l'avenir dans les différents domaines de la ville. Il vise à promouvoir le développement urbain et territorial pour tous les citoyens. Pour ce faire, l'ordre territorial doit interagir avec les dynamiques économiques et sociales; tenir en compte l'environnement, les ressources naturelles disponibles et la durabilité. Dans cette perspective, le Plan directeur d'urbanisme est considéré non seulement comme un mécanisme d'utilisation des terres et de contrôle de celles ci, mais aussi comme un instrument inducteur du développement durable.

Basé sur le principe de la fonction sociale de la propriété et de la gestion démocratique de la ville, le Statut de la Ville comporte des normes d'ordre public et d'intérêt social réglementant l'usage de la propriété urbaine de manière à garantir le bien collectif, la sécurité et le bien-être des citoyens. Le Statut de la Ville traite en particulier:

• Des instruments voués à garantir l'accomplissement de la fonction sociale de la propriété, tels que l'impôt progressif sur la propriété urbaine ou le mécanisme de l'expropriation au nom de la réforme urbaine ;

• Des critères pour l'élaboration et l'exécution du Plan Directeur par les Municipalités.

• Des instruments de régularisation foncière des aires urbaines occupées par la population aux revenus modestes.

• Des instruments de gestion démocratique de la ville: audiences publiques, conseils et conférences des villes au niveau national, régional et municipal.

Le Statut de la ville à établi les lignes directrices pour la politique urbaine au Brésil et des instruments pour assurer dans chaque municipalité le «droit à la ville » des citoyens tels que la planification participative et obligatoire et tels que les zones d'intérêt social.

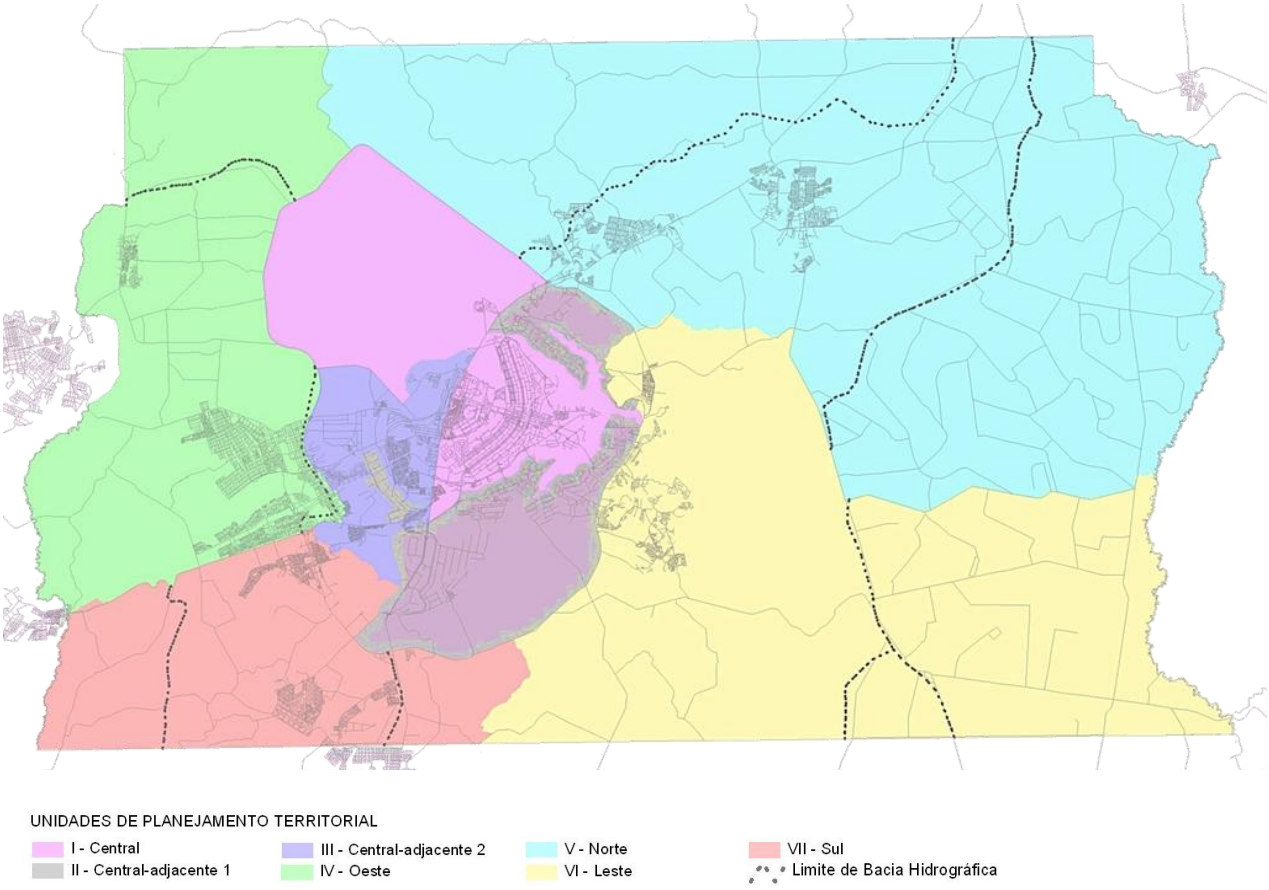
Le Statut de la ville ratifie certains des instruments novateurs, qui sont déjà en usage dans les grandes municipalités telles que le transfert des droits de développement, l'acquisition des droits de développement, zones d'intérêt social et l'impôt progressif de la propriété en milieu urbain pour les zones de terrains urbains vacants. Les zones d'intérêt social sont aujourd'hui un instrument juridique important dans le traitement des quartiers informels de façon à garantir la sécurité d'occupation des habitants contre les expulsions et pour les futurs projets de modernisation.

Pour la révision du PDOT le territoire a été divise en unités de planification territoriale (Unidades de Planejamento Territorial UPTs)

Pour la définition des unités de planification, les paramètres suivants ont été utilisés:

1. La polygonale de la zone du patrimoine de l'ensemble urbain de Brasilia;
2. Les limites des régions administratives;
3. Les principaux corridors de transport du District fédéral;
4. Les secteurs de recensement;
5. La morphologie urbaine;
6. Les affinités économiques, et les bassins hydrographiques

Figure 46 : Reproduction de la carte des *Unidades de Planejamento Territorial– UPTs* (Unités de Planification Territoriale)



Source: Acervo Arquivístico da SEDUH. Documento Técnico. Brasília, 2011

Le processus de planification et de gestion du PDOT 2004/2009 est diffèrent des plans précédents, passant d'une dimension spatiale très explicite, comme l'approche de zonage et de réglementation à une approche sectorielle des politiques. Les discussions sur chaque politique sectorielle est discuté avec la participation communautaire selon six thèmes principaux: La mobilité urbaine et des transports; l'environnement et le patrimoine culturel;

le développement durable et la génération d'emplois et revenus; Le logement, l'Infrastructure et les services et Planification et territoriale et système de gestion.

La version finale du PDOT est survenue en 2009[125] et a comme innovation des propositions stratégiques innovantes qui sont : régularisation ; dynamisation; revitalisation, structuration du réseau routier; nouveaux quartiers d'habitation, intégration de l'environnement et Pôles multifonctionnels.

La révision du plan indique la nécessité d'élaborer de nouvelles lignes directrices de macro zonage, car la croissance de la ville n'a pas suivi celles proposées par le plan précédent. Ainsi, le plan vise aussi à une adéquation du plan à la réalité. Pour cela, la *stratégie de régularisation* a examiné deux principaux groupes d'établissements informels - les zones d'intérêt social et les zones d'intérêt spécial. Alors que les zones d'intérêt spécial sont liés aux établissements informels à faible revenu, les zones d'intérêt spécial sont celles liés aux communautés fermés (*gated communities)* et les lotissements des classe moyennes qui ont été établis dans les zones écologiquement vulnérables.

Figure 47 : Les croquis des projets stratégiques dans les villes satellites

SOURCE: SEDUH 2009

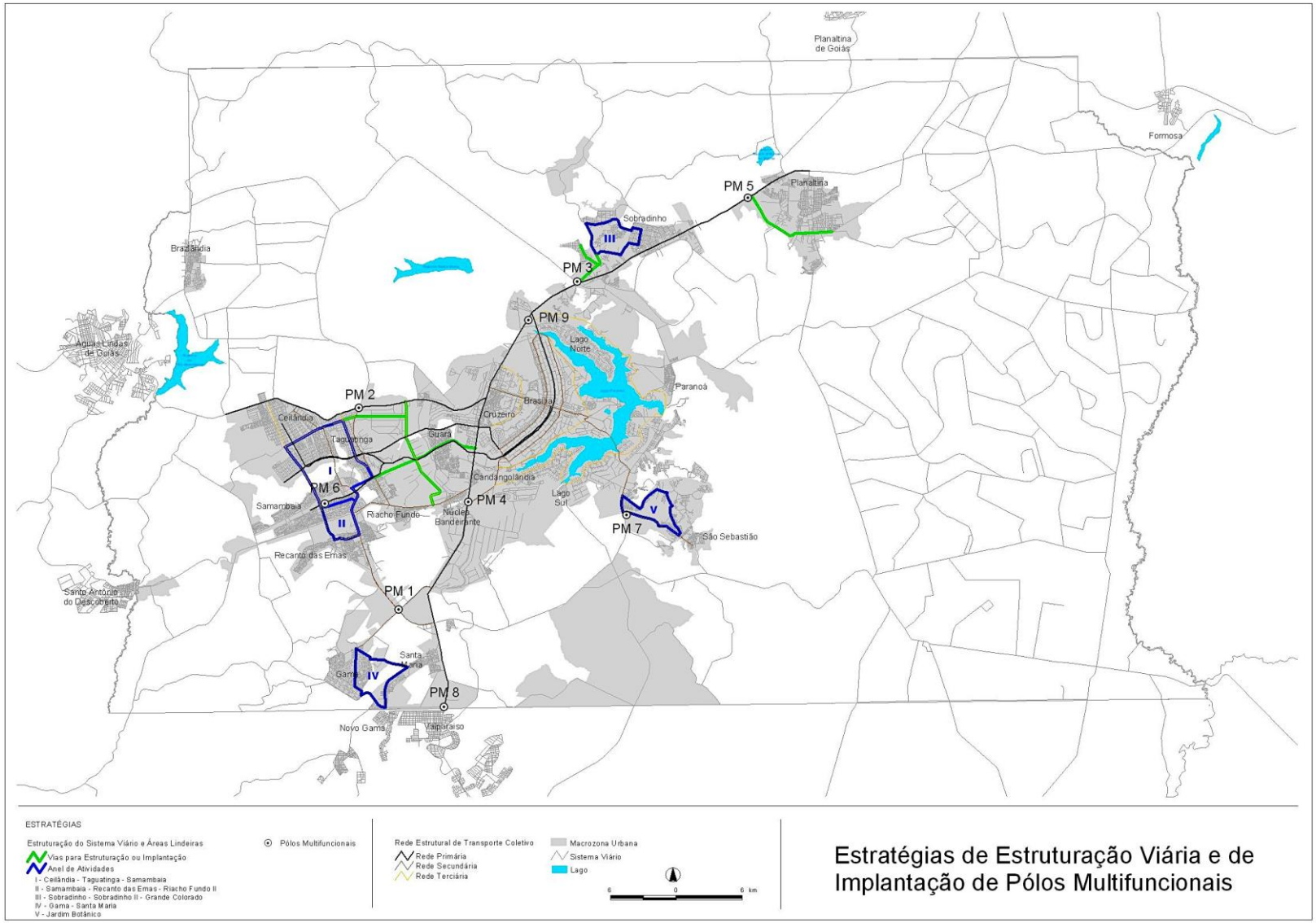
D'autres stratégies qui apportent quelque chose de nouveau sont la dynamisation et les Pôles multifonctionnels qui sont reliés à la structuration du réseau routier. Selon le texte du plan "*Les stratégies d'intervention indiquent un ensemble d'actions qui orientent les investissements futurs et les projets du gouvernement et le secteur privé en utilisant les ressources nationales et internationales à travers les nouveaux instruments de gestion urbaine*". La stratégie de dynamisation est basée sur un concept d'axes, avec des zones d'intervention au long des corridors de transport et les pôles. Ces domaines d'intervention

[125] Loi 803 25/04/2009 *"Lei Complementar Nº 803, de 25 de abril de 2009",* après 165 audiences publiques et la participation de plus de 15.000 personnes.

sont proposés avec des activités qui généreraient une dynamique régionale reliée par des infrastructures de transport, principalement le réseau routier. Les Pôles multifonctionnels sont une tentative pour créer de nouvelles sous-centralités autour des terminaux de transports en commun, offrant des services et des activités commerciales et de loisirs, de culture et des logements. Ces activités sont désignées selon les vocations et les nécessités de chaque ville et région. Dans la stratégie de structuration du réseau routier, des anneaux d'activités sont proposées comme une reconnaissance de l'importance des transports en commun et de la multiplicité des fonctions du réseau routier pour l'intégration entre les agglomérations urbaines dispersées (très caractéristiques dans le DF). Ainsi ces anneaux sont aussi vus comme une sorte d'attraction et de générateurs d'attraction territoriale nouvelle et avec un potentiel pour offrir des solutions plus efficaces pour le transport public.

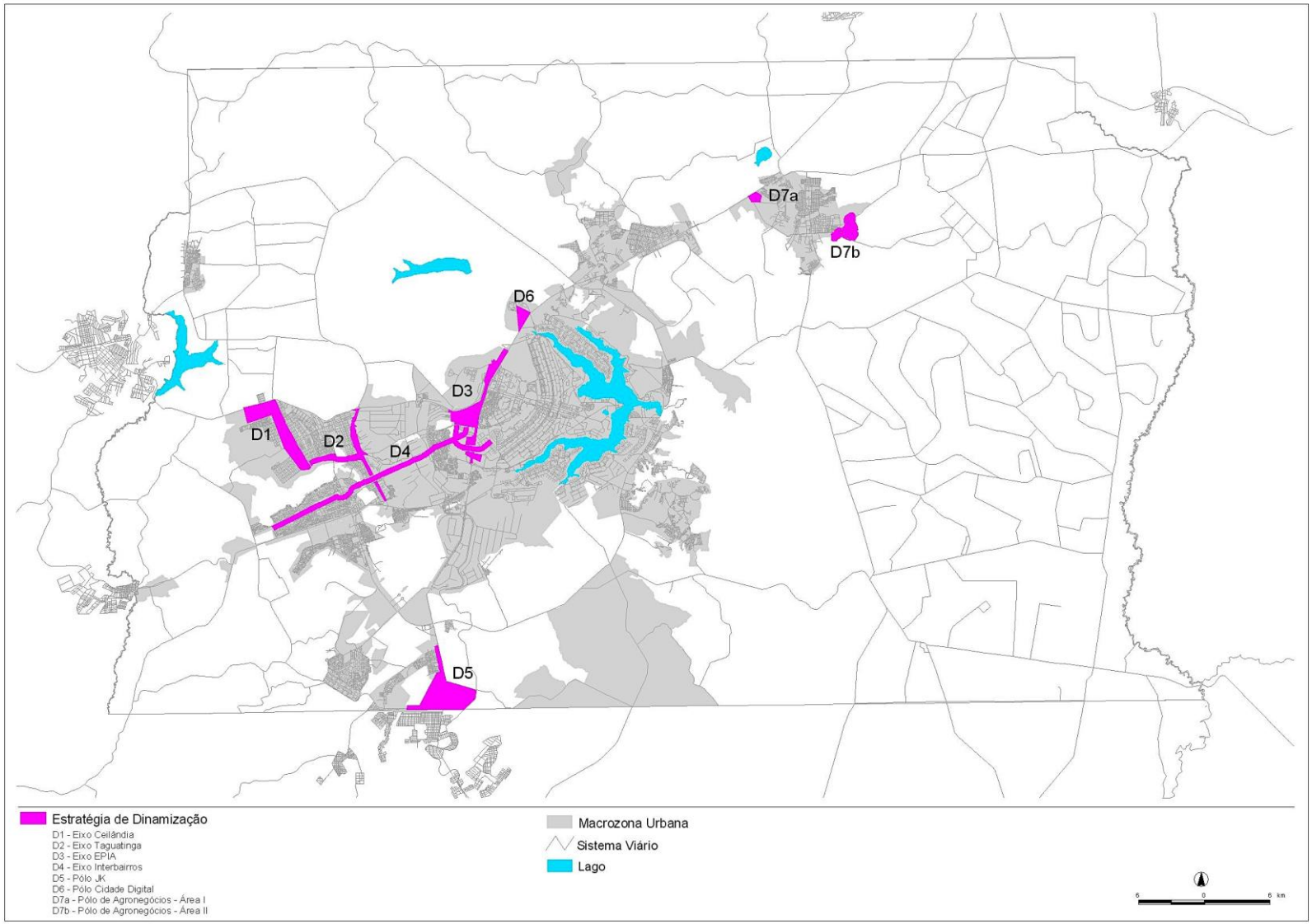
Ce plan présente deux choses qui sont innovantes et très intéressantes 1. La participation populaire et 2. Les visions stratégiques pour l'intégration de ces agglomérations urbaines dispersées dans le territoire du DF (les villes satellites).

Figure 48: Reproduction de la carte "*Estratégias de estruturação viária e de implantação de Polos Multifuncionais*



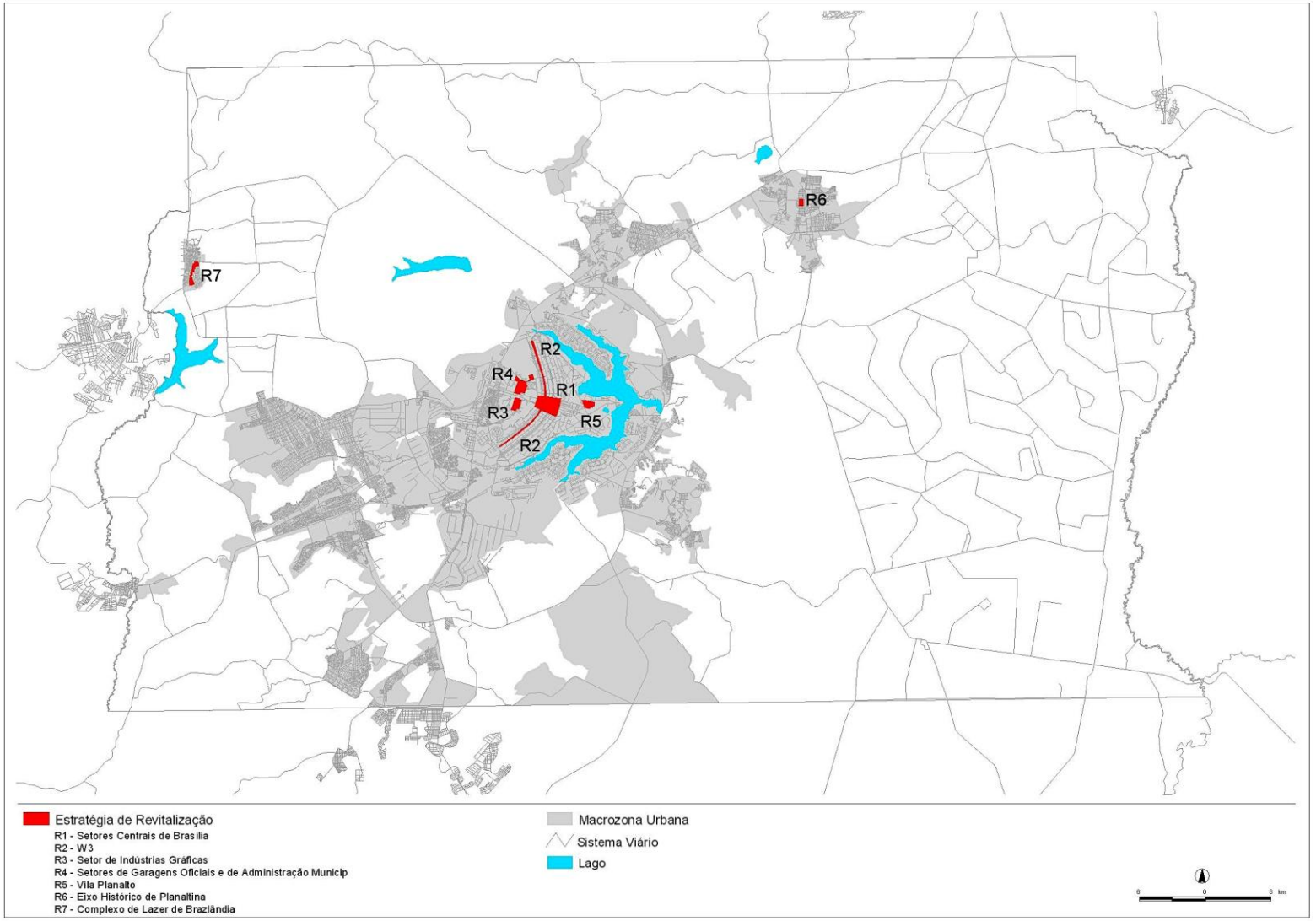
Source: Acervo Arquivístico da SEDUH. Documento Técnico. Brasília, 2011

Figure 49: Reproduction de la carte "*Estratégia de Dinamização*"



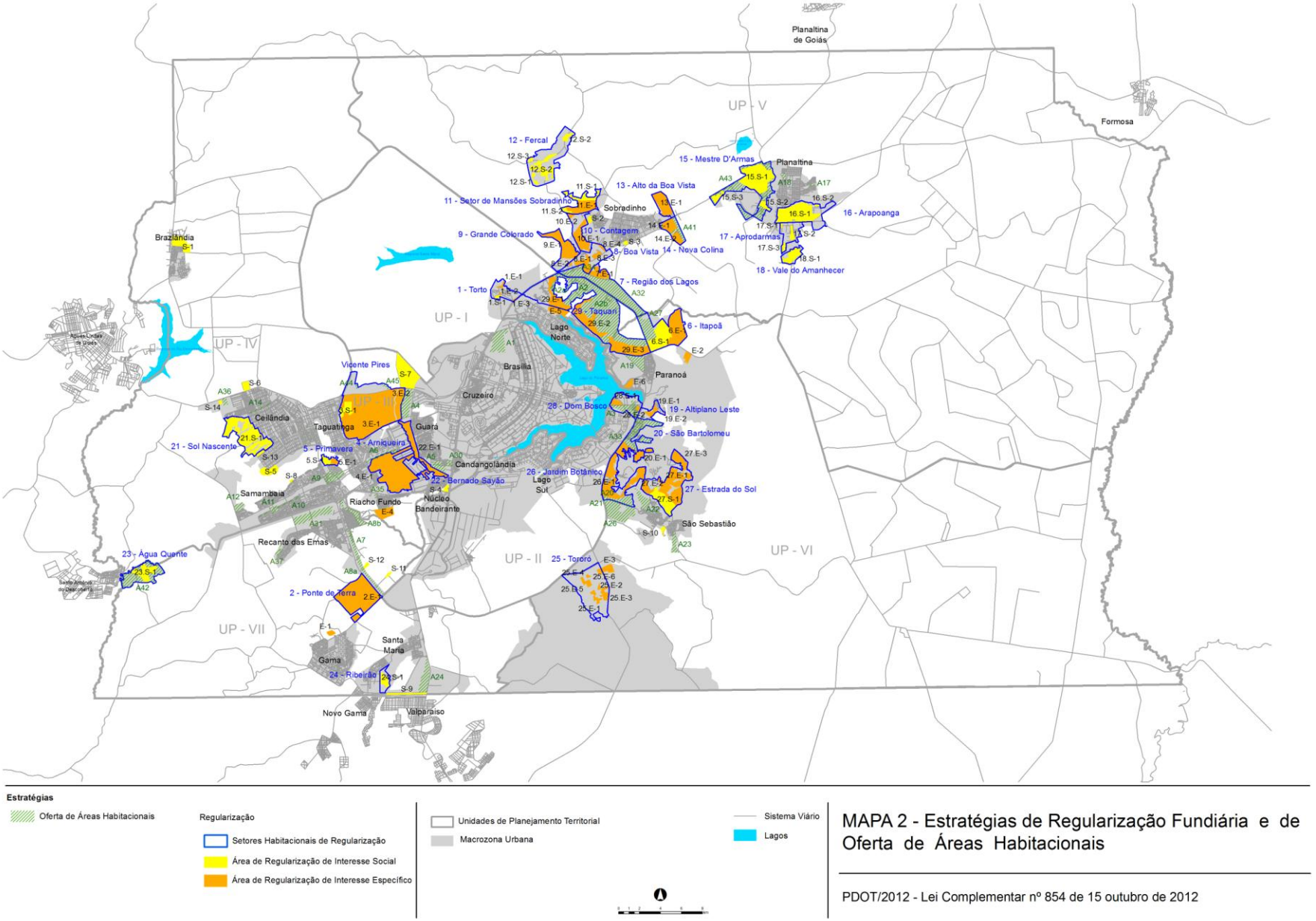
Source: Acervo Arquivístico da SEDUH. Documento Técnico. Brasília, 2011

Figure 50: Reproduction de la carte "*Estratégia de Revitalização*"



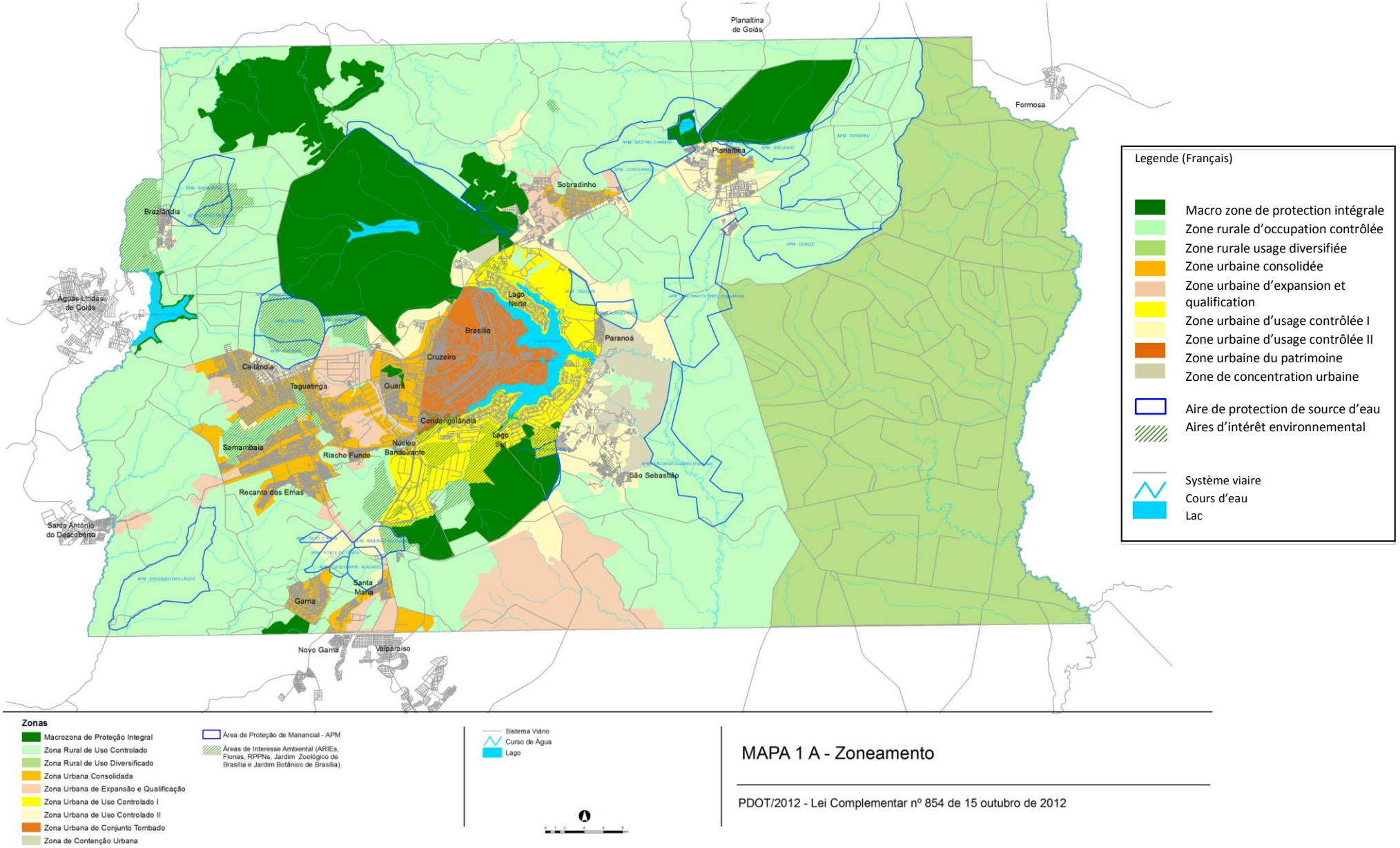
Source: Acervo Arquivístico da SEDUH. Documento Técnico. Brasília, 2011

Figure 51: Reproduction de la carte: "*Estratégia de Regularização Fundiária e de Ofertas Habitacionais*"



Source: Acervo Arquivístico da SEDUH. Documento Técnico. Brasília, 2012

Figure 52: Reproduction de la carte « Zoneamento PDOT/2012 »



Source: Acervo Arquivístico da SEDUH. Documento Técnico. Brasília, 2012

II.9. Les principaux instruments de la politique urbaine de 1989 à 2010

La période de 1988 à 2010 est caractérisée par un processus d'urbanisation accélérée impressionnant et par les avancées dans la législation de l'aménagement territorial et de l'environnement.

La publication d'une politique locale de logement est une première et une innovation dans le champ des politiques gouvernementales. Le souci de l'environnement et de l'influence internationale à travers l'Agenda 21 et les Objectifs du Millénaire pour le développement peuvent être également vus comme des avancées.

Dans le domaine environnemental, bien qu'il existe des conflits entre l'Agence fédérale de l'environnement - IBAMA et le gouvernement local, pour l'intégration urbaine des invasions d'habitat précaire, des projets d'urbanisation des invasions (*slum upgrading projects*) sont développés avec l'appui de la Banque Mondiale. La loi fédérale du Statut de la Ville est une réalisation importante qui définit les zones d'intérêt social (ZEIS) ainsi que la révision participative de plans directeurs.

Au début de cette période, il y a un grand programme de distribution de lots pour la construction de logements dans des villes satellites créées spécifiquement à cette fin. Ce grand programme distribue 150.000 lots entre 1989 et 1995. Le gouvernement suivant, en opposition avec le précédent, laisse la question du logement de plus démunis à côté à cause de son fort lien politique avec le gouvernement anterieur.

Le Gouvernement a eu, au début de cette période, une vision entrepreneuriale de la gestion foncière, en particulier sur les appels d'offres dans la zone centrale. Il y a par conséquent une hausse du marché foncier informel pour répondre à la demande de logements insatisfaite, même dans les classes à revenu moyen et élevé, et, bien sûr une augmentation des invasions, ce qui a crée une expansion horizontale des infrastructures, et une «ville illégale» en croissance vertigineuse.

A la fin de cette période il y a un effort pour intégrer cette urbanisation informelle dans la planification de l'ensemble du territoire du DF d'une façon plus réaliste. Il faut aussi souligner la forte participation populaire dans le processus de révision du plan directeur.

La planification et l'environnement

Dans le domaine de l'environnement, il y a la création d'unités de conservation de l'environnement, la demande d'un permis d'environnement pour les nouveaux projets et un décret fédéral de protection environnementale en 2002[126].

La législation concernant l'aménagement d'autre part s'exerce sur plusieurs plans : le *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal* - PDOT (Plan Directeur de développement et ordonnancement territorial du *Distrito Federal*) en 1992, qui a consolidé les plans précédents - PEOT (1977), POT (1985), Brasilia Revisitada (1987) et POUSO (1990).

Entre 2004 et 2009 il y a le processus de révision du PDOT avec une grande participation populaire (des réunions de quartier aux grandes audiences publiques).

La politique du logement

La trajectoire du gouvernement de Joaquim Roriz (1988-1990, 1991-1995) a été marquée par la distribution de lots semi-urbanisées en réponse à la demande croissante de logements dans le DF. La politique du logement était, par conséquent, la plus importante parmi les politiques de ce gouvernement.

Le *Programa de Assentamento de População de Baixa Renda* (programme pour le logement des populations à faible revenu) est crée afin d'éradiquer les invasions de terres publiques et d'installer les familles qui vivaient dans de mauvaises conditions dans les villes satellites déjà existantes. Ce programme consistait en trois étapes: 1) l'identification et l'enregistrement de des résidents des invasions sur les listes de sélection de la population et des locataires à faible revenu; 2) l'éviction et l'établissement des populations dans des zones définitives, 3) La consolidation des lotissements (Gonçalves, 1998).

Il y avait un fossé et une véritable contradiction en ce qui concerne ce qui était envisagé dans la loi qui régissait la politique du logement pour le DF et dans la pratique quotidienne des mesures prises par les services du logement au gouvernement.

La politique du logement[127] développée dans cette période, visait à assurer l'amélioration continue de la qualité de vie dans le District Fédéral. Les principes directeurs de cette politique étaient principalement:

- L'occupation ordonnée du sol en suivant les directives du Plan Directeur de Développement et Ordonnancement Territorial du *Distrito Federal* (PDOT), les Plans Directeurs Locaux (PDL) et le Statut de la Ville;
- L'amélioration de la structure urbaine existante à travers la densification urbaine des noyaux urbains déjà constitués et la verticalisation des logements par la construction de logements collectifs;
- La préservation de l'ensemble de la zone urbaine de Brasilia reconnue par L'UNESCO comme patrimoine culturel de l'humanité ;
- La gestion démocratique qui assure la participation active des agents publics et privés qui collaborent dans le secteur et la participation commune à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques urbaines et du logement;

[126] Presidência da República. "Decreto de 10 de janeiro de 2002. *Cria a Área de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central, no Distrito Federal e no Estado de Goiás, e dá outras providências". Art. 1o Fica criada a Área de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central, localizada no Distrito Federal e no Estado de Goiás, com a finalidade de proteger os mananciais, regular o uso dos recursos hídricos e o parcelamento do solo, garantindo o uso racional dos recursos naturais e protegendo o patrimônio ambiental e cultural da região.*
Disponible en : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2002/Dnn9468.htm; dernière visite le 03/07/2008

[127] Decret n. 28 24 628 du 07 Juin 2004.

- Le droit du citoyen d'accès à la terre et à un logement adéquat (digne), compte tenu qu'une maison ne se limite pas au logement, mais comme un ensemble de prestations urbaines, soit avec l'infrastructure, des équipements publics communautaires et d'autres services urbains;
- La captation et génération de ressources pour la durabilité des politiques de développement urbain et logement ;
- et l'amélioration des conditions de logement avec la participation effective de la communauté, groupes civiques et des organes gouvernementaux.

Malgré la capacité du corps technique et ses rapports et avertissements, les actions prises concrètement suivaient souvent des ordres politiques qui venaient « du haut », qui ne respectaient pas les programmes ou les directives de la politique du logement. Encore, fréquemment, les critères de sélection des bénéficiaires étaient vagues et confus de la part des services responsables du logement, en particulier en ce qui concerne les inscrits dans le cadastre du logement au SEDUH[128]. Ainsi, bien que le gouvernement de Joaquim Roriz ait entrepris des actions dans le domaine du logement, celles-ci ne correspondaient pas toujours aux besoins réels de la population.

D'un côté les programmes de distribution de lots ont reçu plusieurs prix de meilleures pratiques inclus celui de l'ONU[129]. Mais d'un autre côté ces qui s'y trouvent sont complètement dépourvus d'infrastructures urbaines et des équipements collectifs. Ils ont contribué à l'expansion horizontale des noyaux urbains dans le territoire du DF avec une qualité de vie médiocre pour cette population, tout en accentuant les inégalités déjà présentes entre les villes satellites et le centre de la capitale.

La participation populaire, les associations et les coopératives

La participation populaire dans la planification était un pas important dans la construction des politiques urbaines à la fin de cette période. Avec l'expertise d'une ONG spécialiste dans les processus participatives, les réunions ont progressé depuis les petits rassemblements à l'échelle du quartier jusqu'aux grandes audiences populaires.

Pour la révision du PDOT, les Régions Administratives du DF, les Ras, ont été regroupées dans des « Unités de Planification » selon leurs proximités physiques et caractéristiques communes. Pour chaque unité de planification, la participation populaire a d'abord commencé par des petites réunions avec les participants rassemblés dans des petits groupes de discussion, suivis par des débats plus grands et à la fin il y a eu les grandes audiences publiques. Selon les données du SEDUH à l'époque 162 réunions ont été réalisées avec la participation de 13.000 personnes. Les discussions et suggestions étaient aussi disponibles sur un site internet[130].

L'un des programmes de logement mis en place était celui des coopératives et associations solidaires pour le logement. Ce programme rassemblait les groupes organisés pour accéder au logement. Les associations présentaient un projet de maison approuvé par le conseil

[128] Ce cadastre, le CIDHAB avait un système de points pour la priorité des bénéficiaires pour recevoir une maison ou un lot. Néanmoins les personnes inscrites ne savaient jamais leur ponctuation et les critères exacts pour participer à un programme de logement.

[129] En 2001 Samambaia a été choisi comme l'un des trois meilleures pratiques de l'Amérique latine à être présentées lors de la 25e Assemblée générale des Nations Unies à New York. Le projet est mentioné sur le rapport des Nations Unies: *"The challenge of slums : global report on human settlements, 2003."* United Nations Human Settlements Programme. (Box 7.6 Participatory relocation in Samambaia, Brazil) p.132

[130] Malheureusement avec le changement de gouvernement postérieurement et les réformes sur les agences (SEDUH) les informations ont été retirées de l'internet.

d'architecture et ingénierie, un projet de développement social, son registre comme association ou cooperative dans le Conseil National des Cooperatives et la charte des associés. De son côté, le SEDUH fournissait les lots et surveillait l'obtention du permis de construire ainsi que la construction des unités, puis accompagnait l'exécution du projet social.

Mais, en réalité, la demande a été beaucoup plus grande que l'offre de lots. Ainsi, pour chaque association, même ayant des centaines d'associés, seulement 25 lots ont été offerts par le SEDUH à chacune (même si les associations présentaientt généralement quelque centaines d'associés).

Si la participation organisée des associations et coopératives est très intéressante pour la construction des logements, certaines coopératives ont sutout joué un rôle de tremplin politique pour les dirigeants de ces organisations. Quelques présidents de coopératives ont utilisé leur influence pour participer au jeu politique de rassemblement de votes pour tel ou tel candidat ou encore ils se sont lancés eux mêmes comme candidats politiques utilisant la question du logement comme support de campagne .

Les projets d'urbanisation des établissements informels (slum upgrading projects)

Suivant les tendances internationales, et bien sûr les financements internationaux qui viennent avec, deux grandes invasions sont l'objet des programmes d'urbanisation et amélioration à la fin de cette période : la *Vila Varjão* et l'*Estrutural*. Ces deux grands établissements informels précaires sont localisés dans des zones à risques environnementaux et ont été les cibles privilègiées des projets d'amélioration sur financements internationaux.

Les deux projets ont été dénommés de « conception intégrée », c'est-à-dire que les actions ne sont pas restreintes aux travaux d'infrastructure et construction de maisons mais comprennent aussi des projets sociaux, d'éducation etde génération d'emplois et revenus.

Dans le cas de la *Estrutural* les actions pour l'emploi et génération de revenus étaient fondamentales car originalement les populations de cet établissement travaillaient justement dans la filière des déchets. Avec le projet, et la fermeture de la décharge, ces personnes devaient trouver urgemment d'autres sources de revenus. Ainsi, des ateliers de formation ont été organisés, comme pour les professions de coiffeuse, serveur et d'autres métiers[131].

[131] Il serait intéressant de voir une recherche ou même une enquête sur l'efficacité de ces actions. Est-ce que les gens ont changé leur activité de génération de revenu et sont restés là bas ou bien sont-ils partis pour le ramassage de déchets sur le nouveau « landfill » ?

9.1. Synoptique des principaux instruments de la politique urbaine: Rapports, Commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages de 1989 à 2010

Projet politique annoncé	**Engagements explicites**	**Engagements implicites**	**Réponses concrètes**	**L'impact des politiques sur la société : effets attendus et inattendus**
Constitution de 1988 et Elections de 1989	Ouverture du processus démocratique Transforme le DF en une unité de la fédération avec autonomie, le DF n'est plus subordonné au Sénat directement pour sa gestion Elections directes pour le gouverneur et les membres du conseil du District Fédéral	Il y a des changements dans le rôle des acteurs liés au développement urbain (surtout le processus d'occupation urbaine) Les plus démunis en attente pour un logement ne sont plus considérés uniquement comme un groupe qui doit figurer sur les plans techniques pour avoir leur demande remplie, mais comme des électeurs	Ouverture de canaux de communication pour la prise de décision dans le processus de gestion urbaine Etablissement d'un corps législatif élu directement, équivalent à un conseil municipal	La gestion urbaine, le foncier et les politiques du logement ne sont plus des décisions purement techniques, mais viennent d'acquérir une forte connotation politique
Programa de Assentamento das Populações de Baixa Renda no DF 1989-1994	Réinstallation des familles qui vivaient dans des invasions ou des logements de sous-location dans des lotissements semi-urbanisés	La politique de distribution de lots est vue comme paternaliste et comme un instrument de propagande électorale ; comme un facteur d'attraction des migrants les plus démunis en provenance de toute la région	Environ 120.000 parcelles ont été distribuées, occupées ou vendues dans des établissements officiels dans les villes satellites ou dans de nouveaux secteurs crées - *Recanto das Emas*(1993), *Santa Maria(*1992) et *São Sebastião*(1992)	La politique de dons de lots est une attraction magnétique pour la migration vers la capitale fédérale La distribution des parcelles dans les zones dispersées (avec la création de nouvelles villes satellites) a élargi les franges urbaines, avec des coûts élevés des infrastructures et des services
Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (1992),	Proposition de nouveaux zonages ; conception d'un nouveau plan d'occupation des sols et des micros-bassins comme unités de planification; définition de l'axe de croissance vers l'ouest	Vision entrepreneuriale dans la gestion des terres, dans les appels d'offres des parcelles, en particulier dans la zone centrale par l'Agence TERRACAP ; Instruments restrictifs pour contrôler la croissance informelle	Des avancées dans la législation d'aménagement territoriale - a consolidé les plans précédents - PEOT (1977), POT (1985), Brasilia Revisitada (1987) et POUSO (1990) Le choix des micro-bassins comme unités de planification représente une avancée importante dans la gestion environnementale	Augmentation des valeurs de propriété des terres légales Hausse du marché foncier informel pour répondre à la demande de logement réprimée, même dans les classes à revenu moyen et élevé ; Augmentation des invasions avec le surgissement d'un tissu urbain qui s'étale horizontalement d'une « ville illégale » sans infrastructures
Création du *Sistema Integrado de Vigilância do Uso do Solo* – SIV-SOLO (1995)	Crée un système d'inspection, pour prévenir, contrôler expulser des invasions dans le territoire DF. Le système s'articule avec de nombreuses institutions gouvernementales coordonnées par le *Secretaria de Segurança Pública* (Secrétariat de la Sécurité publique)	Considéré comme une force de police des invasions ; Travaille sur des zones prioritaires avec le Plano Piloto comme zone de priorité maximale	Entre 1995 et 1998, le SIV-SOLO a démoli 10,763 cabanes et des maisons (en briques), 50 immeubles commerciaux et a enlevée ou démolie 985km de clôtures et des murs. (SEDUH 2004).	Les établissements informels peuvent être traités comme des lieux criminogènes, dans certains cas avec des expulsions violentes de leurs occupants

Projet politique annoncé	**Engagements explicites**	**Engagements implicites**	**Réponses concrètes**	**L'impact des politiques sur la société : effets attendus et inattendus**
PDOT 1997	Lignes directrices principales: renforcer l'autonomie des villes (satellites) dans le territoire, pour plus d'égalité entre elles Créer des aires spéciales de protection environnementale ; établir un macro-zoning moins rigide de l'ensemble du territoire avec des catégories différentes, y compris des zones rurales ; Incorporer la société dans la discussion et d'articuler les politiques sectoriels	Les ambitions du plan nécessitaient des capacités organisationnelles du cadre institutionnel qui n'existaient pas ;	Mise à jour de l'urbanisation croissante ainsi diagnostiquée dans les invasions et les cartographie; Le macro zonage utilise les Régions administratives comme unités de planification ; Il y a une préoccupation quant à la mauvaise qualité de vie dans les zones urbaines	Il n'y a pas d'articulation suffisante entre les institutions gouvernementales de la mise en œuvre du plan, quelques-unes des correspondent pas aux lignes directrices de planification Reconnaît les établissements informels, mais n'a pas de stratégie claire, ni de politique spécifique pour faire face à la question des invasions
Les programmes de logement 1994-1998	Focus sur l'auto-construction et auto gestion des unités de logement et une approche plus participative Création de trois commissions différentes pour faire face à des établissements informels spécifiques : l'occupation irrégulière des terres publiques, les établissements illégaux (haute et moyenne classes Condominios) et les établissements à faible revenu (invasions).	Renforcement de la participation populaire Reconnaissance des différents types d'occupation informelle / illégale et attente de diagnostics sur eux	Programmes suivant les programmes du gouvernement fédéral et des financements de l'Inter American Development Bank (BID) Identification des 1.736 logements illégaux répartis entre différents types d'invasions, tels que *Lixão, Vila São José, Encol, Lucena Roriz, Telebrasília, Areal, Sobradinho* et *Guará* par une première étude publiée 2e étude sur les grandes zones illégales à faible revenu qui indique un total de 2.040 logements dont la régularisation foncière est possible	6.458 familles ont bénéficié des programmes ; l'auto-construction et l'auto gestion des unités de logement et une approche plus participative ont amené des nouveaux acteurs au sein des institutions liées au logement (surtout les leaderships de ces processus participatifs) Reconnaissance et diagnostic de différents types d'établissements – ceux des classes supérieures et ceux des bas revenus

Projet politique annoncé	Engagements explicites	Engagements implicites	Réponses concrètes	L'impact des politiques sur la société : effets attendus et inattendus
Politique du logement (*Em casa*) 1989- 2003	Améliorer les politiques de gestion et de développement urbains s'articulant avec les autres politiques sectorielles, telles que la création de transport, de sécurité et d'emploi	Reconnaissance de la nécessité de l'articulation avec les autres politiques, mais pas de stratégie claire pour l'accomplissement de celle-ci	Il n'y a pas d'articulation suffisante entre les institutions gouvernementales	Il y a des conflits et de l'inefficacité dans les politiques des différents secteurs du gouvernement
	Promouvoir la régularisation des propriétés de bénéficiaires des programmes de logement antérieurs, ainsi que de quelques-unes des subdivisions clandestines (Condominios)	Reconnaissance de l'ampleur du phénomène de l'informalité et première tentative de régulariser les propriétés	Des titres ont été donnés aux bénéficiaires de programmes de logement antérieurs	Même le gouvernement lui-même n'a pas terminé le processus de régularisation des terres, même dans les opérations/projets gouvernementaux (la question foncière s'avère très compliquée au DF)
	Promouvoir l'accès au logement pour tous les niveaux de revenus, en particulier pour les familles à faible revenu qui gagnent jusqu'à 3 salaires minimums	Bien que les familles à faible revenu soient mentionnées comme un groupe cible important dans la politique, il n'y a pas de programmes spécifiques pour elles	Des programmes de logements sociaux ont été conçus pour les familles qui gagnent de 2 à 12 salaires minimum	La différence entre les familles qui gagnent entre 2 salaires minimum et 12 salaires minimum est assez grande, et les mêmes programmes ne pouvaient évidemment pas atteindre les familles à faible revenu
	Les établissements informels exigent des actions spécifiques, avec une étude plus détaillée et des propositions au cas par cas comme le Projet Vila Varjão d'urbanisation intégrée	Il n'y a pas de politique à long terme en ce qui concerne les établissements informels, mais des actions ponctuelles spécifiques	Les actions concernant le projet intégré d'urbanisation de la Vila Varjão commencent à être mises en œuvre	Les familles pauvres ne peuvent avoir accès à un logement sauf par la sous-location dans le secteur informel ou dans les invasions en attente d'une action de régularisation du gouvernement
La politique du logement (Em casa) de 2004 à 2006 Décret n. 24.628 07/07/2004	Maintenir la politique précédente et intégrer les objectifs suivants: Aider les inspections sur l'usage du sol, en évitant les occupations irrégulières	Bien qu'il y ait une reconnaissance dans la politique sur la question des établissements informels et que des actions concernant régularisation sont définies, il n'y a pas encore une politique à long terme pour atteindre les familles à faible revenu	Des études sur les établissements informels ont été développées et un programme de surveillance est mis en place ;	Les actions de régularisation du gouvernement concernant les établissements humains informels sont considérées par beaucoup comme une stratégie politique pour obtenir un soutien politique de l'électorat ; et d'ailleurs la stratégie d'accés à un logement par les invasions des terres publiques en attendant ensuite une future régularisation demeure une pratique très courante chez les « envahisseurs »
	Promouvoir l'évaluation des établissements précaires visant leur expulsion ou leur urbanisation		La Banque mondiale a financé le projet d'amélioration et réhabilitation de la Vila Estrutural et les actions de mise en œuvre commencent ;	
	Promouvoir l'accès au logement à tous les niveaux de revenus, en particulier pour les familles à faible revenu qui gagnent jusqu'à 3 salaires minimums		Environ 30.000 bénéficiaires (SEDUH 2004) ont été atteints par les programmes de logement entre 1989 et 2004	

Projet politique annoncé	**Engagements explicites**	**Engagements implicites**	**Réponses concrètes**	**L'impact des politiques sur la société : effets attendus et inattendus**
Estatuto da Cidade (Statut de la ville) Loi n º 10257/2001	Régularise les paramètres et les lignes directrices de la politique urbaine du Brésil ; Établit des instruments pour garantir la fonction sociale de la propriété urbaine tels que le transfert des droits de développement, l'acquisition des droits de développement, les zones d'intérêt social et d'impôt foncier progressiste en milieu urbain pour les terrains vacants dans les zones urbaines	Établir des instruments innovants pour garantir dans chaque municipalité le « droit à la ville » des citoyens et la fonction sociale de la propriété	Définit que chaque ville de plus de 20.000 habitants est obligée par la loi à avoir un plan directeur élaboré dans un processus participatif jusqu'à la fin de l'année 2006 ;	Il y a un nouveau cadre juridique-urbain à partir de la loi qui l'a établi, et qui peut se résumer en deux axes: le droit d'habiter et le droit de participer ; il y a un décalage entre l'ordre juridique urbain et les réalités urbaines et sociales; carence institutionnelle en raison du manque de projets, l'inefficacité et le manque de continuité dans le contexte de la gestion publique ;
Area de Proteção Ambiental - APA do Planalto Central - Décret fédéral de 01/10/2002	Convertir 60% du territoire du DF en tant que zone de protection environnementale	Le pouvoir de décider de l'implantation de nouveaux projets d'urbanisation dans le territoire du DF est retiré au gouvernement local pour être replacé au niveau fédéral	Donne à l'institut fédéral de l'environnement, *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos naturais Renováveis* - IBAMA la responsabilité de délivrer un permis environnemental pour les projets d'urbanisation, densification et infrastructure, entre autres	Projets de régularisation/urbanisation comme la *Vila Varjão* arrivent à être sous embargo de l'IBAMA au milieu du processus d'implémentation paralysant des ouvrages et de machines, générant des dépenses et le gaspillage des ressources ; différences d'orientation politique peuvent générer de longues procédures de la part de l'institut de l'environnement touchant les actions stratégiques de gestion urbaine
Révision participative du PDOT 2004/2009	Révision du plan directeur d'ordonnancement territorial du DF avec la participation des citoyens incorporant les lignes directrices du Statut de la Ville et en coordination avec les autres politiques sectorielles	Il y a une ambition du PDOT de contrôler la gestion urbaine du DF et même l'intégration de la région métropolitaine ; les processus participatifs ne garantissent pas que les attentes des populations soient prises en compte, il y a un canal de communication, mais le gouvernement souvent reçoit les revendications de la population comme des suggestions sans obligation d'y répondre	PDOT est l'un des instruments de planification territoriale du District Fédéral, qui régit principalement l'emplacement des établissements humains et les activités économiques et sociales de la population ; la participation communautaire s'est passée par des réunions tenues en plusieurs étapes par les différentes régions administratives ainsi que la consultation publique principale. Un total de 13.578 personnes (SEDUH 2006) ont participé aux réunions	Il n'y a pas de compatibilité du plan avec d'autres instruments de gestion du territoire, tels que le zonage écologique économique, *Zoneamento Ecológico-Econômico* - ZEE, et le plan de préservation de l'ensemble urbanistique de Brasilia, *Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília* – PPCUB ; Le plan a souffert plusieurs additions et changements de caractère politique de la part du conseil du DF (chambre de députés du DF) ; Avec le changement de gouvernement (et orientation politique) plusieurs propositions ont été changées ou abandonnées

9.2.Le cadre institutionnel et l'identification des acteurs

Des changements dans le cadre institutionnel sont faits à la fin des années 1990. L'agence du logement, le *Instituto de Desenvolvimento Habitacional* – IDHAB, qui était responsable pour la réalisation des programmes de logement, ainsi que l'agence de planification, le *Instituto de Planejamento do Distrito Federal* – IPDF et l'agence foncière, la TERRACAP sont incorporées au Secrétariat du développement urbain et logement, le *Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação* - SEDUH[132].

Le SEDUH se transforme alors en une organisation relativement grande; près de 700 personnes y travaillent à ce moment. Il est responsable du logement et de l'aménagement urbain ainsi que de la régularisation foncière. Quatre sous-secrétariats sont subordonnés au SEDUH: information et politique, urbanisme et préservation, de promotion du logement et l'agence foncière (TERRACAP).

Les principales attributions du SEDUH

• Formuler, coordonner et exécuter les politiques liées à l'aménagement du territoire, régularisation des sols (terres), le logement et le développement urbain dans le District fédéral;

• Coordonner, suivre et réviser la politique urbaine, le Plan directeur de gestion des terres (PDOT), les plans directeurs locaux et promouvoir: des actions liées au morcellement et à l'utilisation des terrains urbains dans le district fédéral Organisé Encourager la participation de la société civile;

• Surveiller les normes de l'application territoriale;

• Transfert et attribution des logements sociaux et urbains d'intérêt immobilier;

• Adopter des mesures qui garantissent la préservation du site du patrimoine culturel historique;

• Gérer le Fonds de Logement du District Fédéral et le Fonds urbain du District Fédéral;

• Coordonner le Système de planification territoriale (SISPLAN) sur les questions liées à la ordination territoriale et liées au système d'information territoriale et urbaine (SITURB) et le système cartographique (SICAD). [133]

Le SIV-SOLO, est devenu un sous-secrétariat appartenant au Secrétariat sécurité publique[134]. Le SIV-SOLO est encore à ce moment, un acteur qui joue un rôle important dans le phénomène des établissements informels. Malgré toutes les critiques de la part des médias et des ONG, ses actions sont renforcées. Entre 1999 et 2003, 53.047 logements (baraques et de maisons de briques) ont été démolies et 1.314 kilomètres de clôtures et de murs ont été enlevés (COBRAPE / SEDUH 2004).

L'institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables, *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* - IBAMA, est un nouvel acteur qui monte sur la scène de la gestion urbaine locale. La responsabilité de délivrer au niveau local un permis environnemental pour des projets d'urbanisation, de densification et d'infrastructure, est prise par la sphère fédérale en 2002. Cela crée de nombreux désaccords politiques, en particulier concernant les actions d'urbanisation des établissements informels dans les zones à risque ou zones environnementales sensibles.

[132] Créé par la loi 1.797 28/12/1997. A l'origine, il a été appelé *Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano* - Shdu. Durant la gestion de Roriz, dans la période 1999-2002, une réforme a été effectuée, Loin. 2296 du 21/01/1999, passant à *Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação*– SEDUH.
[133] Source : Regimento Interno SEDUH 2005
[134] Décret 3.129 du 16/01/2003

En outre, il est important de souligner l'augmentation de la participation des ONG, celle de la société civile et des groupes organisés, tels que les associations de logement et coopératives.

Les associations de logement et coopératives, insérées dans le programme «les associations de solidarité", programme de logement le plus important du gouvernement, font pression pour l'ouverture de nouveaux secteurs dans le DF pour la création de logements. Leurs dirigeants ont une participation importante dans les discussions publiques, séminaires et conférences organisés par le SEDUH pour améliorer le logement et les politiques de gestion urbaine. Leur participation est aussi importante dans les discussions et processus participatifs coordonnées par le gouvernement fédéral des tels que la conférence des villes, la *Conferência das Cidades*.

En outre la participation des ONG comme partenaires du gouvernement dans la mise en œuvre de projets s'accroît, comme pour la mise à niveau de la Vila Varjão et l'organisation des réunions participatives pour la révision du plan directeur - la révision PDOT.

En 2007, le SEDUH est fusionné avec le secrétariat d'environnement avec la création du SEDUMA - *Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente*[135]. C'est encore en 2007 que une agence pour le logement est créée[136], la CODHAB - *Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal*[137], qui va être responsable de l'exécution de la politique du logement au DF.

[135] Decreto 27.591, de 01 de janeiro de 2007

[136] L'agence de logement existait auparavant sous le nom de IDHAB mais elle a été incorporée au SEDUH par les réformes de 2000.

[137] Lei n° 4.020, de 25 de setembro de 2007 – *"A CODHAB/DF— tem por finalidade a execução da Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, podendo articular-se com políticas e programas que visem ao desenvolvimento das funções econômicas e sociais da população, preferencialmente a de baixa renda, com o intuito de assegurar o bem estar das comunidades, a melhoria da qualidade de vida e a preservação do meio ambiente. Vinculada à Secretaria de Estado de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (Sedhab), a CODHAB/DF é uma empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio sob a forma de sociedade limitada, com autorização legislativa, integrante da Administração Indireta do Governo do Distrito Federal. A Companhia é administrada pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva"*

Synoptique des principaux acteurs

acteurs	Cadre Institutionnel	Rôle
SEDUH 2000-2007[138]	Quatre sous-secrétariats (information et de la politique, de l'urbanisme et de la préservation, de promotion du logement) et l'agence immobilière (TERRACAP) sont subordonnées au SEDUH	Principaux acteur dans la planification et gestion urbaine, ainsi que le logement et la régularisation foncière
SEDUMA 2007-2011	Trois super secrétariats - qui étaient auparavant un seul secrétariat – planification urbaine, contrôle urbain, et environnement ; Et des agences de l'eau, de l'immobilier, de la planification, du logement, de l'environnement, zoo, botanique, ramassage[139]	Formuler, définir, coordonner et superviser la mise en œuvre des politiques d'aménagement territorial et développement urbain, le logement, l'environnement, les déchets solides et les ressources en eau du District fédéral
SEDHAB 2011-	Sous-secrétariat de contrôle urbain, de la planification urbaine et une unité de gestion de projets stratégiques[140] Les agences sont : l'immobilière - TERRACAP et du logement - CODHAB	Responsable de planification et gestion urbaine, ainsi que du logement et de la régularisation foncière, accent mis sur la reformulation du cadastre du logement et la régularisation foncière et titularisation
SIV SOLO	Le système articule de nombreuses institutions gouvernementales et est coordonné par le *Secretaria de Segurança Pública* (Secrétariat de la sécurité publique)	Inspecter, prévenir, contrôler et expulser les invasions dans le DF
IBAMA Agence fédérale de l'environnement	Tous les secrétariats locaux liés au développement urbain et infrastructures devraient avoir leurs projets approuvés et le permis d'environnement délivré par le directoire exécutif local de l'agence fédérale de l'environnement, l'IBAMA - *Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis*	Responsabilité de délivrer des permis d'environnement pour les projets d'urbanisation, la densification et les infrastructures
Associations et coopératives pour le logement	En accord juridique avec le SEDUH les associations doivent construire des logements dans les parcelles désignées par le gouvernement	Le plus grand groupe ciblé des programmes de logement du gouvernement. Organisé par ses dirigeants qui font pression pour l'accès au logement et ont aussi un rôle politique
ONGs	Travaillent en tant que partenaires du gouvernement dans les projets coordonnés par le SEDUH, tels que l'urbanisation des établissements informels et la révision de la PDOT	Travaillent principalement avec des projets sociaux et éducatifs ainsi que dans les processus participatifs

Avec le changement de gouvernement, la droite qui sort et le PT qui arrive en 2011, il y aura encore beaucoup de changements, soit institutionnels ou dans l'application des politiques urbaines. Il n'y a pas de continuité dans les politiques. Malheureusement, comme

[138] Dates de début et extinction de ce secrétariat.

[139] Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP ; Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA ; Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB ; Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN ; Fundação Jardim Zoológico de Brasília – FJZB ; Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental - IBRAM ; Jardim Botânico de Brasília - JBB ; Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU

[140] Informations disponibles sur leur site internet: ww.sedhab.df.gov.br dernière visite le 26/04/12. Sur leur page, le regiment interne était encore celui-ci du SEDUMA.

d'habitude au Brésil quand il y a un changement de parti au gouvernement, les objectifs du gouvernement précèdent doivent presque impérativement disparaître, même quand ils appartiennent à des domaines plutôt techniques.

Dans le domaine de la gestion urbaine et du logement, en 2011, le SEHAB - *Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal*[141], le secrétariat de logement, régularisation et développement urbain du DF est crée. Le mot de régularisation a donc été incorporé au nom de ce secrétariat, ce qui va donner le ton de cette administration qui va avoir un fort investissement dans le domaine de la régularisation.

9.3. La situation du mal-logement et précarité : les invasions

Les rapports du gouvernement sur les établissements informels dans les années qui suivent l'énorme projet de distribution de lots pour le logement le *Programa de assentamento das Populações de Baixa Renda do DF* 1989-1994, distinguent deux types différents d'établissements informels de populations à faible revenu. Le premier type, ce sont les établissements informels spontanés, principalement l'invasion des terres publiques avec plus de 50 logements qui concernent un total de 4.844 personnes[142] en 1995.

Tableau 13 : Invasions 1998

Etablissement informel	Logements (baraques)	Nombre de personnes
Lixão (V. Estrutural)	528	1.112
Vila São José	400	1.500
Encol	196	784
Lucena Roriz	192	768
Telebrasília	120	480
Areal	120	480
Sobradinho	100	400
Guará	80	320
TOTAL	1.736	4.844

Source: IDHAB, AVSI, CODESC, 1998

Le deuxième type d'établissements informels des populations à bas revenus correspond aux lotissements dits clandestins ou illégaux. Alors que dans le premier type, les établissements spontanés, les familles arrivent et s'installent au fur et à mesure, comme le *Lixão* (que sera plus tard appelé Vila Estrutural), dans le deuxième type, les lotissements illégaux, un lotissement est établi dans une zone rurale sans aucun permis et les lots sont vendus aux familles par des acteurs privés. Les familles achètent ces lots pour construire leurs maisons avec l'espoir d'une régularisation future de la part du gouvernement.

[141] Decreto nº33.267 de 17 de outubro de 2011

[142] IDHAB, AVSI, CODESC, 1998. "Condomínios de Baixa Renda no DF: Buritis, Privê, Itapoã, Santa Maria – Diagnóstico de Pobreza Urbana".

Tableau 14 : Lotissements illégaux des populations à bas revenus 1997

Nom	Région Administrative	Logements	Nombre de personnes
Buritis	Sobradinho	447	1.383
Privê	Ceilândia	1.105	4.121
Itapuã	Sobradinho	131	730
Residencial Sta Maria	Santa Maria	357	1.660
Total		2.040	7.894

Source: PDOT (1997)

L'effort suivant du gouvernement dans l'identification et la caractérisation du phénomène des établissements informels à Brasília est fait en 2000 avec le *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais* - PEMAS. L'étude souligne qu'environ 17.505 familles vivent dans des établissements informels à Brasilia. Le total de 77.400 personnes représenterait, selon l'étude, 3,5% de la population urbaine dans le Distrito Federal. L'étude souligne également que plusieurs familles vivent dans des logements sous-loués en fond de parcelles et arrivent parfois à partager des installations sanitaires, mais leur nombre n'est pas précisé.

Occupations spontanées, établissements informels et invasions dans les années 90

Type / année du rapport	**Caractéristiques**	**Etablissements plus importants (nom/taille)**	**Localisation**	**Actions principales/ Aboutissements**
Etablissements spontanés 1995	Etablissements spontanés avec des logements très précaires. Dans certains cas, comme le « *Lixão* » ils se sont établis près d'une source de génération de revenus, dans ce cas là, le terrain de décharge	Lixão (postérieur V. Estrutural) – 1.112 personnes Vila Sao José – 1.500 personnes Total de 4.844 personnes vivant dans les établissements spontanés	Proche du centre ou dans les franges des villes satellites	Aucune action dans cette période n'est enregistrée ;
Lotissements illégaux des populations à bas revenu 1997	Subdivisions clandestines, lotissements dans les zones rurales sans aucun permis	Buritis, Privê, Itapoã, Santa Maria TOTAL de 7.894 personnes	Zone rurale	Des études ont été faites pour une possible régularisation

En 2004, le document *Estudo das invasões de Baixa Renda no Distrito Federal*[143] un étude des invasions de bas revenus dans le DF affirme qu'il y a un changement par rapport aux décennies précédentes dans le modèle d'occupation des établissements informels, par rapport a sa taille et localisation dans le territoire. Excepté quelques cas spécifiques de larges établissements avec une localisation plutôt centrale dans le DF comme les cas de *Vila Varjão, Vila Estrutural* et *Telebrasília*, la nouvelle tendance de localisation des larges établissements est éloignée des zones centrales et sous la forme de lotissements illégaux.

[143] COBRAPE/ SEDUH 2004

Les plus grandes invasions ou établissements informels/ illégaux identifiés par cette étude sont *Itapoã, Expansão da Vila São José, Arapoanga* et *Mestre D'Armas.*

Un projet de surveillance (monitoring) sur les invasions des populations à bas revenus porté par le sous-secrétariat de politique urbaine et information du SEDUH, appelé *Monitoramento de Invasões por População de baixa Renda*[144], réalise un diagnostic et caractérise les invasions dans le DF en 2004. Il établit deux types principaux : les *invasions ponctuelles*, dispersées dans le territoire, généralement localisées sur les franges des infrastructures urbaines des villes satellites ; et les *larges complexes populationnels*, vastes établissements informels, localisés soit dans les zones plus centrales, telles que la *Vila Telebrasília* et la *Vila Estrutural* avec un caractère plus historique ; soit les établissements informels et les lotissements illégaux localisés dans les zones plus éloignées, fréquemment dans zones rurales non prévues pour l'habitation et où généralement il y a des conflits sur les processus d'appropriation du foncier. Le figure qui suit montre quelques exemples des catégories d'établissements informels décrits par cette étude.

Figure 53 : Exemples de catégories d'établissements informels (invasions) 2004

Invasions Ponctuelles	Large Complexes populationnels	
	Subdivision / lotissement illégal de population à bas revenu	Établissements spontanés
Exemple à Taguatinga	Mestre D'Armas et Arapoanga	Vila Estrutural

SOURCE: SEDUH 2004

Le logement informel dans le cœur de la ville, ou l'informalité du logement dans le *Plano Piloto*

Bien que la législation et de la réglementation à l'intérieur de la zone protégée du plan pilote soient très strictes , il faut soulager qu'il existe différentes formes d' accès à un logement de façon informelle ou illégale dans le coeur de la ville :

• Des familles entières vivent dans une pauvreté extrême et complètement sans-abri (exemples dans l'Asa Norte et à proximité de l'Axe Monumental)

• Les « Pensões » (chambres à louer , comme dans des hôtels) dans les maisons situées à l'avenue W3 qui ont été récemment interdites mais qui existent toujours, néanmoins sans signes visibles ,

[144] Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH; Subsecretaria de Política Urbana e Informação – SUPIN; PROGRAMA HABITAR BRASIL / BID - Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios – DI, 2006. '*Monitoramento de Invasões por População de baixa Renda*'. Présentation en Power Point de séminaire interne du SEDUH

• La sous-location de chambres dans des maisons de la famille , (il ya de nombreux cas , même dans les maisons de Lago Sul et Lago Norte - quartiers les plus exclusifs)

• Dans plusieurs parties de l'avenue W3 Asa Norte (anciennement utilisé par les ateliers de l'industrie et les ventes de voitures), les rues commerçantes de l'Asa Norte ont des bâtiments commerciaux occupés par des studios où habitent des étudiants, personnes seules et même des familles (deuxième étage et sous-sol) ;

• Asa Norte / Lago Norte : les « *entrequadra comercial* » et *Setor de Atividades* LN - la construction de bâtiments - studios sur des terrains prévus pour le commerce

• Asa Sul : 905 Sul construction d' immeubles de - studios sur les terrains prévus pour activités commerciales / bureaus (Asa Sul : 905 Sul par exemple)

• Des immeubles d'appartement complètement en dehors des normes, soit par leur emplacement, soit par les exigences minimales pour des fins de logement (manque d'aération et de lumière) (Par exemple: Setor de Clubes Sul : Condominio La Torre, 314 appartements)

Figure 54: le logement informel dans le *Plano Piloto*

Avenue W3 Asa Norte : occupation des étages au dessus du commerce pour le logement

Entrequadra Comercial (rue commerciale) Asa Norte: occupation des étages et caves par studios

Asa Sul : immeubles residentiels – studios, situés dans un terrain prévu pour usage commercial/ bureaux (Asa Sul: 905 Sul)

Figure 55: La pauvreté extrême dans le *Plano Piloto*

Familles dans une situation de pauvrété extrême installant un campent près de l'université (Asa Norte)

Baraques de sacs plastiques abritant des famillles qui recueillent des déchets recyclables (papier, plastique etc) proches de l'axe monumental

Il n'y a pas de données officielles au sujet du logement informel dans le *Plano Piloto*, mais tous les acteurs du gouvernement : de la préservation du patrimoine, de l'administration de Brasilia à l'Agence de contrôle des activités - *Fiscalização*) reconnaissent l'existence de ces formes informelles / irrégulieres / non -autorisées de logement dans le cœur de la ville .

Sauf pour les familles vivant dans la pauvreté extrême et les établissements très précaires (qui sont contrôlées et expulsées en permanence) les autres formes d'occupation restent stables.

Le profil des groupes dans ces formes d'accès au logement varie, des étudiants / jeunes professionnels qui vivent seuls dans les studios, mais aussi des familles en superpeuplement dans ces petits appartements.

Ils ne sont pas les plus pauvres mais tous ces gens ne peuvent pas se permettre de payer les prix exorbitants des loyers ou acheter des appartements ou des maisons sur le marché de l'immobilier formel. En plus, ces groupes ont comme critère leur temps de déplacement du domicile au travail, ils ne veulent pas passer des heures dans les transports en commun.

Le secteur privé à son tour voit une opportunité et un marché à explorer, d'abord ils obtiennent leur permis pour les bâtiments à des fins commerciales ou bureaux , puis ils les louent ou vendent comme des petits studios à habiter.

Même si il y a un effort clair du gouvernement pour régulariser et contrôler les établissements informels en dehors du Plano Piloto , tous ces exemples montrent clairement une demande reprimée pour le logement au coeur de la ville pour des groupes à faible revenus qui sont entre les plus riches et les pauvres.

Synoptique des Occupations spontanées, établissements informels et invasions dans les années 2000

Type	Caractéristiques	Etablissements plus importants (nom/taille)	Localisation	Actions principales/ Aboutissements
Larges établissements spontanés dans les zones centrales	*Vila Telebrasília* Environ 600 logements et 3.000 hab[145]	établissement historique, précédemment un campement de travail, est resté depuis 1956 dans un lieu prestigieux du *Plano Piloto*, à proximité du *Lago Sul*. Les maisons de pionniers dans le centre de la zone sont faits de matériaux de construction durables, tandis que les plus récentes sont assez précaires.	Dans le *Plano Piloto*, à la fin de l'*Asa Sul* à sud-est du *Lago Sul*	L'établissement a encore du mal à avoir sa régularisation complétée, malgré de nombreux efforts et certains décrets qui ont essayé de changer son statut. Le principal obstacle est le fait qu'il est dans le périmètre et ne fait pas partie du complexe urbain patrimoine culturel de l'UNESCO
	Vila Varjão 2.373 logements (SEDUH 2001) et 5.321 hab. (CODEPLAN 2004)[146] 1971 – 20 familles 1980 – 84 familles 1986 – 405 familles 1989 – 550 famille	En 1991 un décret[147] un décret a établi le établissement permanent des familles dans la région et l'élaboration d'un projet d'urbanisation, qui n'a pas été mis en œuvre La communauté a lutté pour rester dans la région depuis plus d'une décennie et a fait face aux difficultés rencontrées pour obtenir la licence pour l'environnement pour le projet d'urbanisation. Les logements dans la zone plus centrale sont des structures permanentes, mais les plus récentes (beaucoup ont dû être réinstallés et d'autres sont des nouvelles invasions) peuvent être de matériaux plus précaires	Situé dans une zone d'environnement sensible proche au *Lago Norte* RA XVIII Devient une Région Administrative – RA XXIII en 2003[148]	Le projet intégré Vila Varjão, financé par la Banque mondiale, comprenant des travaux d'urbanisation, infrastructure et le renforcement des capacités communautaires a débuté en 2001 et est toujours en cours d'exécution
	Vila Estrutural 7.050 familles et 25.000 hab. (SEDUH 2004) 1991 – 60 familles 1994 – 528 familles 1999 – 4.140 famille	L'établissement a commencé dans les années 1970 sur les terres publiques (propriété TERRCAP) avec les familles qui travaillent sur la décharge. La qualité des logements varient de structures permanentes (maisons en briques) et des cabanes plus précaires faites de carton, plastique et bois. Le gouvernement a construit des maisons (partie du projet d'urbanisation)	Près de la zone centrale, dans la RA X - Guará, par l'autoroute Estrutural. Situé dans une zone très sensible à proximité des frontières du parc national (Parque Nacional) zone d'environnement protégé et d'un terrain de décharge	Le Projet intégré de Vila Varjão, financé par la Banque mondiale, qui comprenait l'infrastructure et le renforcement des capacités communautaires a débuté en 2001 et est toujours en cours d'exécution ; Le terrain de décharge était encore actif en 2010, mais avec un projet de délocalisation
Larges établissements de subdivisions/ lotissements illégaux	Itapoã 13.750 logements Expansão da Vila São José 3.025 logements Arapoanga 8.542 logements Mestre D'Armas 4.285 logement	Ces grands établissements ont une urbanisation plus organisée, un plan de rues est visible, ils ne disposent pas des infrastructures et les habitations sont très précaires. La plupart d'entre eux sont localisés dans les zones sensibles du point de vue de l'environnement et dans les terres publiques de la TERRACAP ou sur les terrains où il y a un conflit dans le processus d'appropriation.	Entre RA V- Sobradinho et RA VII – Paranoá RA IV – Brazlândia RA VI – Planaltina RA VI – Planaltina	Les établissements ont été identifiés et caractérisés par des études de la SEDUH et sa postérieure régularisation est en cours
Invasions ponctuelles	Environ 4.000 logements (PEMAS 2000)	Certains d'entre eux sont dans les franges de l'infrastructure urbaine des villes satellites et d'autres structures plus précaires	Diffuses sur le territoire, à la lisière de l'infrastructure urbaine dans les villes satellites	Contrôlée à la fois par Siv-solo et SEDUH postérieur Sehab
Logement en sous-location	Dans les villes satellites, nombre non précisé	Familles vivant dans l'arrière de parcelles d'habitation, parfois avec le partage des installations sanitaires	Dans le dos de parcelles d'habitation dans les villes satellites	Ne font pas partie d'un programme ou d'études
Utilisation des immeubles non prévus pour le logement	Dans le Plano Piloto des immuebles prévus pour use commercial ou bureaux	Asa Sul ; Asa Norte ; Zone d'activités du Lago Norte, Setor de Clubes Sul	Des studios dans les immeubles comerciaux de l'Asa Norte et de l'Asa Sul, dans l'avenue W3 Norte surtout ;	Ne font pas partie d'un programme ou d'études

SOURCE principale: COBRAPE/SEDUH 2004

[145] PEMAS 2000 (Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais).
[146] SEPLAN/CODEPLAN – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2004
[147] Decreto n.13.132, de 19/01/91.
[148] Decreto n.º 23.754, de 30 de abril de 2003

Chapitre III. De la mécanique de traitement l'habitat social à Brasilia

Définition et traitement de la question de l'habitat précaire au Brésil et politique d'accès au logement pour les bas revenus

Traditionnellement, la politique du logement brésilienne est centrée sur des financements et les crédits individuels destinés à l'accession à la propriété privée, ou à la construction d'unités d'habitation également individuelles, sans répondre vraiment aux besoins en logement de la population à faibles revenus.

Le déficit de logement au Brésil se monte à près de 6 millions, c´est à dire que prés de 25 millions de personnes n´ont pas où habiter dignement. L´informalité urbaine se généralise, avec environ 40% de la population urbaine vivant dans des conditions précaires, près de la moitié dans les favelas[1]. La solution proposée pour faire face à ce défi est le Programme Minha Casa Minha Vida – MCMV (Ma maison, ma vie), dont l´objectif était d'abord de produire 1 million de logements lors du lancement du programme, objectif vite doublé lors de sa seconde phase. Aujourd´hui, les unités mises en chantier dépassent les 700 000, mais le prix urbain à payer est très cher. Pensé comme une alternative à la crise économique de 2009, le programme repose essentiellement sur la dynamisation du marché de la construction privée. Cependant, tout en répondant, dans les apparences, au défi du logement, le Brésil pourrait être en train de fabriquer une bombe urbaine, sociale et environnementale à retardement, dont les conséquences se feront sentir dans les générations à venir.

III.1. Définition et traitement de la question de l'habitat précaire au Brésil et à Brasilia de façon générale

L'habitat précaire et informel au Brésil

Comme dans beaucoup d'autres pays « en voie de développement », le processus d'industrialisation, les forts taux de croissance démographique naturel et le haut niveau de migration rurale-urbaine se sont intensifiées dans les années 1960 en Amérique latine. Ceux-ci sont souvent analysés comme les principales causes qui sous-tendent la prolifération de l'absence de modalités juridiques pour accéder au logement par des groupes de population à faible revenu, particulièrement dans les quartiers métropolitains des villes les plus importantes et des pays d'Amérique latine.

Jusque dans les années 1970, les *mocamos*, *cortiços* et *favelas* étaient perçus comme «une maladie » au Brésil. On considérait les squatters comme des groupes marginalisés, comme le cancer de la ville et les taudis (cortiços) comme des espaces de désordre dans des quartiers centraux en plein décadence (centres historiques) qui devréient être «nettoyés'». Une vision qui est en réalité toujours présente dans certaines couches de la société brésilienne aujourd'hui encore.

L'Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, a une classification ciblée pour les « *aglomerados subnormais*» (établissements anormaux) dans le cadre du Recensement brésilien. Pour être considéré comme un « *aglomerado subnormal*» (établissement anormal)

[1] Source : MINISTÉRIO DAS CIDADES, Política Nacional de Habitação, 2004.

un quartier de logement doit avoir un certain nombre de caractéristiques établies par l'Institut.

Selon l'IBGE, « c'est un ensemble constitué d'au moins 51 unités de logement (cabanes, maisons, etc.) Pauvre, principalement en services publics essentiels, occupant ou ayant occupé jusqu'à ces dernières années, des terres appartenant à des tiers (publics ou privés) et étant disposés généralement de façon désordonnée et dense. L'identification des groupes hors-normes doit être faite sur la base des critères suivants :

a) l'occupation illégale d'un terrain ou la construction sur des terres appartenant à d'autres (publics ou privés) dans le moment présent ou dans la période récente (obtention du titre foncier depuist 10 ans au moins), et

b) possèdent au moins une des caractéristiques suivantes :

• L'urbanisation en dehors des normes actuelles - indiquée par les voies de circulation étroites et avec des alignements irréguliers, lots de tailles et de formes inégales et bâtiments non réglementés par des organismes gouvernementaux ; ou

• La rareté des services publics essentiels.

Les agglomérats anormaux peuvent être admissibles, sous réserve des critères modèles d'urbanisation et / ou la rareté des services publics essentiels, en catégories suivantes: invasion, lotissement irrégulier ou clandestin, et zones envahies et les subdivisions irrégulières et illégales installées à une période récente[2]. »

En outre, les maisons doivent correspondre à une des situations suivantes d'urbanisation en dehors des normes régulières : des rues étroites, des maisons non alignées, des constructions sans permis de construire; et/ou des services publics précaires (la plupart des maisons sans eau ni système d'égouts et sans électricité).

L'IBGE ne considère les autres formes d'habitation précaire dans ses statistiques. Selon ces évaluations officielles de l'IBGE, 5,4 millions de Brésiliens sont sans abri ou résident dans un logement inadéquat, surchargé et souvent dangereux qui manque d'infrastructure de base comme l'eau potable et l'assainissement.

Néanmoins, il y a d'autres sources et études qui livrent une estimation différente de ce nombre total officiel de familles vivant dans des conditions précaires. Selon la Politique nationale Logement du *Ministério das Cidades,* (Ministère de la Ville), au moins 7 millions de familles ont besoin d'un nouveau logement au Brésil de nos jours. En plus, environ 10 millions de logements présentent des problèmes d'infrastructure de base et ont besoin d'être améliorés[3]. Selon cette source, ces logements inadéquats sont caractérisés par au moins un des éléments suivants :

- absence d'arrivée d'eau à la maison ou la propriété ;
- absence d'assainissement, de système d'égouts ou de fosse septique; absence d'équipements de salle de bains/toilette en usage exclusif des occupants du logement ;
- murs et toit réalisés avec des matériaux non permanents ;
- surpopulation (plus de 3 personnes/pièce utilisée comme chambre à coucher) ;

[2] invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.
[3] Source : MINISTÉRIO DAS CIDADES, Política Nacional de Habitação, 2004.

- non-conformité avec les modèles de construction (aggloméré obsolète) et,
- propriété foncière irrégulière (construction sur tarrain privé ou public et invasions/squatters).

Dans le cas spécifique de Brasilia, comme nous avons présenté sur le chapitre précèdent, le gouvernement était supposé avoir le contrôle total de la réserve de terre et disposer d'une planification totale dès ses débuts, suivie d'une réalisation par un grand organisme expert et technicien, devaant la protéger contre toute apparition de squatters, d'invasions de terre ou d'implantations clandestines. Ce qui donne ce cas tout à fait curieux du problème du logement spontané dans une ville issue d'un urbanisme total. Cependant force est de constater que Brasilia, après 50 ans d'exsitence et désormais 10ème plus grande agglomération urbaine (IPEA 2004) du Brésil, connaît les mêmes problèmes de croissance de l'habitat pauvre et irrégulier que la plupart des autres agglomérations métropolitaines d'Amérique Latine.

III.2.Le développement Urbain et la Politique du Logement au Brésil - antécédents

Les réponses pour le logement des familles à faibles revenus au Brésil ont été historiquement centralisées au niveau du gouvernement national, dans le cadre d'une politique très paternaliste. Les expulsions ont été longtemps le traitement principal des implantations non officielles de logements à faible revenu (favelas, invasoes etc) et ce pendant plusieurs décennies.

« On a fortement centralisé la politique liée aux logements «populaire» au Brésil et particulièrement ceux liés aux implantations de bidonvilles et des taudis au niveau fédéral jusqu'à 1984. Ce n'est pas que des interventions locales n'aient pas existé. Elles existaient toujours, mais jusqu'à la disparition de la Banque de Logement nationale, le BNH (Banco Nacional de Habitação) en 1986, ils n'avaient pas la même pertinence. Après cette date, des solutions autonomes et locales prévalent » (Taschner, 1995)

Au cours des décennies de 1960 et 1970, qu'on appelle la période du « miracle économique », le processus d'industrialisation a créé un grand nombre d'emplois à bas salaires et un fort taux d'urbanisation avec l'immigration d'un grand nombre de paysans de la campagne à la ville. La croissance économique a généré ainsi une concentration des revenus d'une part et l'accentuation des inégalités socio-économiques d'autre part. Le manque de politiques de redistribution et les politiques de logement proposées par le gouvernement à cette époque n'ont pas du tout intégré cette masse de travailleurs, conséquemment, on observe une augmentation du nombre de favelas et toutes sortes d'habitat précaire dans les plus grandes villes du pays.

En 1964, le *Sistema Financeiro de Habitaçao* (Système financier du logement) et la (banque nationale du logement) *Banco Nacional de Habitaçao* sont créés. Ces institutions constituent les principaux instruments de la première politique urbaine de logement et d'infrastructure qui est formulée à l'échelle nationale. Elles composent un système de financement qui utilise les ressources du *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* – FGTS (Fonds de garantie pour temps de service), un fonds public constitué par des impôts payés par tous les travailleurs, et les épargnes privées. (Ministério das Cidades, 2004 p.23).

Au cours de ses 22 ans d'existence, la politique du logement était la responsabilité de la BNH pour la production et la livraison des unités de logement par ses agents, à travers des subventions (aide à la pierre). Le financement de la BNH a subventionné dans sa majorité la

construction d'édifices résidentiels pour les classes moyennes. Pour les populations à faibles revenus, des grands ensembles de logements (*conjuntos habitacionais*) ont été construits. Ces complexes sont durement critiqués dans les périodes qui suivent pour leurs basses qualités de construction, des espaces en commun presque inexistants, leur manque de qualités architecturale et enfin leur côté « cage à lapins ».

Pour ceux qui habitent les établissements informels, bidonvilles, taudis, les réponses de la politique du logement sont concentrées sur leur éradication.

Selon Santos et Stumpf (1996) l'un des principaux instruments d'action de la politique de la BNH initial était l'expulsion des favelas irrégulières situées généralement à proximité des centres villes, pôles de développement et sources de travail. Le transfert de leurs habitants vers des complexes de logements éloignés de leurs lieux de travail, rendait leur survie très difficile.

Il y a bien sûr quelques cas locaux exceptionnels de résistance et de reconnaissance de quelques implantations informelles qui ont été (dans un sens) incorporées à la ville. Mais, le modèle prédominant pour gérer les implantations informelles, jusque dans les années 1980, était les expulsions et le transfert de familles vers de nouveaux logements, des appartements ou des maisons, typiquement dans la périphérie de la ville avec des équipements comme les écoles, les centres de services médicaux et le transport, précaires ou inexistants, accroissant le fardeau de ces dépenses pour ces familles aux revenus modestes et irréguliers.

Avec la fin de la Banque nationale du logement - BNH, en 1985, le Brésil a commencé à vivre un tournant erratique du point de vue des politiques de logement et d'assainissement, apportant insécurité au gouvernement et au marché. La BNH et le système de financement du logement - SFH ont contribué à consolider les inégalités sociales au Brésil pour concentrer les investissements dans la construction de logements pour les classes moyennes. Les erreurs urbanistiques et architecturales des ensembles de logement construits pour les populations à faibles revenus ont également contribué à la ségrégation de ces populations et au renforcement des inégalités socio spatiales. Mais le volume de la construction a été très important au cours des années d'opération de la BNH: il y avait un système mis en place avec les agents financiers, publics et privés, accrédités, pour contrôler le bon suivi des règles dans l'utilisation de ces importants volumes d'investissement public. Quand la BNH a été éteinte, la *Caixa Econômica Federal* - CEF a pris sa succession[4].

Avec la fin de la dictature militaire et avec le processus de démocratisation du pays, la Constitution de 1988 a renforcé la décentralisation politique, administrative et l'autonomie fiscale des municipalités. Le rôle des collectivités locales est devenu plus important que celui des Etats dans la fédération.

La Constitution de 1988 et la réforme fiscale ont défini l'Impôt foncier urbain comme un instrument de politique urbaine pour promouvoir l'utilisation raisonnable de la terre et produire des avantages pour la communauté.

Selon la Constitution brésilienne, le *Plano Diretor* (Schéma ou Plan directeur) est l'instrument de base de l'expansion urbaine et du développement (l'Art. 182 PAR 1 CF) de la ville. La Constitution établit aussi les instruments pour la garantie d'exécution de la ville et la fonction sociale de la propriété dans chaque municipalité. La Loi de la Ville (« *Estatuto da*

[4] MINISTÉRIO DAS CIDADES, Política Nacional de Habitação, 2004.

Cidade » Loi Fédérale de 2001) régularise les paramètres et les directives de la politique urbaine au Brésil. Les principes majeurs qui guident le Plan directeur d'une ville sont dans la Loi de la Ville. Le Plan directeur est un instrument de planification territoriale urbaine qui doit être construit avec la société, les responsables et les pouvoirs législatifs dans chaque municipalité. La nouvelle loi de la Ville établi que toutes les municipalités ayant plus de 20.000 habitants ou celles ayant un intérêt touristique ou stratégique devront avoir réalisé un Plan directeur avec une participation populaire d'ici la fin de l'année 2006.

Cetet loi ratifie aussi certains des instruments innovateurs, qui sont déjà en cours d'utilisation dans les grandes municipalités comme le Transfert de Droits de Développement, l'Achat de Droits de Développement, des Zones d'Intérêt Social et l'Impôt foncier Urbain Progressif pour des secteurs de terres urbaines vides. Les Zones d'Intérêt Social sont aujourd'hui un instrument légal important en traitant les implantations informelles de façon à garantir la sécurité des baux des habitants.

Il est aussi important de mettre en évidence la signification du budget participatif, un instrument innovateur appliqué au Brésil avec des expériences couronnées de succès bien connues dans les villes de Porto Alegre et Santo André.

Le Schèma directeur doit définir l'occupation territoriale dans une municipalité ou une région en présentant les activités et les utilisations d'espace qui doivent être établies pour le présent et le futur dans les différents secteurs de la ville. Il aspire à promouvoir le développement urbain et territorial pour tous les citoyens. Pour ce faire, la planification territoriale devrait agir réciproquement avec la dynamique économique et sociale ; considérer l'environnement, les ressources naturelles disponibles et le caractère durable. Dans cette perspective, on considère le Plan directeur non seulement comme un mécanisme d'utilisation et de contrôle de la terre, mais aussi comme un instrument de développement durable.

III.3.La politique d'accès au logement pour les bas revenus au Brésil

Au Brésil, comme c'est le cas dans plusieurs autres pays d'Amérique latine, la politique du logement mise en œuvre par le gouvernement met l'accent sur la promotion de l'accès à la propriété comme le meilleur moyen de répondre aux besoins de logement de la population. Les logements locatifs sont presque inexistants dans les politiques du logement, ils sont mis en œuvre dans des cas exceptionnels de secours social ou pour les familles victimes de catastrophes naturelles, inondations, glissements de terrains ou zones de risque.

Selon l'IBGE (2009) sur le total de 58,6 millions de ménages estimé en 2009 dans le pays, 73,6% étaient des propriétaires (43,1 millions) dont 69,4% avaient déjà réglé leur bien (40,6 millions) et 4,3% étaient en train d'acquérir (2, 5 millions). Selon les données de la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (Enquête nationale sur les ménages) de 2009, entre 2004 et 2009 le nombre de propriétaires (de leur maison) a augmenté de 13,4%.

Traditionnellement, la politique du logement brésilienne s'est centrée sur des financements et crédits individuels destinés à l'accession à la propriété privée, ou à la construction d'unités d'habitation également individuelles, mais sans répondre aux besoins en logement de la population à faible revenu. Ces populations trouvent une variété de solutions de logement qui comportent de modes d'occupation qui comprennent la propriété ou loyer dans le marché formel du logement mais aussi les invasions, le loyer dans les établissements informels, la cohabitation etc.

La création du Ministério das Cidades (Ministère des Villes) / 2003 et la Politique Minha Casa Minha Vida (Ma maison, ma vie) / 2009

En janvier 2003, le *Ministério das Cidades* (Ministère des villes) a été créé, au début la présidence de Luis Inacio Lula da Silva (2003-2011). Ce ministère est responsable de la conception de la politique de logement social, de sa structure et de son financement aussi bien que les programmes et lignes de financement qui sont mis à disposition des Etats et des municipalités. La création de ce ministère vise à intégrer différentes politiques sectorielles et se structure en quatre départements : logement, programmes urbains, assainissement, transport et mobilité. Le ministère a également le rôle de gestionnaire pour la distribution et l'application des ressources financières[5].

La décentralisation dans le domaine du logement social, acquise avec la Constitution de 1988, confère une relative autonomie aux Etats et aux municipalités ainsi qu'aux entreprises publiques dans l'élaboration des priorités, l'attribution des ressources et la mise en œuvre des projets d'aménagement urbain et de logement.

Ainsi, la planification et l'aménagement urbain ; les politiques foncières et immobilières (qui comprennent le zonage, la régularisation de possession ou de propriété et encore le code de construction) ; la revitalisation des zones centrales ; la prévention du risque d'effondrement des pentes ; et la récupération des zones d'environnement dégradées, sont des responsabilités municipales. Selon le ministère, « le ministère des Villes est conscient que c'est au gouvernement fédéral de définir les orientations générales du développement urbain national (comme le Estatuto da Cidade), mais il appartient à la municipalité (ou aux gestionnaires métropolitains, définis par la loi de chaque Etat) de prendre en main la planification et la gestion urbaine métropolitaine. C'est là, dans les villes, que les objectifs de la participation des citoyens et le fait de garantir le droit à la ville pour tous, peuvent être rendues possibles. » (Ministério das Cidades 2005).

En 2009, au cours d'élaboration du Plan national de logement social, le gouvernement lance le programme *Minha Casa Mina Vida* – MCMV (Ma maison ma vie). Ce programme, ainsi que le *Programa de Aceleraçao do Crescimento*[6] –PAC (Programme d'accélération de la croissance), au regard des besoins en logement au Brésil et de la conjoncture de crise internationale, est présenté comme une mesure importante de promotion du droit à la ville, de lutte contre le chômage et d'intégration sociale. L'objectif de la première phase du programme est la construction d'un million d'unités de logement, et 2 millions dans sa deuxième phase (jusqu'à 2014)[7].

La banque Caixa Economica Federal – CAIXA (Caisse économique fédérale) opère comme intermédiaire pour le public intéressé. Il y a trois groupes cibles pour ce programme : les familles avec des revenus jusqu'à 1.600 reais par mois (environ 512 euros) ; les familles avec des revenus jusqu'à 5.000 reais par mois (environ 1.600 euros)[8]; le pouvoir public, les

[5] MINISTÉRIO DAS CIDADES, Política Nacional de Habitação, 2004.

[6] Le *Programa de Aceleração do Crescimento* (Programme d'Accélération de la Croissance), mieux connu sous le nom de PAC, est un important programme d'infrastructure du gouvernement fédéral du Brésil. Le programme a été lancé le 28 Janvier 2007, par l'administration Lula da Silva, constitué d'un ensemble de politiques économiques et de projets d'investissement dans le but d'accélérer la croissance économique au Brésil. Le programme disposait d'un budget de 503,9 milliards $ reais pour la période quadriennale 2007-2010. L'administration Rousseff a poursuivi le programme sous le nom de PAC-2.

[7] Caixa Economica Federal. Programa Minha Casa Minha Vida. Disponible sur: http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/ (Dernière visite 12/12/2013)

[8] Les valeurs en euros ont été calculées en août 2013.

entreprises de construction du secteur privé et les mouvements sociaux (coopératives associations etc). Pour le premier groupe, ceux avec les plus bas revenus (jusqu'à 1.600 reais), l''inscription au programme se fait par la mairie de chaque ville (qui gère les projets des ensembles de logements « populaires »), ou via l'inscription dans une coopérative ou une association. Les bénéficiaires ne doivent pas déjà avoir de bien immobilier ou avoir participé à l'un des programmes de logement du gouvernement précédent. Le contrat établi est un contrat de vente et d'achat d'une propriété résidentielle en parcelle dont le paiement est calculé mensuellement à la valeur de 5% du revenu brut du groupe familial, et qui ne peut être inférieur à 25 reais (8 euros) pour une période de 120 mois, indépendamment de la valeur de la propriété; le contrat doit être de préférence au nom de la femme.

Les classes moyennes (ayant des revenus jusqu'à 5.000 reais) peuvent accéder à un financement directement auprès de la banque (CAIXA) pour acheter un bien immobilier sur le marché. Dans cette fourchette, la valeur maximale de la propriété achetée doit être 130.000 reais et le candidat ne peut pas avoir un autre financement actif par le système de financement du logement (SFH), ou posséder un bien en un autre lieu de domicile. En outre, les banques utilisent les analyses de risque pour accorder ou non le financement, comme dans n'importe quel autre cas d'accord de prêt.

Le MCMV est le programme phare du gouvernement dans le domaine du logement, mais il existe aussi d'autres programmes plus spécifiques pour les établissements informels, tels que : *Programa Moradia Digna :Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários; Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Socia),* (Programme logement digne : Soutien à l'amélioration des conditions d'habitabilité des établissements précaires ; Soutien à la fourniture d'habitations d'intérêt social) ; *Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários* (Programme d'urbanisation, régularisation et intégration des établissements précaires) ; *Projetos Prioritários de Investimentos - PPI : Intervenções em Favelas* (Projets prioritaires d'investissements : Interventions dans les bidonvilles).[9]

Accéder au logement dans le Distrito Federal

Le gouvernement du DF, le *Governo do Distrito Federal,* par le biais de la *Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano* – Sedhab (Secretariat du logement, régularisation et développement urbain) et de la *Companhia de Desenvolvimento Habitacional* – Codhab (Compagnie de développement d'habitations), dispose du programme d'accession à la propriété, *Programa Morar Bem (*Habiter bien) a ceux qui « en ont besoin ».[10] Dans ce programme, les appartements et maisons sont financés par le *Minha Casa, Minha Vida – MCMV* avec des conditions particulières. Et selon le gouvernement : Les logements seront dans des villes bénficiant d'une infrastructure complète : rue pavée, eau de ville et lumière, l'acte de propriété de l'immeuble sera au nom du bénéficiaire.

[9] Autres programmes disponibles : Habitação de Interesse Social – HIS; Ação Provisão Habitacional de Interesse Social; Ação Provisão Habitacional de Interesse Social - Modalidade: Assistência Técnica; Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS; Ação de Apoio à Produção Social da Moradia;Habitar Brasil BID – HBB; Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H; Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social; Projetos Prioritários de Investimentos - PPI (Intervenções em Favelas); Carta de Crédito Individual; Carta de Crédito Associativo; Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - Pró-Moradia. Disponible sur: http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoes

[10] GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, SECRETARIA DE ESTADO DE HABITAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO, COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL. *Programa Morar Bem.* Disponible sur: http://www.morarbem.df.gov.br/direito.aspx (Dernière visite : 13/08/2013)

Conformément à la loi 3.877/2006, qui règlemente la politique du logement du District fédéral, peut participer à des programmes de logement d'intérêt social, le demandeur qui satisfait aux exigences suivantes : résider dans la circonscription du Distrito Federal au cours des cinq dernières années ; ne pas être, ou avoir été propriétaire, acheteur ou cessionnaire d'un immeuble résidentiel dans le district fédéral ; avoir un revenu familial d'un maximum de douze fois le salaire minimum[11].

Les personnes intéressées doivent s'inscrire dans un cadastre, le *Cadastro da Habitaçao* de la *Companhia de Desenvolvimento Habitacional* – Codhab. Les critères utilisés dans la sélection des béneficiaires des programmes de logement sont, temps de résidence dans le DF, nombre de personnes dépendantes, personnes handicapées ou âgées, le revenu familial per capita ; il est également considérée la durée d'inscription dans le cadastre de la Codhab.

III.4. L'articulation entre le tiers habitat, les programmes gouvernementaux de logement pour les familles à bas revenus et le marché immobilier spéculatif

A Brasilia, depuis le début, tel quel prévu le gouvernement devait avoir le contrôle total sur le foncier, ce qui n'était pas vraiment la réalité comme nous avons démonstré. De toute façon, c'est le gouvernement qui a encore le contrôle et la propriété d'une grande majorité du foncier, spécialement des zones les plus importantes de l'agglomération comme les zones centrales. Les pouvoirs publics déterminent aussi des règles strictes pour les nouvelles constructions dans la zone du Plano Piloto à cause de la patrimonialisation. C'est le gouvernement, à travers son agence immobilière, la TERRACAP QUI met à disponibilité du marché des nouvelles zones résidentielles à être construites (selon des règles strictes), comme par exemple le nouveau secteur Noroeste à l'extrémité de la Asa Norte, prévu par l'étude publiée dans les années 1980, *Brasilia Revisitada* de Lucio Costa.

Le gouvernement propose donc des programmes de logement pour les familles à bas revenu – car il n'y a pas d'offre suffisante et économiquement accessible dans le marché – c'est à dire, l'accès à la propriété au moins d'une parcelle viabilisé à minima.

Il y a des programmes et projets locaux qui impliquent des promoteurs privés – sur des fonds de l'Etat (comme dans le programme « *minha casa minha vida »*), mais finalement ce sont les municipalités qui gèrent les programmes de logement (dans le cas de Brasilia c'est le gouvernement du *Distrito Federal* – GDF).

Ces opérations de logement dans beaucoup de cas bénéficient plutôt à ceux qui ont quelques moyens. Dans le cas particulier des programmes impliquant les associations et coopératives du logement il peut y avoir des détournements, où les présidents et directeurs des associations bénéficient de plusieurs parcelles de façon cachée (distribution au nom des membres de sa famille par exemple). Et en plus avec un effet collatéral de capitalisation politique non négligeable : la création d'un capital électoral via une notoriété et un pouvoir délégué à ces représentants, l'entrée et l'inscription de leaders dans la hiérarchie et les réseaux des pouvoirs politiques.

C'est diffèrent du marché spéculatif qui se développe à partir du mécanisme des invasions, lotissements illégaux. Ce marché là est bien une réponse au manque d'offre de logement pour les bas revenus, mais il est aussi le vecteur de l'imposition d'une urbanisation future de zones définies par le pouvoir urbanistique comme impropre à l'urbanisation et de protection environnementale. Ce cas là débouche généralement sur des lotissements aussi bien des

[11] Un salaire minimum = 678 reais (217 euros) ; Douze salaires minimum = 8.136 reais (2.605 euros). En aout 2013.

classes moyennes que des classes populaires. Il s'agit du mode de réponse du marché spéculatif au problème du tiers habitat et habitat déclassé (forcé) car les pouvoirs publics ne fournissent pas suffisamment ni les logements ni les espaces pour la résolution du manque de logements par le marché.

Dans ce cas là il y a aussi un marché politique collatéral : ces lotissements font émerger une classe de leaders territoriaux qui vont représenter le quartier auprès des autorités. Pour obtenir leur reconnaissance et pérenniser le quartier ils vont travailler et réclamer auprès dse autorités au nom de la population pour : obtenir les infrastructures, les équipements et au final la légalisation de l'occupation, en jouant sur les enjeux électoraux et le poids électoral que représente la population du dit quartier. C'est à dire pour le haut pouvoir (gouverneur) il y a l'intérêt des votes des habitants de ces établissements là et aussi pour le leader qui les représente auprès des pouvoirs publics qui peut ainsi acquérir une notoriété lui permetant de candidater et d'accéder à un poste politique local (député districtal).

Il y a là une double dynamique d'intégration urbaine issue de cette articulation entre le tiers habitat, les programmes gouvernementaux de logement pour les familles à bas revenus et le marché immobilier spéculatif local : l'intégration au marché foncier d'une part et l'intégration au marché politique d'autre part.

L'intervention des pouvoirs publics par les programmes gouvernementaux de logement pour les familles à bas revenus ouvre la possibilité aux plus pauvres d'intégrer cette dynamique, sachant qu'il s'agit des seules occasions pour eux de pouvoir le faire. La politique publique agit alors comme un instrument de rééquilibrage égalitaire des chances, elle ouvre des opportunités aux « en bas », de participer à un système d'intégration urbaine profondément concurrentielle.

Quand l'Etat a décidé de promouvoir un programme de lotissement a minima dans les années 1990, il a en fait reproduit le modèle d'occupation informelle, avec une urbanisation minima. Il a donc baissé le niveau de qualité et de standards de son offre (celle de l'urbanisme moderne du Plano Piloto). Il s'est ainsi adapté aux leçons de la réalité de la ville quotidienne en acceptant d'être à l'origine d'un parc de logement de type tiers habitat, sous-développé et dégradé dans la ville légale, pour permettre à ces plus pauvres d'accéder au minimum de l'intégration urbaine : c'est-à-dire d'être ainsi en capacité de participer au système d'intégration urbaine, être inclus et non plus exclus de fait, grâce à leur pouvoir économique ou politique inexistant.

III.5. Conclusion synthèse et modélisation de la mécanique : les périphéries de Brasilia, planifiées, mais pas tout à fait urbanisées

L'idée que le contrôle du gouvernement sur le sol se traduirait par une ville bien planifiée et plus égalitaire est à la base des modèles de planification urbaine successivement appliqués dans le DF. Les lois et les instruments de gestion urbaine étaient les instruments de contrôle de la gestion du territoire garantissant l'efficacité des politiques planifiées. Ce scénario s'est avéré ne pas être possible dés lors que le développement de la ville a débordé les cadres prévus. Ces instruments, ou leur mauvaise utilisation, ont généré des agglomérations urbaines qui sont loin d'être des villes dans la vraie conception du mot avec une vraie *civitas* pour tous ses citoyens-citadins.

La position du gouvernement à Brasilia a été changeante au fil du temps et a surtout donné des réponses au problème du logement des groupes à trop faibles revenus sous la pression sociale.Il y a toujours eu un manque de perspective à long terme dans la politique du logement pour les populations à faible revenu. Les politiques mises en œuvre étaient toujours sous la forme d'actions et de réponses à court terme ciblant les principaux et plus problématiques établissements illégaux et informels, généralement après le diagnostic médiatisé d'une étude commanditée souvent au début d'un mandat électoral.

Bien qu'il ait existé de grandes avancées dans la législation urbaine et environnementale dans la dernière décennie, les institutions de gestion urbaine et de l'environnement qui contrôlent l'occupation territoriale face à des processus de plus en plus rapides d'occupation informelle des sols n'ont généralement pas assez de capacité d'organisation et ne sont pas en mesure de faire face correctement à toute l'ampleur du phénomène.

Les différends politiques qui se sont été établis dans le *Distrito Federal* depuis la démocratisation et les élections directes, ont eu une répercussion sur l'occupation du territoire et son aménagement. La perte de pouvoir sur la planification et la gestion urbaine de la part de l'exécutif, qui a dû partager ces attributions avec le Conseil du Distrito Federal, a changé de manière significative les actions se rapportant à l'utilisation des terres. La gestion territoriale est menée de telle manière que les deux acteurs prennent des mesures concernant les mêmes questions, la plupart du temps d'une manière désarticulée et représentant des intérêts différents.

La perte progressive de pouvoir de la part de l'exécutif en particulier les institutions et agences de politique urbaine et de l'environnement, a ratifié le laisser-faire par les intérêts du marché immobilier et laissé le contrôle des invasions des terres publiques et privées au gré du jeu des intérêts politiques. Car les invasions sont devenues un « bon business » pour un marché immobilier informel ainsi que pour le marché politique des voix électorales pour les leaders et aspirants de la politique locale. Établissements informels et illégaux se voient au final et tôt ou tard légalisés et intégrés dans l'agglomération urbaine. Devenir une région administrative (une entité juridique et administrative) est une monnaie politique puissante et un business lucratif. Malheureusement, pour les populations qui doivent se soumettre à de tels jeux car dans de telles conditions d'accès aux logements, la plupart restent longtemps dans un habitat de statut précaire, des quartiers d'une qualité de vie pitoyable et toujours en attente de l'infrastructure, des services et des équipements urbains à la fourniture desquels personne ne s'engage.

Les efforts déployés par le gouvernement et la société, tels que les processus de planification participative, marquent une tendance pour inverser toute la perversité de cette instauration de fait, d'une ségrégation sociale et spatiale du teritoire urbain avec ses inégalités et ses injustices marquées. Il est reconnu par tous, bien sûr, qu'il faut développer des meilleures possibilités de qualité de vie, des services, l'éducation, la santé et de l'emploi dans les différentes zones de l'agglomération. C'est pourquoi au-delà de l'inclusion dans un marché du sol informel et un marché électoral spéculatif, l'intégration urbaine véritable de ces régions et de leurs populations est cruciale pour l'avenir de la capitale.

PARTIE II : PARIS

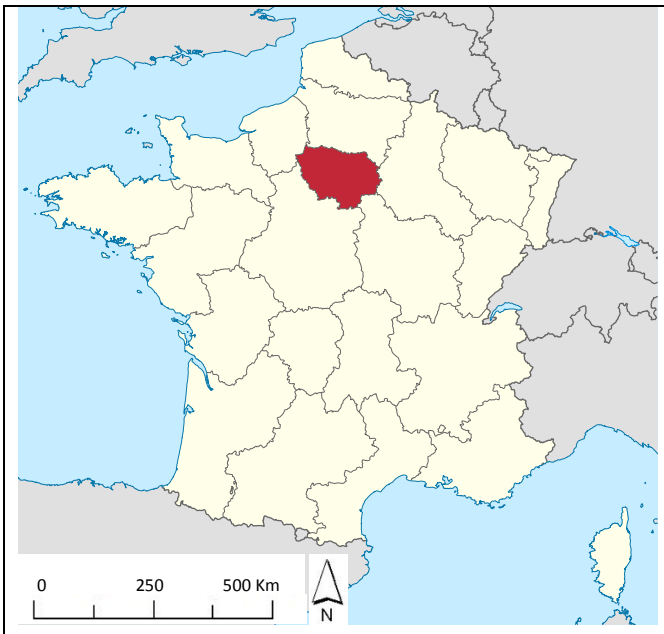
Chapitre I. De l'organisation globale de l'agglomération de Paris

I.1. La région Île de France structure territoriale, démographique, politico administrative et institutionnelle

Paris, la capitale française est située au cœur de la région Île-de-France, dans le bassin parisien aux bords de la Seine, le célèbre fleuve qui traverse la capitale. La France est divisée en 27 régions administratives dont 22 en France Métropolitaine, et cinq en outre-mer. Chaque région continentale et la Corse sont subdivisées en départements. Le terme région a été officiellement créée par la loi de décentralisation (2 Mars 1982), qui a également donné aux régions leur statut juridique. Les premières élections directes pour les représentants régionaux ont eu lieu le 16 Mars 1986[1].

La surface de la région Île-de-France est de 12.000 kilomètres carrés ; dans les limites du territoire communal de Paris vivent plus de 2 millions de personnes, sur une population régionale totale de 12 millions. Autour de Paris, environ 440 communes forment avec la capitale une agglomération dont la population se situe entre 11 et 11,5 millions d'habitants, mais l'agglomération est une notion statistique, non une entité politique ou administrative.

Figure 56 : Localisation de la Région Île-de-France



Limites de la France en Europe. Limites des régions de la France. En rouge, la région Île-de-France

Paris, Île-de-France

Superficie Région Île de France : 12.000 km²
Population Région Île de France : 12 millions
Densité Région Île de France : 981 hab./km²
Superficie Paris : 105 km²
Altitude : Min. 28 m – Max. 131 m
Population Paris : +2 millions
Densité Paris : 21 196 hab./ km²

Source : INSEE

La région Île-de-France comprend 1.281 communes et huit départements. Chef-lieu de la région et capitale d'État, Paris (75) a la particularité d'être à la fois une commune et un département. Paris est entourée par les départements de la première couronne : Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val-de-Marne (94) ; puis par les départements formant la grande couronne : Seine-et-Marne (77), Yvelines (78), Essonne (91) et Val-d'Oise (95).

[1] MIOSSEC, Jean-Marie. *Géohistoire de la régionalisation en France,* Presses universitaires de France , Paris, 2009.

Encadré 8 : ***France : le découpage en régions et la région Île-de-France***

La vie politique en France se déroule sous le régime de la Cinquième République depuis l'adoption de la Constitution française du 4 octobre 1958.

Depuis 1958, la France est une république constitutionnelle parlementaire à régime présidentiel avec une tradition plutôt centralisatrice[2]. Concrètement, cela signifie que le pouvoir exécutif est détenu essentiellement par le président de la République et qui le partage avec le Premier ministre et le gouvernement qu'il a nommé. C'est un régime typiquement français car très rare dans le monde ; certains pouvoirs sont partagés entre le président et le premier ministre. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour 5 ans (depuis 2000, le mandat étant de 7 ans avant cela).

Un électeur français vote aux élections locales (municipales, cantonales et régionales) ainsi qu'aux élections nationales (présidentielles et législatives - députés), mais également lors d'un référendum. Par contre, les maires et les sénateurs ne sont pas élus directement, mais par un conseil/collège.

Depuis 1992 (Traité de Maastricht), une personne qui a la nationalité d'un des pays membres de l'Union européenne est considéré comme citoyen européen. Un citoyen européen a le droit de voter aux élections municipales françaises même s'il n'a pas la nationalité française. Un citoyen européen peut aussi voter aux élections européennes.

Le conseil municipal est formé de conseillers municipaux élus pour 6 ans par les personnes qui sont inscrites sur les listes électorales de la commune concernée. Le mode d'élection est différent d'une commune à l'autre, selon le nombre d'habitants, avec ou sans liste.

Ce sont les conseillers municipaux qui élisent leur maire (et ses adjoints), pour 6 ans lui aussi. Son élection peut se faire en 3 tours s'il n'est pas élu avec la majorité absolue des conseillers à l'un des deux premiers tours, il peut alors être élu avec une simple majorité au troisième tour. En cas d'égalité, le plus âgé l'emporte.

Le conseil régional est une assemblée constituée de conseillers régionaux, dont le nombre varie selon la population de la région, élus au suffrage universel par le corps électoral tous les 6 ans. Ils élisent le Président du conseil régional. Leur but est de prendre des décisions (budgétaires, d'aménagement et d'équipement, d'enseignement et de formation, environnementales et de transport) pour la région qu'ils représentent.

Aux élections régionales, on ne vote pas pour un conseiller mais pour une liste. La liste qui arrive en tête, dite liste majoritaire, obtient un quart des sièges. Le reste des sièges est distribué aux listes ayant eu plus de 5% des suffrages de façon proportionnelle à leurs résultats (la liste majoritaire bénéficie elle aussi d'une part de ces sièges). C'est une élection à deux tours, ainsi si aucune liste n'a la majorité absolue (la moitié des voix + une) au premier tour, un second tour est organisé avec toutes les listes ayant fait plus de 10%.

Le conseil général est une assemblée constituée de conseillers généraux élus lors des élections cantonales au suffrage universel tous les 6 ans. Toutefois il y a des élections cantonales tous les 3 ans, car le conseil général est renouvelé par moitié à chaque fois. Les domaines de compétence des conseils généraux sont multiples (social, culturel, éducatif, de logement, de transport, de développement), et ils s'occupent d'un département. Pour les élections cantonales, le département est divisé en plusieurs cantons qui ont chacun un conseiller général.

A partir de 2014, les conseillers régionaux et les conseillers généraux seront supprimés. Ils formeront alors, un seul ensemble : les conseillers territoriaux.

Les grands électeurs sont les conseillers généraux, les conseillers régionaux, les conseillers municipaux et les députés (qui siègent à l'Assemblée Nationale). Leur rôle est d'élire les Sénateurs.

L'Assemblée Nationale et le Sénat sont les deux organes qui forment le Parlement qui est l'organe législatif.

Le Sénat est composé au maximum de 348 sénateurs élus par un collège électoral composé des élus de leur circonscription. Ils sont élus pour 6 ans et renouvelés de moitié tous les 3 ans. L'Assemblée Nationale est composée au maximum de 577 députés élus au suffrage universel direct. Les deux assemblées doivent se mettre d'accord pour légiférer mais en cas de désaccord le dernier mot appartient à l'Assemblée Nationale.

Créée après la seconde guerre mondiale, la région Île-de-France recouvrait trois départements : la Seine, la Seine-et-Oise et la Seine-et-Marne.

[2] Pour en savvoir plus : « Le pouvoir territorialisé en France », Thomas Frinault] [ISBN 978-2-7535-1834-6 Presses universitaires de Rennes, 2012, www.pur-editions.fr]

Un district chargé de l'administrer est créé en 1961. Sous la direction volontaire de Paul Delouvrier, son délégué général, les trois départements seront fusionnés et divisés en huit. La Seine-et-Marne (77) occupe près de la moitié de ce nouveau territoire.

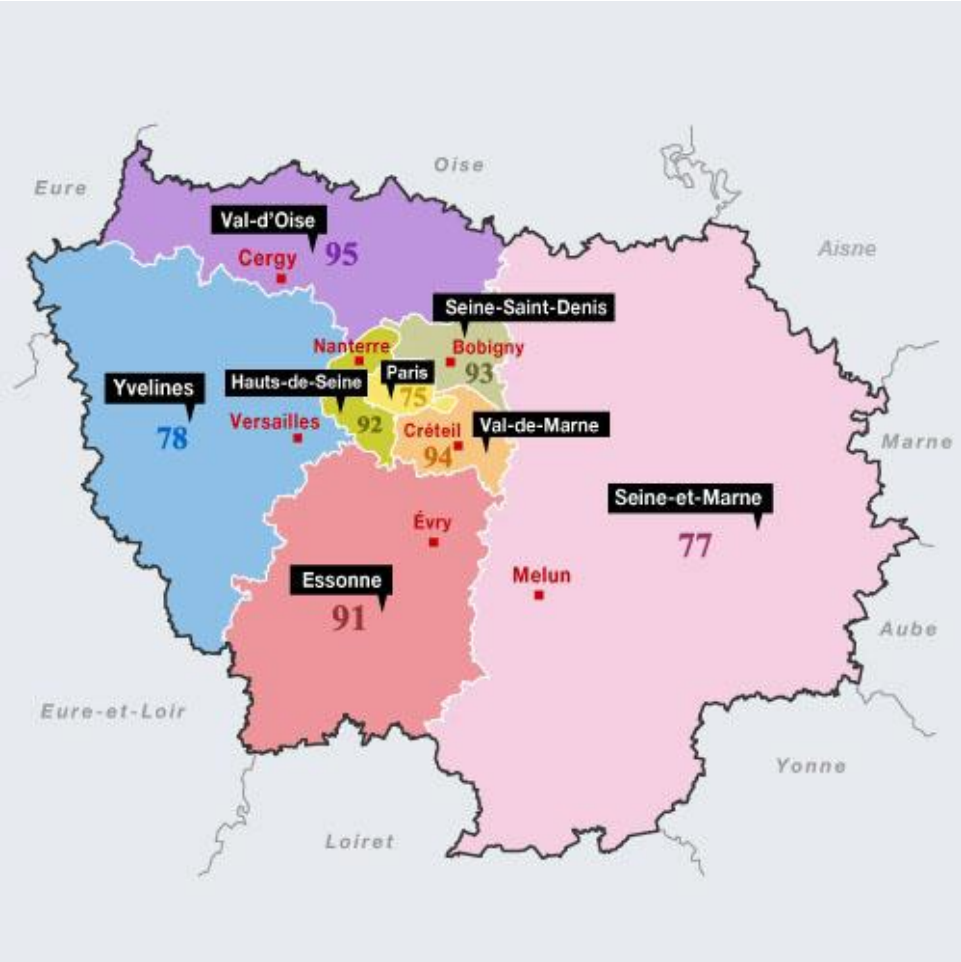
La région Île-de-France est découpée en[3] :

- 8 départements
- 99 circonscriptions législatives
- 461 cantons
- 1 281 communes

En ce qui concerne la représentation élective[4] dans la région Île-de-France, elle est représentée par 836 élus départementaux, régionaux, nationaux et européens. Sont élus au niveau régional par un scrutin de liste au suffrage universel (proportionnelle à la plus forte moyenne) : 13 députés européens et 208 conseillers régionaux.

Sont élus au niveau départemental : 53 sénateurs au suffrage universel indirect (scrutin de liste à la proportionnelle à la plus forte moyenne) et 97 députés au suffrage universel direct
Sont élus au niveau infra-départemental (cantons et communes) : 461 conseillers généraux par canton (au suffrage universel direct) et 1 281 maires, et leurs conseils municipaux
Les conseils généraux sont renouvelés par moitié tous les trois ans.

Figure 57 : Les huit départements de la région Île-de-France



Source : Conseil régional de l'Île-de-France

[3] http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/collectivites-territoriales.html
[4] Source : Institut d'Aménagement et Urbanisme – Île de France. Disponible sur : http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/collectivites-territoriales.html. Dernière visite le 15/07/2013.

Figure 58 : Limites administratives des communes et départements

Source IAURIF 2009[5]

[5] Source : Institut d'Aménagement et Urbanisme – Île de France. Disponible sur : http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/collectivites-territoriales.html. Dernière visite le 15/07/2013. http://www.iau-idf.fr/fileadmin/user_upload/SIG/cartes_telecharge/thema/limites_administratives_communes_et_depart.gif

I.2. L'agglomération parisienne : Paris intra-muros, petite couronne, grande couronne, unité urbaine et aire urbaine

L'agglomération parisienne est en réalité difficile à définir pour des raisons historiques et administratives. Différemment d'autres capitales européennes, comme Londres et Berlin, Paris n'a pas agrandi ses limites après les réformes de Haussmann, soit 1860. Il n'y a pas comme dans ces autres capitales une entité politico-administrative de l'agglomération non plus. La Ville de Paris correspond administrativement uniquement à la commune de Paris, ce qui fait un décalage notoire entre l'entité politico-administrative de la capitale et la réalité géographique, économique et humaine de l'agglomération.

Paris intra-muros

On dénomme encore au jour d'aujourd'hui *Paris intra-muros* pour faire référence à la commune de Paris. Depuis 1929, la commune administrative de Paris comprend, en plus de Paris intra-muros, le bois de Boulogne et le bois de Vincennes. Paris intra-muros, c'est en fait la surface comprise à l'intérieur de l'ancienne enceinte de Thiers, qui a été reprise par le boulevard périphérique, construit entre 1960 et 1973. Le périphérique va, à la place des fortifications, marquer une rupture entre les tissus urbains de Paris et sa banlieue. Ainsi, au delà du périphérique, ce n'est plus Paris, mais la banlieue.

Paris est une petite commune avec une superficie de 105km2. Londres est 12 fois plus étendue avec 1 572 km2, et Berlin 8 fois plus grande que Paris avec 891.8 km². Par contre, la capitale concentre 2 234 105 habitants[6] en 2009, soit une densité de population de 21 196 hab/km2, l'une des plus élevées du monde, et environ 18 % de la population totale de la région Île-de-France, pour à peine 0,9 % de sa superficie. En excluant les 18 km2 des bois de Boulogne et de Vincennes, la densité de Paris arrive à attendre les 25 679 hab./km2.

La petite couronne et la Grande couronne

La petite couronne est la zone constituée des trois départements limitrophes de la ville de Paris : les Hauts-de-Seine (92), la Seine-Saint-Denis (93) et le Val-de-Marne (94). Jusqu'à la fin de 1967, une partie de cet ensemble, regroupée avec Paris, formait le département de la Seine.

La Grande couronne est composé par les quatre départements restants à la périphérie de l'Île-de-France : la Seine-et-Marne (77), les Yvelines (78), l'Essonne (91) et le Val-d'Oise (95).

Unité Urbaine

Selon l'INSEE, la notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

Selon cette terminologie encore, si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale. L'utilisation du concept d'« unité

[6] Source : INSEE 2009

urbaine »[7] par l'INSEE pour désigner un ensemble bâti continu, est le terme officiel le plus proche de ce qu'est l'agglomération.

Selon cet institut, l'unité urbaine contenant Paris comprenait 412 communes dans sa délimitation de 2010[8] avec 10,3 millions d'habitants. En plus de Paris, trois départements étaient intégralement inclus dans cette unité urbaine : les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

Aire Urbaine

Le concept d'unité urbaine ne permet pas d'intégrer certaines zones qui sont économiquement sous l'influence d'une ville, mais qui n'ont pas une continuité de bâti avec elle. Ainsi, l'INSEE utilise le concept d'« aire urbaine », ou « grande aire urbaine » pour un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. Le zonage en aires urbaines 2010 distingue également les « moyennes aires », et les « petites aires ».

L'aire urbaine de Paris fait partie des 241 grandes aires urbaines organisées autour de grands pôles urbains (unités urbaines offrant au moins 10 000 emplois), selon le nouveau zonage en aires urbaines de 2014.

Caractéristiques de l'aire urbaine de Paris

Selon le Zonage en aires urbaines 2010 de l'INSEE, l'aire urbaine de Paris comptait 12 089 098 habitants, répartis dans 1 798 communes sur une superficie de 17 175 km2.

En Ile-de-France, dix communes n'appartiennent à aucune aire urbaine. Ces communes sont dites « multipolarisées » car elles sont sous l'influence de plusieurs aires et accueillent 5 300 habitants[9].

I.3. L'agglomération parisienne dans le contexte de l'Île-de-France

Population, emploi, éducation, revenus, IDH, GINI

La région Île-de-France abrite 11,7 millions d'habitants au 1er janvier 2009 selon l'INSEE, soit 19 % de la population française métropolitaine. Composée de 8 départements et 1 281 communes, la superficie de la région Île-de-France atteint 12 012 km2 dont : Paris : 105 km2 ; petite couronne (92, 93, 94) : 657 km2 ; grande couronne (77, 78, 91, 95) : 11 250 km2

Selon l'INSEE, en 2008, 12 089 000 personnes résident dans l'aire urbaine de Paris, dont 10 355 000 dans le pôle et 1 734 000 dans la couronne. L'aire urbaine de Paris regroupe 99,8 % de la population d'Ile-de- France. La population et les emplois de l'aire urbaine de Paris se concentrent dans le pôle. Ce dernier accueille 91 % des emplois et 86 % de la population sur seulement 17 % de la superficie totale de l'aire urbaine. Sa densité (3 640 habitants/km2) est

[7] http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/zonages/zone.asp?zonage=UU2010&zone=00851

[8] INSEE Unité urbaine 2010 de Paris. Disponible sur : http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/zonages/zone.asp?zonage=UU2010&zone=00851

[9] Source : INSEE. *Zonage en aires urbaines 2010 : le centre se densifie, le périurbain s'étend.* Disponible sur : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=17915&page=alapage/alap374/alap374.htm#carte1. Dernière visite le 23/07/2013.

quatre fois supérieure à la moyenne des grands pôles urbains de métropole. Avec 121 habitants/km2, la couronne périurbaine de Paris est parmi les plus denses.

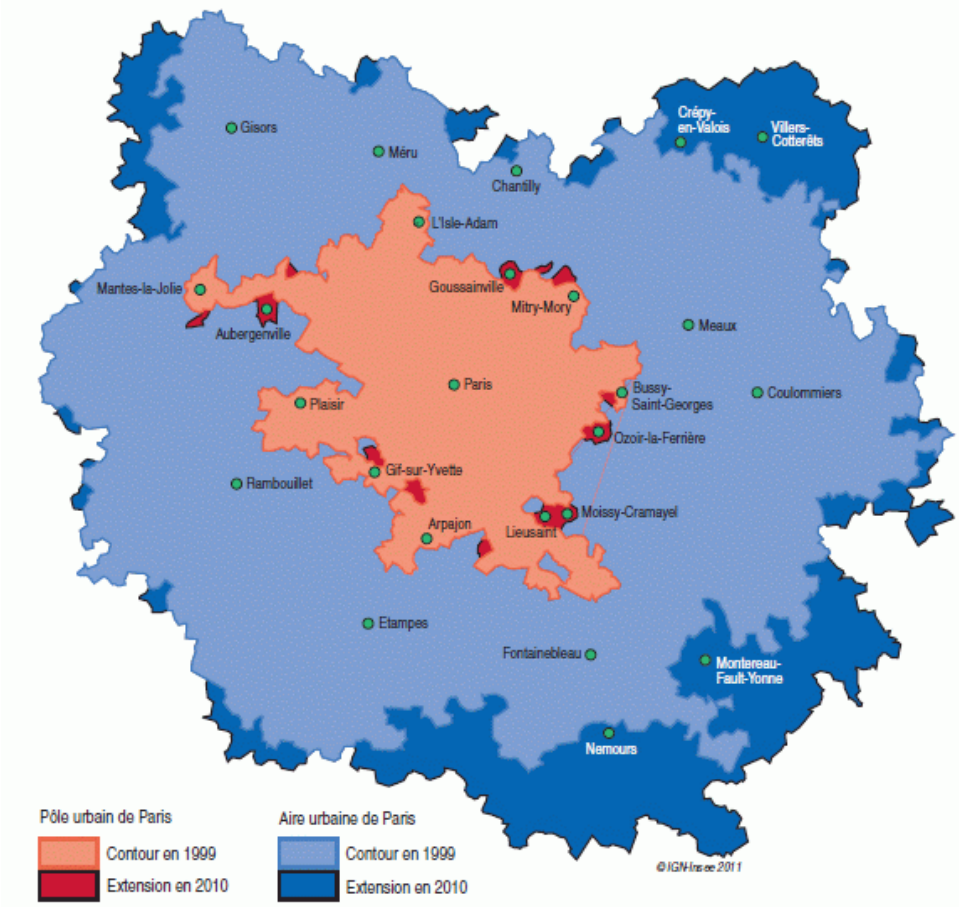
Les revenus d'activité plus élevés se localisent plutôt à l'ouest de l'agglomération, tandis que les plus bas se localisent au nord et au nord-est de l'agglomération.

Selon l'INSEE, la part des personnes à faibles revenus d'activité dans le cœur de l'agglomération parisienne est équivalente à celle observée au niveau national (17 %)[10].

Les salariés à bas revenus d'activité sont plus présents dans les communes où les revenus salariaux médians sont les plus faibles. Il s'agit des communes de l'ouest et du centre de la Seine-Saint-Denis, des arrondissements du nord de Paris, ainsi que des communes situées le long de la Seine dans le Val-de-Marne. La faiblesse des revenus d'activité des salariés qui y résident est due à de fréquentes périodes d'intérim, ainsi qu'à des emplois souvent à temps partiel. Ces salariés sont moins qualifiés et perçoivent un salaire horaire plus faible que les autres.[11]

Pour le niveau d'éducation, part de diplômés et de non-diplômés du supérieur, la tendance se répète, avec la concentration des diplômés à l'ouest et de non-diplômés au nord au et nord-est.

Figure 59 : L'aire urbaine de Paris



[10] Néanmoins, elle est plus élevée qu'en grande couronne (14 %). Pourtant, le revenu salarial médian est bien plus élevé en cœur d'agglomération qu'en France : la moitié des salariés touchent au moins 18 300 € contre 15 700 € en France. En effet, la structure de l'économie en cœur d'agglomération parisienne est davantage orientée vers le secteur tertiaire avec, à la fois, des emplois à forte valeur ajoutée et des emplois précaires .

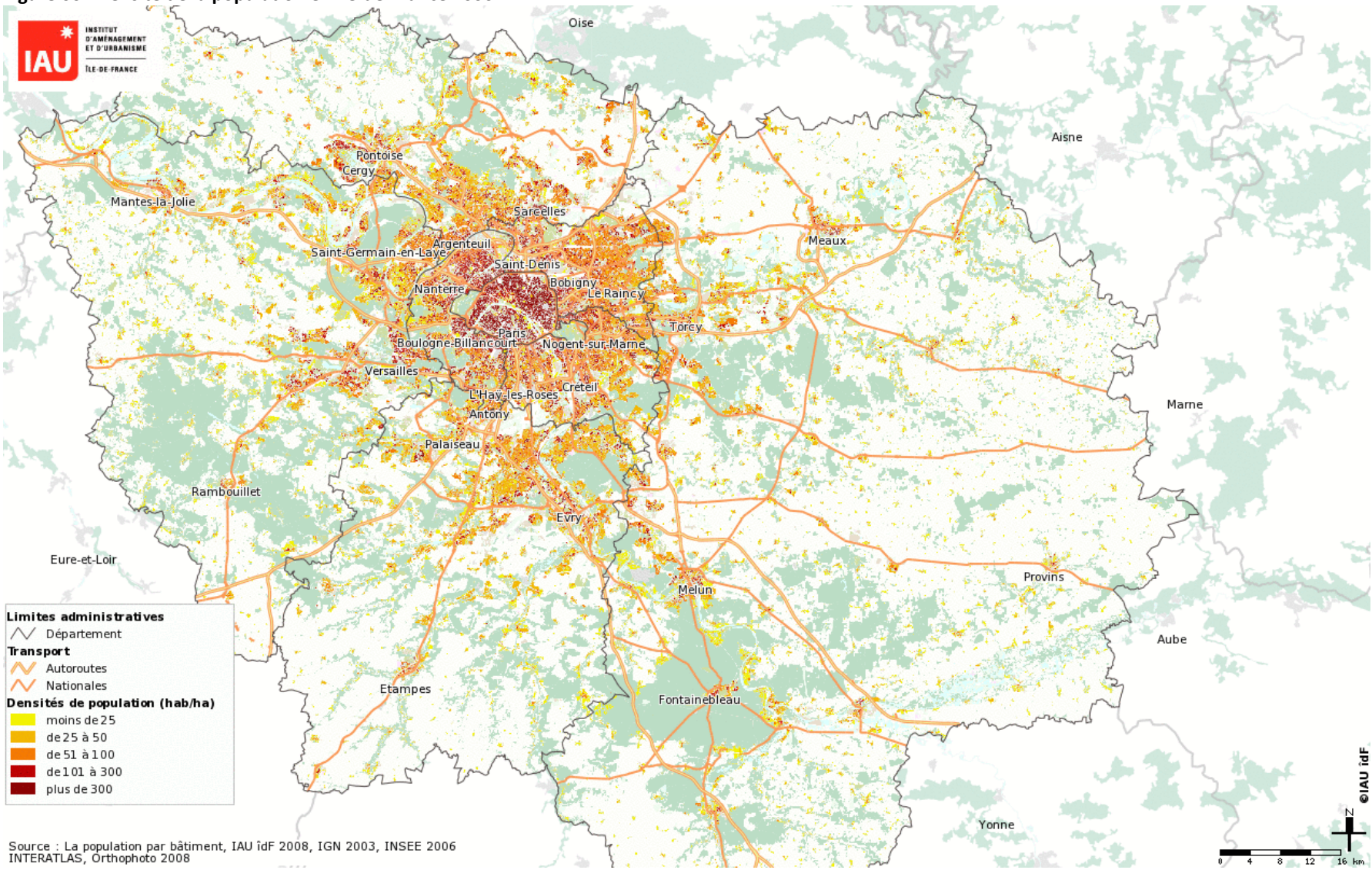
[11] http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=11931&page=alapage/alap289/alap289_carte.htm#carte1

L'aire urbaine de Paris s'étend principalement vers le Nord-Est et le Sud-Est

Tableau 15: La densité de population en 2007

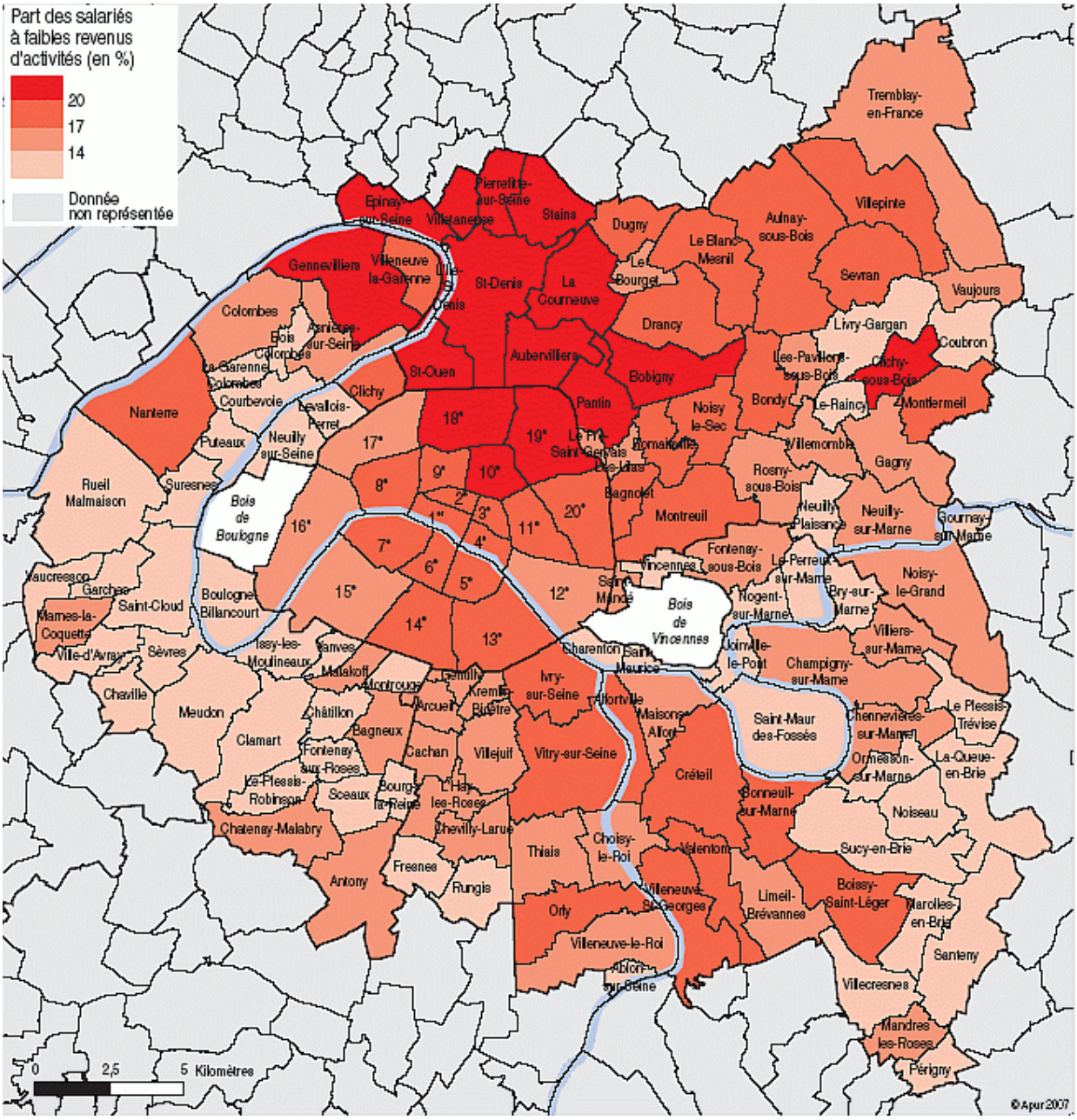
Région Île-de-France	**966 hab/km2**
Paris	20 886 hab/km2
Hauts-de-Seine	8 773 hab/km2
Seine-Saint-Denis	6 364 hab/km2
Val-de-Marne	5 318 hab/km2
Val-d'Oise	932 hab/km2
Essonne	666 hab/km2
Yvelines	615 hab/km2
Seine-et-Marne	218 hab/km2

Figure 60 : Densité de la population en Île-de-France 2006



Source IAU-IDF 2006

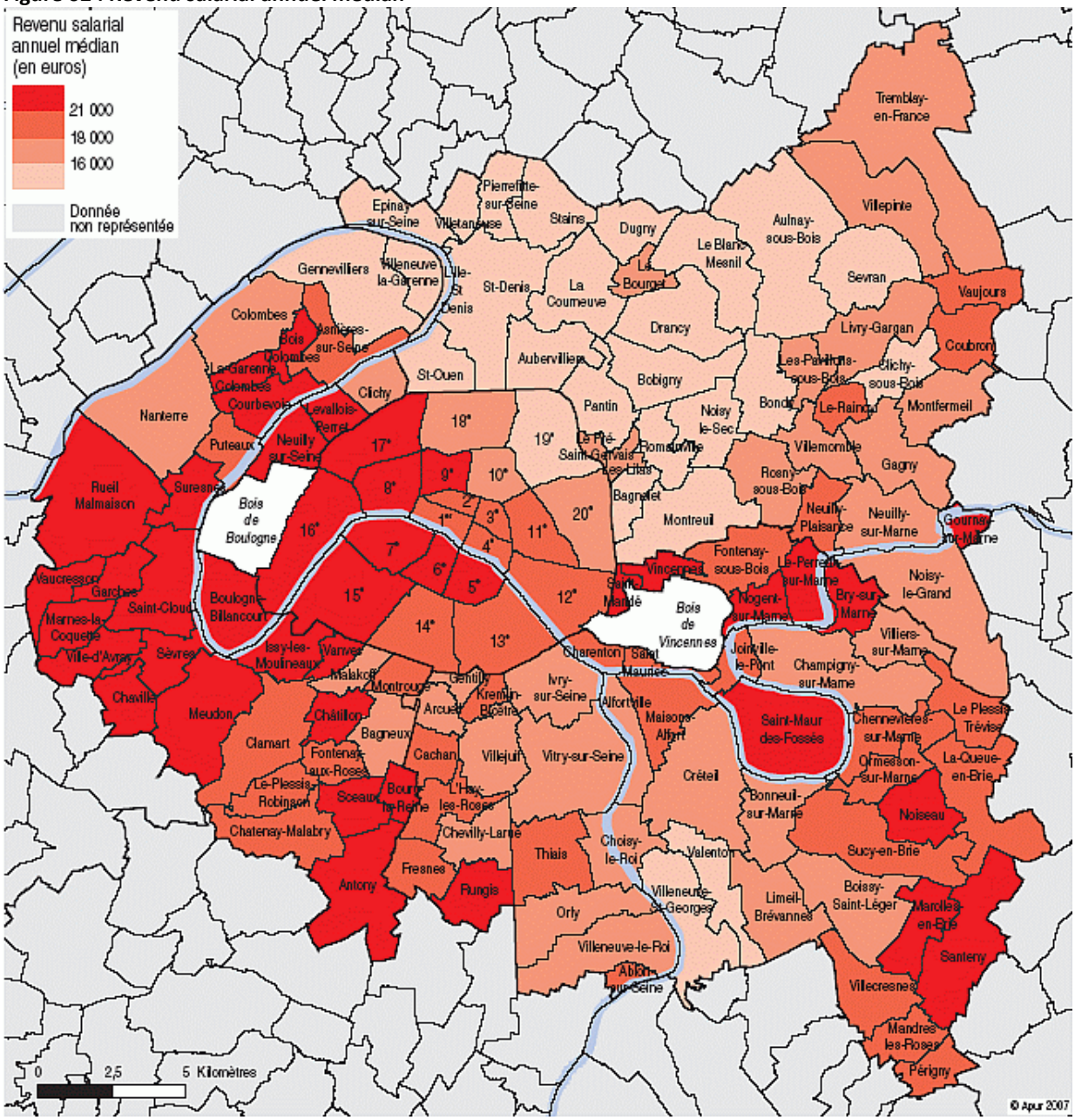
Figure 61 : Salariés à faible revenus



Source : Source : Insee, DADS 2005, fichier régional Ile-de-France

La carte publiée par l'INSEE avec des données de 2005, montre une forte présence des salariés à faibles revenus d'activité en Seine-Saint-Denis et à Paris

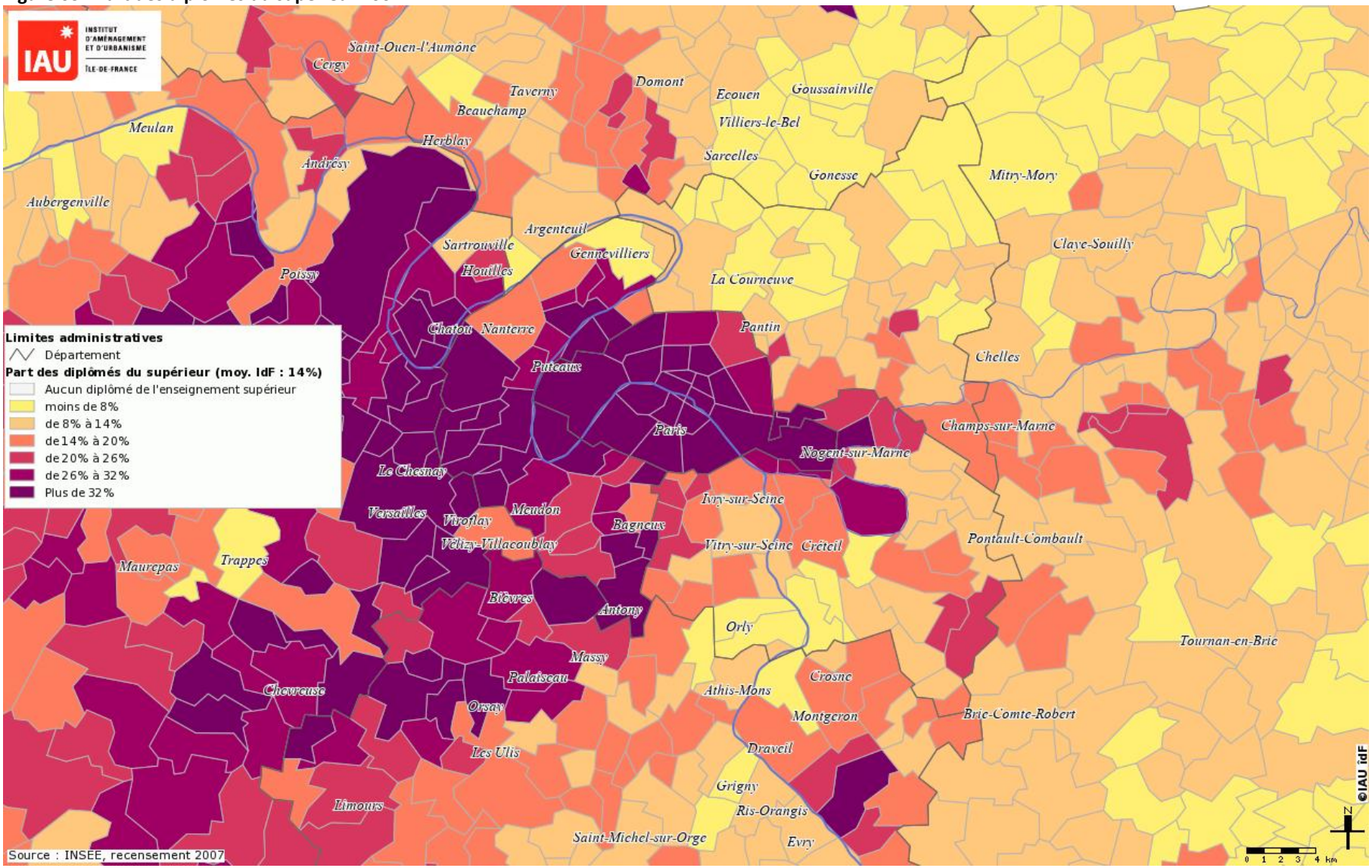
Figure 62 : Revenu salarial annuel médian



Source : Insee, DADS 2005, fichier régional Ile-de-France

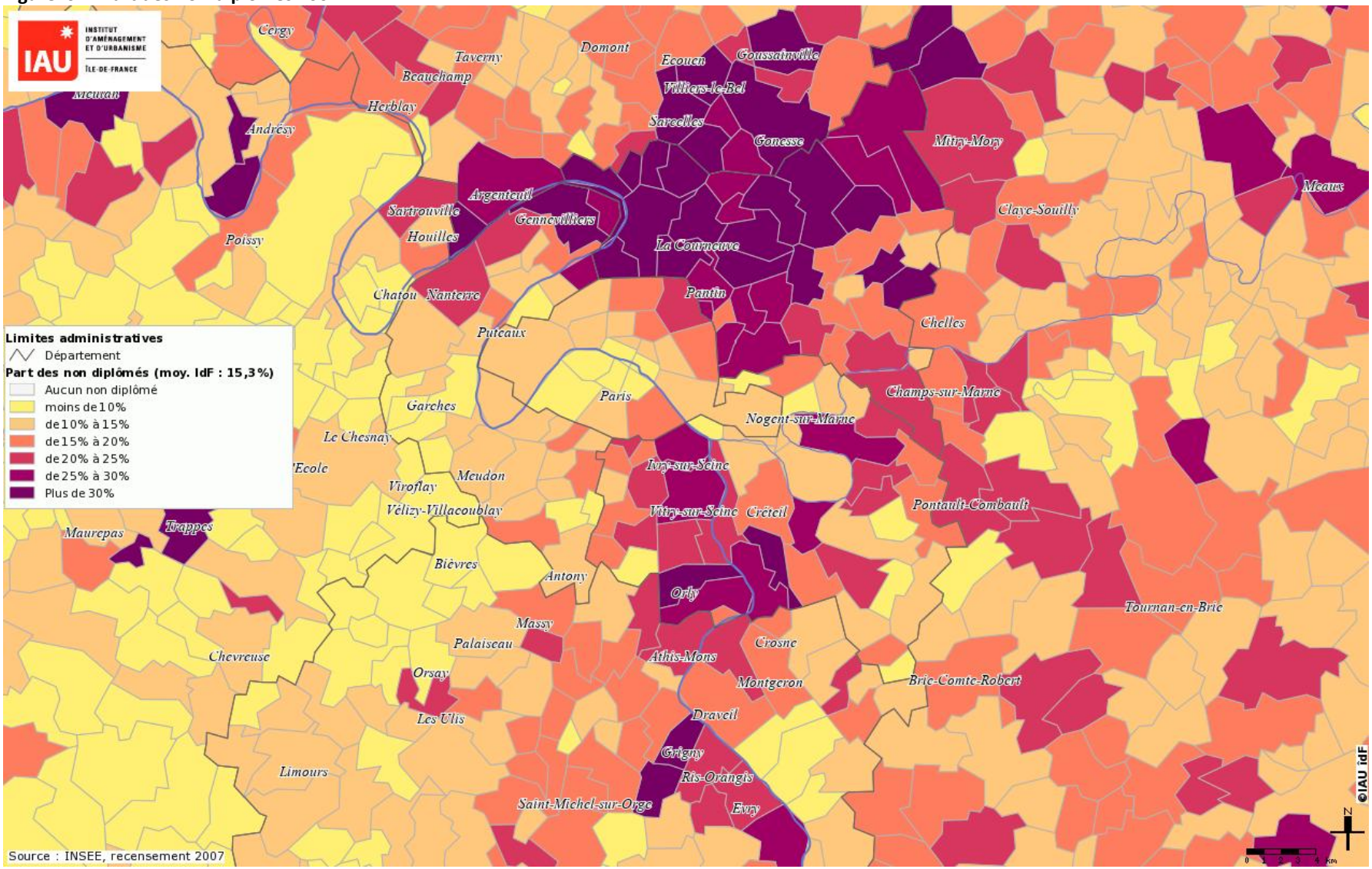
La carte publiée par l'INSEE avec des données de 2005, montre que les revenus d'activité plus élevés se localisent plutôt à l'ouest de l'agglomération

Figure 63 : Part des diplômés du supérieur 2007



Source : IAU-IDF 2007

Figure 64 : Part des non-diplômés 2007



Source : IAU-IDF 2007

Encadré 9 : *L'IDH, un indicateur adapté à la réalité francilienne*[12]

Selon l'IAU-IDF, si l'IDH permet d'établir une comparaison entre des pays très disparates, il est - dans sa conception d'origine - peu approprié au contexte des pays développés et aux échelles géographiques plus fines.

Aussi l'IAU-IDF a développé un indicateur de développement humain alternatif : IDH-2. Ce nouvel indicateur, l'IDH-2, reprenant les trois dimensions de l'IDH mais avec des indicateurs mieux adaptés à la situation française[13], a été appliqué à la région Île-de France. Les indicateurs (ou les données nécessaires à leur construction) sont disponibles auprès de l'INSEE pour les principales entités administratives.

L'IDH2 permet à partir de trois indices dimensionnels (santé, éducation et diplôme, revenu) de refléter plus fidèlement la qualité du développement humain sur le territoire de l'Ile-de-France. En associant les indicateurs de richesse, de santé et d'éducation, l'IDH-2 a pour ambition d'illustrer non seulement des inégalités économiques, mais aussi des inégalités de développement et de bien-être de la population. Les résultats reflètent les disparités sociales inscrites dans les territoires tenant compte de ces trois dimensions.

Les inégalités territoriales en Île-De-France sont importantes et relativement bien connues. La mise en œuvre de l'IDH-2 à l'échelon des départements et des communes franciliennes le confirme encore une fois..

La cartographie de l'IDH-2 dans les arrondissements parisiens et les communes de proche couronne montre de forts contrastes au sein du cœur de l'agglomération.

On distingue trois secteurs bien distincts :

• Le secteur 1, au nord, regroupe une grande partie de la Seine Saint-Denis, quelques communes du nord des Hauts-de Seine et deux arrondissements parisiens. C'est dans ce secteur que l'on observe les plus faibles valeurs de l'IDH-2 (souvent inférieures à 0,4).

• Le secteur 2, au sud, regroupe une grande partie ouest du Val-de-Marne. Les valeurs de l'IDH-2 y sont également basses mais plus élevées dans l'ensemble que celles du secteur 1 (l'IDH-2 dans les communes franciliennes montre une forte corrélation entre les dimensions «revenus» et «éducation» (coefficient de corrélation de 0,81 en 2008). L'indicateur « santé » est plus indépendant des deux autres (coefficient de corrélation de 0,33 en 2008 avec l'indicateur « éducation » et de 0,36 avec l'indicateur « revenus »).

• Le secteur 3 se présente comme un « couloir le long de la Seine » compris entre les deux premiers secteurs couvrant une partie du Val-de-Marne, de Paris et des Hauts-de-Seine. Les valeurs de l4DH-2 y sont très élevées et on tendance à progresser d'est en ouest. Dans ce secteur, vertaines valeurs de l'IDH-2 sont supérieures à 0,8.

On constate cependant une légère progression des corrélations entre santé et revenus qui pourrait être l'illustration d'une augmentation des inégalités sociales de santé dans la région depuis dix ans.

L'Indice GINI

Le territoire francilien est traversé par de fortes inégalités de niveau de vie, mais ne se réduit pas à une dualité entre espaces riches et espaces pauvres. Le classement par ordre des communes selon le revenu médian ou le revenu moyen par UC atteste d'un continuum de situations tant en 2000 qu'en 2008, avec toutefois, à chaque extrémité, des décrochements vers la pauvreté ou vers la richesse.

Tandis que l'indice GINI pour la France est de 28.11; l'indice GINI pour Île de France est de 30.22[14], plus inégalitaire donc.

[12] NASCIMENTO, Iuli et PÉPIN, Philippe. *Un développement humain en progrès au niveau régional*. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme – Ile-de France. IAU IdF. Note Rapide - N° 609, Novembre 2012. Disponible sur : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_967/NR_609_web.pdf

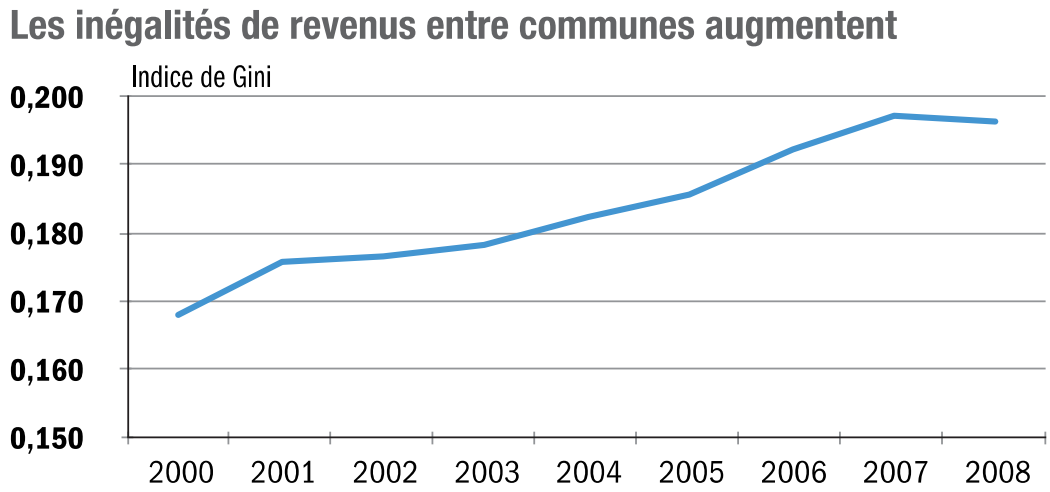
[13] 1. L'indicateur santé/ L'indicateur retenu pour la dimension santé est l'espérance de vie à la naissance (deux sexes) ; 2. L'indicateur éducation Pour la dimension « savoir-éducation », l'indicateur retenu est le « pourcentage de personnes diplômées dans la population âgée de 15 ans ou plus sorties du système scolaire » ; 3. L'indicateur revenu Pour la dimension niveau de vie, l'indicateur retenu est la médiane des revenus fiscaux des ménages par unité de consommation.

[14] LONGFORD, Nicholas T., PITTAU M. Grazia (grazia.pittau@uniroma1.it), ZELLI Roberto (roberto.zelli@uniroma1.it) and MASSARI, Riccardo. « Measures of poverty and inequality in the countries and regions of EU ». *Working Papers from ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality*, No 182, http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2010-182.pdf

Des inégalités territoriales sont en hausse. Depuis 2000, les inégalités de revenus entre communes se renforcent. La dispersion des revenus médians, mesurée par l'indice de GINI, s'est accrue de 7 %, celle des revenus moyens de 17 %. L'écart entre ces deux indicateurs s'explique par la prise en compte des hauts revenus dans le calcul des revenus moyens. L'envol des très hauts revenus dans certaines communes constitue un élément décisif de la hausse des inégalités territoriales en Île-de-France. Il n'en reste pas moins que les revenus médians se différencient aussi davantage selon le lieu de résidence.[15]
Les données de l'INSEE sur les revenus des communes pour 2011 (hors impôts et prestation sociales) permettent d'établir un bilan de l'évolution des revenus et des inégalités entre 2008 et 2011 (voir tableau ci-dessus).

Les inégalités ont malgré tout diminué dans une vingtaine de communes dans l'ensemble du pays, mais surtout des villes aisées de banlieue ouest de Paris : Levallois-Perret, Puteaux et Suresnes. Cet effet peut être lié, partiellement, au départ des catégories les plus pauvres compte-tenu du niveau des loyers.[16]

Figure 65 : Graphique de l'Indice GINI sur les communes de l'Île-de-France



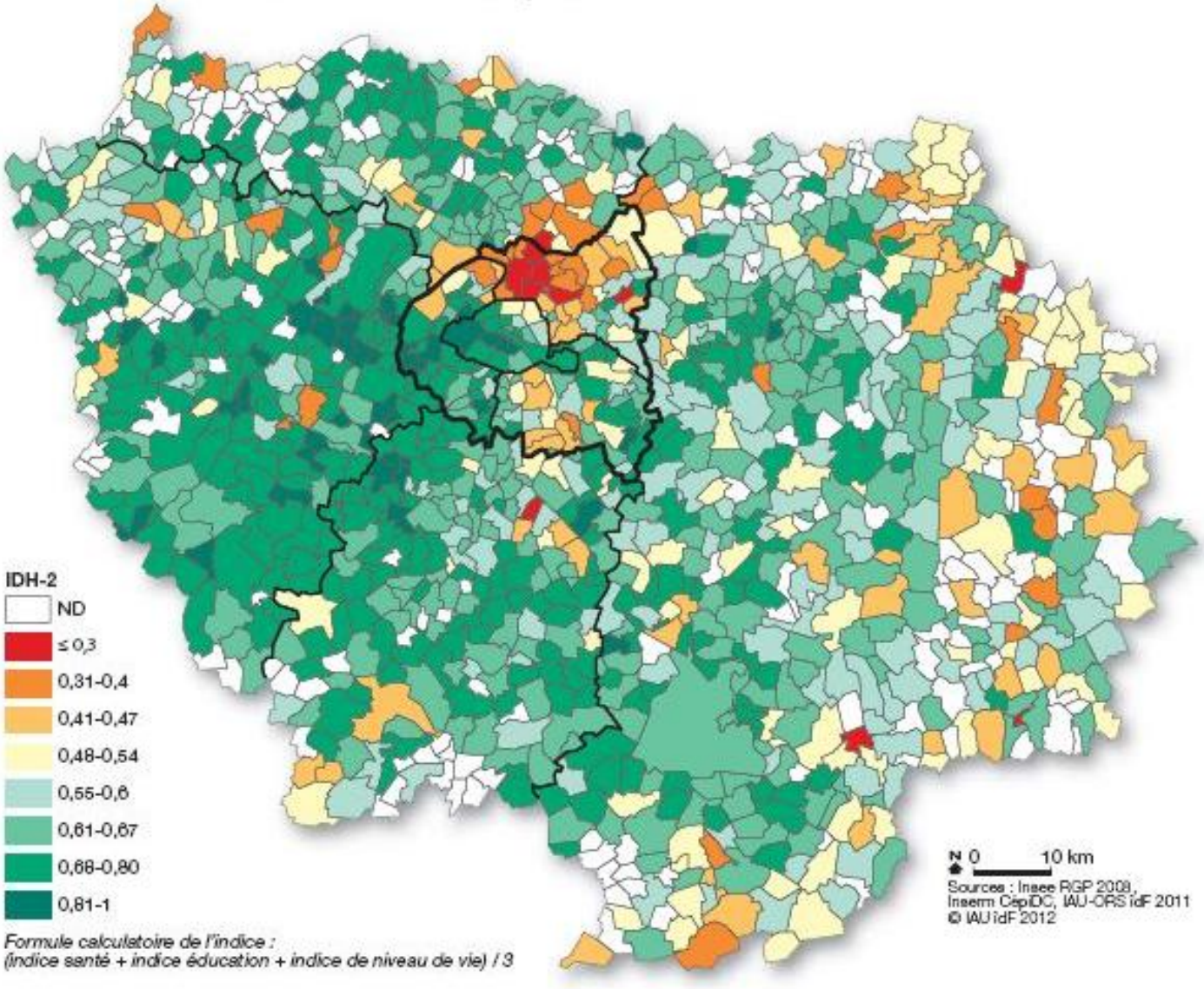
Note : l'indice de Gini pondéré par la taille des communes est calculé sur les revenus moyens déclarés par UC des communes de plus de 2 000 habitants.

Source :IAU-IDF 2011

[15] Institut d'Aménagement et Urbanisme – Île-de-France, IAU-IDF. « Note Rapide : Niveaux de vie des Franciliens en 2008 : les disparités territoriales se creusent. » *in Société N° 551 - juin 2011*. Disponible sur : www.iau-idf.fr http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_827/NR_551_web.pdf (Dernière visite : 12/07/2013)

[16] Centre d'observation de la société. *Revenus et inégalités : le premier bilan de l'impact de la crise pour les communes*. juillet 2013. Disponible sur : http://www.observationsociete.fr/revenus-et-in%C3%A9galit%C3%A9s-le-premier-bilan-de-limpact-de-la-crise-pour-les-communes
(Dernière visite 23/07/2013)

Figure 66 : L'indicateur de développement humain (IDH-2) dans les communes d'Île-de-France en 2008



Sources :
Insee RGP 2008,Inserm CépiDC,
IAU-ORS îdF 2011 © IAU îdF 2012

Tableau 16 : Evolution du revenu médian et inégalités – indice GINI

L'évolution du revenu médian et des inégalités dans les plus grandes communes

Source : Insee, revenus fiscaux, avants impôts et prestations sociales, pour une unité de consommation

		Revenu médian				Indice de Gini		
Ville	Dept	2008	2011	Variation en %	Variation en euros	20082	20113	Var.
Neuilly-sur-Seine	92	43849	46087	5,1%	2238	0,5382	0,5374	-0,0008
Paris	75	24298	25830	6,3%	1532	0,5048	0,5049	0,0001
Boulogne-Billancourt	92	29637	31865	7,5%	2228	0,4375	0,4374	-0,0001
Asnières-sur-Seine	92	21554	23201	7,6%	1647	0,4243	0,4219	-0,0024
Pantin	93	13288	13711	3,2%	423	0,4100	0,4182	0,0082
Montreuil	93	15767	16298	3,4%	531	0,4065	0,4150	0,0085
Colombes	92	18848	19903	5,6%	1055	0,4059	0,4138	0,0079
Aubervilliers	93	10799	10846	0,4%	46,5	0,4079	0,4136	0,0057
Saint-Denis	93	11720	12113	3,4%	393	0,4064	0,4115	0,0051
Levallois-Perret	92	28695	30761	7,2%	2066	0,4168	0,4108	-0,0060
Suresnes	92	26290	28054	6,7%	1764	0,4165	0,4104	-0,0061
Saint-Ouen	93	13861	14505	4,6%	644	0,4029	0,4090	0,0061
Nanterre	92	16278	17455	7,2%	1177	0,4006	0,4007	0,0001
Meudon	92	26575	28359	6,7%	1784	0,4010	0,3999	-0,0011
Fontenay-sous-Bois	94	21219	22261	4,9%	1042	0,3941	0,3992	0,0051
Ivry-sur-Seine	94	15913	16061	0,9%	148	0,3809	0,3982	0,0173
Clichy	92	16083	17089	6,3%	1006	0,3951	0,3975	0,0024
Aulnay-sous-Bois	93	15107	15388	1,9%	281	0,3797	0,3916	0,0119
Bondy	93	13910	14088	1,3%	178	0,3809	0,3908	0,0099
Rueil-Malmaison	92	29509	31063	5,3%	1554	0,3801	0,3874	0,0073
Bobigny	93	11376	11623	2,2%	247	0,3783	0,3867	0,0084
Saint-Maur-des-Fossés	94	27875	29316	5,2%	1441	0,3870	0,3866	-0,0004
Épinay-sur-Seine	93	12606	13228	4,9%	622	0,3872	0,3865	-0,0007
Créteil	94	17371	17916	3,1%	545	0,3726	0,3821	0,0095
Versailles	78	28717	30577	6,5%	1860	0,3784	0,3821	0,0037
Rosny-sous-Bois	93	18183	18535	1,9%	352	0,3754	0,3819	0,0065
Puteaux	92	23207	25067	8,0%	1860	0,3872	0,3812	-0,0060
Clamart	92	25100	26378	5,1%	1278	0,3651	0,3809	0,0158
Meaux	77	14911	15863	6,4%	952	0,3810	0,3805	-0,0005
Alfortville	94	17516	18434	5,2%	918	0,3726	0,3782	0,0056
Vincennes	94	29239	31408	7,4%	2169	0,3736	0,3774	0,0038
Champigny-sur-Marne	94	17399	17869	2,7%	470	0,3692	0,3761	0,0069
Drancy	93	15386	15492	0,7%	106	0,3619	0,3725	0,0106
Sevran	93	13773	14045	2,0%	272	0,3642	0,3725	0,0083
Vitry-sur-Seine	94	15851	16637	5,0%	786	0,3695	0,3722	0,0027
Corbeil-Essonnes	91	15355	15827	3,1%	472	0,3716	0,3715	-0,0001
Le Blanc-Mesnil	93	14485	14140	-2,4%	-345	0,3565	0,3711	0,0146
Évry	91	14283	14670	2,7%	387	0,3680	0,3693	0,0013
Courbevoie	92	27380	29327	7,1%	1947	0,3739	0,3689	-0,0050
Gennevilliers	92	13136	13614	3,6%	478	0,3646	0,3682	0,0036
Villejuif	94	18287	18796	2,8%	509	0,3557	0,3656	0,0099
Montrouge	92	24694	26326	6,6%	1632	0,3612	0,3652	0,0040
Issy-les-Moulineaux	92	27776	30017	8,1%	2241	0,3598	0,3607	0,0009
Noisy-le-Grand	93	19293	20164	4,5%	871	0,3554	0,3567	0,0013
Antony	92	27792	29388	5,7%	1596	0,3484	0,3439	-0,0045
Sartrouville	78	20028	21399	6,8%	1371	0,3376	0,3426	0,0050
Chelles	77	20418	21142	3,5%	724	0,3282	0,3342	0,0060
Massy	91	20673	21935	6,1%	1262	0,3267	0,3300	0,0033
Maisons-Alfort	94	22599	24147	6,8%	1548	0,3263	0,3293	0,0030

Source Observatoire des Inegalités 2011 - *Classé par ordre décroissante de l'indice GINI 2011*

I.4. La gestion urbaine
Services urbains et agences de gestion du territoire

Selon LEFEVRE (2009) la question de la gouvernance francilienne, longtemps ignorée, a fait irruption dans l'actualité avec le débat sur le Grand Paris. Les acteurs sont nombreux et fragmentés et malgré la profusion d'études et données socio-économiques permettant d'analyser son territoire, l'Ile de France manque singulièrement de lieux, d'instruments et de mécanismes permettant le dialogue entre les différents acteurs[17].

Encadré 10 : Les acteurs de la gouvernance de l'Île-de-France[18]

Trois types d'acteurs participent directement ou indirectement au système de gouvernance francilien en matière d'aménagement et de développement : l'Etat, les collectivités locales et les entreprises.

1. L'Etat.

L'Etat est très présent en Ile de France, probablement plus que dans les autres métropoles du fait du statut de capitale de Paris et de l'importance de l'Ile de France pour l'économie nationale. L'interventionnisme direct de l'Etat dans les affaires locales a également un impact sur les acteurs étatiques existant de par la prolifération de structures, d'agences, d'entreprises, qu'il contrôle en tout ou partie, si bien qu'il est difficile de les énumérer toutes.

L'Etat est directement présent par le biais de son organisation nationale, à savoir les différents ministères, les agences et entreprises nationales. Tous les ministères à des degrés divers sont impliqués dans le système de gouvernance francilien, soit qu'ils agissent par le biais des politiques nationales, soit qu'ils ciblent directement l'Ile de France dans leurs propres politiques. L'Etat dispose également d'un certain nombre d'agences et d'entreprises nationales qui interviennent directement sur l'Ile de France. Nous pouvons ainsi nommer les grandes entreprises d'énergie (EDF, GDF), de transport (SNCF, RATP), Aéroports de Paris, etc.

Contrairement à de nombreux pays comme la Grande Bretagne ou l'Allemagne où l'Etat fait faire plus qu'il ne fait lui-même, dans le modèle français, l'Etat intervient directement dans les affaires locales.

Pour cela, il dispose d'un appareil technico-administratif conséquent qui épouse peu ou prou l'organisation territoriale des collectivités locales. D'un côté l'Etat dispose d'une véritable administration locale, de l'autre il participe directement à un grand nombre d'organismes et d'établissements publics « locaux » ou « territoriaux ». Sans rechercher l'exhaustivité nous pouvons plus particulièrement citer dans le domaine de l'aménagement et du développement économique les nombreux établissements publics d'aménagement (EPA) et la participation aux structures de pilotage des Opérations d'Intérêt National (OIN).

2. Les collectivités locales

Une région, 8 départements, 1281 communes dont la ville-centre, Paris, et largement plus d'une centaine de structures intercommunales représentent l'ensemble des collectivités locales franciliennes.

La région est une collectivité territoriale créée par les lois de décentralisation du début des années

1980. C'est une jeune institution, à peine plus de 20 ans depuis la première élection de son conseil en

1986. Voulue comme collectivité faible par les lois de décentralisation, elle a cependant depuis consolidé ses compétences et développé ses moyens d'action. Pour autant, elle demeure une institution faible, surtout si on la compare aux régions des pays voisins.

8 départements découpent l'Ile de France. Ce sont des collectivités locales puissantes, disposant de compétences nombreuses et de budgets conséquents, largement supérieurs à ceux de la région en termes de

[17] Encore selon LEFEVRE (2009), Soit ces lieux ne sont pas à la bonne échelle (comme les conseils de développement), soit ils sont prisonniers des institutions qui les contrôlent et à ce titre ne peuvent remplir le rôle d'espace « neutre » (comme l'ARD), soit ils restent peu investis par les acteurs (comme le CESR). Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les nombreuses études qui se publient chaque année sur le développement et l'aménagement franciliens ne trouvent pas une place, une arène où elles pourraient être discutées et débattues par l'ensemble des principaux acteurs économiques et politiques dans un souci de produire une action collective pour répondre au diagnostic des questions et problèmes qu'elles ont analysés.

[18] LEFEVRE Christian, *Le système de gouvernance en France. Synthèse de la recherche sur le système de gouvernance de l'Ile de France.* Rapport effectué pour l'Institut pour la recherche et la Direction du développement territorial de la Caisse des Dépôts et Consignations. Paris, février 2009.

rapport par habitant.

La ville de Paris est forte d'un peu plus de 2 millions d'habitants. C'est de loin la commune la plus peuplée d'Ile-de-France et de la France entière. A ce poids démographique vient s'ajouter un poids économique et politique indéniable. Tout d'abord Paris jouit d'un statut institutionnel unique puisque la ville est à la fois commune et département. Ce double statut lui confère une puissance accrue puisque la ville cumule ainsi les responsabilités et les ressources des deux collectivités territoriales.

Avec un tissu municipal de 1281 communes, l'Ile de France se présente comme un territoire très fragmenté. La plupart des municipalités sont très petites. Seulement 20 d'entre elles possèdent plus de 100.000 habitants et aucune d'elles n'atteint 150.000 personnes. Cependant au plan politique, elles demeurent puissantes, les lois de décentralisation ayant sensiblement conforté leurs compétences.

Largement plus d'une centaine de structures intercommunales sous la forme d'établissements publics (EPCI) peuplent l'Ile de France.

3. Les entreprises

Pas plus que le monde politique, le monde économique n'est homogène ou monolithique. L'Ile-de-France suit un modèle d'organisation de ses milieux économiques qui emprunte beaucoup aux grandes métropoles dites du système continental, c'est-à-dire des pays (Italie, Pays-Bas, Allemagne, Espagne) où les Etats ont fortement contribué à l'organisation du monde économique en créant un système de type corporatiste. Ce système fonctionne par le biais d'organismes disposant d'un monopole de la représentation auprès des pouvoirs publics. En France et en Ile de France en particulier, il s'agit principalement des chambres de commerce (CCI) qui sont des établissements publics Il existe plusieurs CCI en Ile de France qui ont des statuts et poids divers et qui recouvrent des territoires différents. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (CCIP) est la plus puissante par son budget et sa taille. Son territoire de juridiction couvre l'ensemble de la petite couronne, soit les 4 départements de Paris, Seine-St-Denis, Hauts de Seine et Val de Marne. Ces quatre départements sont chacun couvert par une délégation de la CCIP. 3 autres CCI viennent s'ajouter au panorama précédent. Il s'agit des CCI des départements de seconde couronne (Yvelines-Val d'Oise, Essonne et Seine et Marne). A cet ensemble de CCI « départementales », vient s'ajouter une CCI régionale, la Chambre Régionale Paris-Ile de France.

Deux unions patronales dominent la représentation des milieux économiques en Ile de France. Le Mouvement des Entreprises de France (Medef) qui représente plus traditionnellement les grandes entreprises, et la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME) qui, comme son nom l'indique, représente les PME. Ces deux unions patronales sont organisées fonctionnellement et territorialement de manière différente.

Le Medef est organisé selon un double système : des Medef de branche et des Medef territoriaux. Les Medef de branche sont les plus anciens et les plus puissants des unions appartenant au Medef. On en recense au moins 35 sur toute l'Ile de France Les Medef territoriaux sont au nombre de 28 : le Medef Ile de France et 27 autres Medef et regroupements locaux.

La CGPME est organisée par département (il y a 8 fédérations de la CGPME en Ile de France) mais fortement structurée au niveau de l'Ile de France puisqu'il y a une quasi-identité entre la CGPME nationale, régionale et départementale (Paris).

Les grandes entreprises ne sont représentées par aucune structure « officielle ». Cependant il existe une organisation, Paris-Ile de France Capitale Economique, créée au milieu des années 1990 par la CCIP, qui rassemble plus d'une centaine d'entreprises françaises et internationales. Son objectif principal et sa mission première sont d'œuvrer pour la promotion internationale de l'Ile de France.

D'une façon générale, l'agglomération parisienne a trois principaux acteurs publics, l'Etat, le Conseil régional de l'Île de France et la Ville de Paris.

L'Etat, a part les ministères et programmes concernés à la gestion urbaine et le logement avec ses programmes (comme le PNRU par exemple ou le Grand Paris) a trois directions spécifiques en Île-de-France, placées sous l'autorité du préfet de région[19] : la Direction

[19] Le préfet de région est, en France, le dépositaire de l'autorité de l'État dans la région. Depuis le décret du 16 février 2010, il a autorité sur les préfets de département, sauf en matière de contrôle administratif, d'ordre public et de sécurité, d'entrée et de séjour des étrangers et de droit d'asile. Le préfet de région est également préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région.

Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement Ile-de-France (DRIEA-IF); la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement en Ile-de-France ; et la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie d'Île-de-France (DRIEE-IF).

L'Etat	
La Direction Régionale et Inter-départementale de l'Équipement et de l'Aménagement Ile-de-France (DRIEA-IF) Objectifs :

	Dans le cadre du Grand Paris, et pour permettre de réaliser l'objectif de 70 000 logements à construire chaque année, la DRIHL travaille, en partenariat avec la DRIEA (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement) à la définition des objectifs de logement sur les territoires concernés. ▪ Se loger Pour favoriser l'accès au logement des personnes démunies, la DRIHL met en place des passerelles entre les services en charge de l'hébergement et ceux qui gèrent l'accès des ménages au logement social ou aux dispositifs transitoires (Solibail par exemple). Il s'agit de créer des dispositifs pour favoriser l'entrée des ménages dans le logement, social ou de droit commun, ou de trouver des alternatives permettant aux personnes de bénéficier l'accompagnement avant d'entrer dans un logement classique. La demande rénovée de logement social est l'un des outils destiné à favoriser l'adéquation entre les offres de logement vacant et les demandes des ménages. La DRIHL est en charge des dossiers de ménages DALO[20], notamment dans son aspect relogement. ▪ Habiter mieux Pour améliorer la vie des ménages déjà logés, la DRIHL, dans ses unités territoriales, met en œuvre la rénovation urbaine. Elle agit pour faire de la réduction de la précarité énergétique une réalité. La DRIHL travaille également à la résorption de **l'habitat indigne.** Pour apporter la connaissance nécessaire à l'accomplissement des missions de la DRIHL, à la préparation et à l'évaluation des décisions de l'ensemble des services de l'État et l'information des acteurs socio-économiques, la DRIHL dispose d'un service « Observatoires, études et évaluations ». Il recueille les informations émanant tant des services de la DRIHL, des unités territoriales que d'un réseau de partenaires qu'il anime.
La Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie d'Île-de-France (DRIEE-IF)	La Driee Ile-de-France est un service déconcentré du Ministère en charge de l'environnement. Elle intervient dans l'ensemble des départements de la région grâce à ses unités territoriales (UT). La DRIEE-IF regroupe quatre anciennes entités : la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), le Service Technique Interdépartemental de l'Inspection des Installations Classées (STIIIC) de la Préfecture de Police, le service Eau/Environnement du Service de la Navigation de la Seine (SNS), la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) hors activités de développement industriel et métrologie Objectif : Elle met en œuvre sous l'autorité du préfet de la région d'Île-de-France les priorités d'actions de l'État en matière d'Environnement et d'Énergie et plus particulièrement celles issues du Grenelle de l'environnement.

Le Conseil Régional de l'Île-de-France, est l'assemblée délibérante de la région Île-de-France, collectivité territoriale décentralisée agissant sur le territoire régional. Avec un budget annuel de l'ordre de 4,5 milliards d'euros[21], la région Île-de-France est un acteur politique, institutionnel et économique majeur sur le territoire francilien[22]. D'où le souci de son administration d'accompagner le plus efficacement possible la mise en œuvre de ces politiques régionales.

Selon leur présentation sur l'émergence de la région, « malgré ce contexte très national, le fait local est parvenu à émerger en Île-de-France, mais plus tardivement qu'ailleurs. Ainsi, il a fallu attendre 1977 pour que le maire de Paris soit élu au suffrage universel, bien après ses

[20] Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. La Loi « DALO » est créé pour garantir le droit à un logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir.

[21] Conseil Régional de l'Île-de-France. Disponible sur http://www.iledefrance.fr/conseil-regional/administration (Dernière visite 25/07/2013)

[22] Selon leur propre définition sur leur site web : Conseil Régional de l'Île-de-France. Disponible sur http://www.iledefrance.fr/conseil-regional/administration (Dernière visite 25/07/2013)

collègues des autres villes françaises. De même, ce n'est qu'en 2006 que la Région Île-de-France a hérité de la compétence « transports publics » via l'autorité organisatrice en la matière, le STIF. Si la décentralisation a finalement fait son chemin, la question du rôle spécifique de l'État en Île-de-France reste une question récurrente, ressurgissant par exemple lors du lancement et du pilotage du projet du « Grand Paris. »

Et encore, plusieurs nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement ont été confiées ou transférées aux conseils régionaux. Ces derniers, après le Grenelle de l'environnement et dans le cadre de « la pleine optimisation du processus de décentralisation », ont par la voix de l'Association des régions de France (ARF) publié le 6 décembre 2007 un « Livre blanc des régions sur le développement durable », dans lequel elles proposent que les régions aient un rôle de coordinateur et chef de file en matière d'environnement.

En septembre 2009, le gouvernement a engagé une réforme des collectivités territoriales qui prévoit la suppression des conseillers régionaux et généraux qui seront remplacés par des conseillers territoriaux. La mise en place de cette réforme se fera à partir des élections de mars 2014.

Région Île de France	Conseil Régional de l'Île-de-France
	Les principales compétences du conseil régional sont : les aides à l'économie et au développement ; l'aménagement du territoire : élaboration du contrat de projet État-région avec l'État et du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), schémas interrégionaux de littoral et de massif, gestion des fonds européens (en Alsace) ; l'enseignement : construction et gestion des lycées et de leurs TOS ; l'environnement : plan régional pour la qualité de l'air, parcs naturels régionaux et réserves naturelles régionales ; l'organisation des transports ferroviaires régionaux ; la formation professionnelle : élaboration de la politique et de la carte des formations professionnelles, concernant les lycées professionnels polyvalents et les centres de formation par apprentissage (CFA), gestion des crédits de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), professions sociales et paramédicales, apprentissage ; les équipements structurants : certains ports et aéroports. Les routes nationales, au moins sur le territoire métropolitain, sont restées sous compétence de l'État, gérées par les Directions Interdépartementales des Routes.

Cadre élaboré avec les informations disponibles du Conseil Régional de l'Île-de-France

Et finalement, intervient la Ville de Paris, le dernier principal acteur de la gestion urbaine de l'agglomération. Parmi les politiques de la ville, celles qui ont un rapport direct avec la gestion urbaine et le logement sont le politiques de : l'urbanisme ; le logement et la politique de la ville.

A part ses politiques de gestion urbaine et logement, la Ville de Paris pilote le Syndicat Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France.

Selon leur présentation, des actions de partenariat sont engagées avec plus de 80 communes d'Île-de-France; des protocoles de coopération sont signés avec des collectivités de la première couronne de toutes sensibilités politiques, des rencontres entre élus sont formalisées à travers les séances de la « Conférence métropolitaine » . Un outil commun - lieu d'analyse et de projets est créé : le syndicat Paris Métropole, qui s'impose à travers sa charte de fonctionnement le « respect de l'équilibre entre les différentes sensibilités politiques, tout en reflétant la diversité des territoires ».

La Ville de Paris	Les politiques de gestion urbaine et logement
Urbanisme : Objectif :	Réaliser à la fois mixité des fonctions, mixité sociale, qualité architecturale, haute qualité environnementale et mise en valeur du patrimoine. Les grands axes de la politique d'aménagement : ▪ S'appuyer sur la couronne, nouveau territoire stratégique De nombreux projets urbains se développent sur la couronne, soutenus par le développement des transports en commun Ces nombreux secteurs en projet sont appelés à devenir de nouveaux quartiers intercommunaux. Ils témoignent de la volonté de la Ville d'apporter sa contribution à la construction de la métropole, par un dialogue permanent et des réalisations communes avec les villes voisines. ▪ Réinvestir les enclaves La rareté des terrains a conduit la Ville à mener une réflexion sur des territoires considérés comme peu ou pas adaptés aux projets urbains, en raison de leur enclavement, en particulier les emprises ferroviaires ou industrielles inutilisées. Ces espaces, peu structurés, constituent des « pages blanches » sur lesquelles la marge de manœuvre est grande en termes de conception. Clichy Batignolles, Pajol, Paris Rive Gauche, Gare de Rungis, Boucicaut, Gare d'Auteuil, en sont quelques illustrations. ▪ Permettre au cœur de Paris de jouer son rôle métropolitain Le quartier des Halles vit à la fois au rythme local et à l'échelle métropolitaine ainsi, une vaste opération a été lancée, avec un début de travaux en 2010. Elle comprend une restructuration du pôle de transports, un nouvel aménagement du jardin ainsi que la construction d'une « Canopée ». Celle-ci permettra de requalifier les espaces commerciaux du Forum, d'améliorer l'offre de services publics, l'accessibilité au pôle d'échanges par une création technique et architecturale contribuant à inscrire Paris comme ville du XXIème siècle. ▪ Articuler l'urbain et le social, pour une ville solidaire Pour répondre à une demande sociale forte de logements, de grandes opérations ont été conduites et de grands ensembles réalisés, principalement dans les années 1950 à 1970. Ils l'ont été souvent avec peu de moyens et avec des techniques de construction qui ont révélé leurs faiblesses. Aujourd'hui, leur réhabilitation s'impose. ▪ Restructurer les faubourgs parisiens, réduire l'habitat insalubre Les faubourgs constituent des formes urbaines riches léguées par l'histoire, porteuses de charme et de convivialité, et d'une importante valeur patrimoniale. Certains secteurs, dégradés, de ces faubourgs, doivent cependant faire l'objet de restructurations. ▪ Reconquérir les berges de Seine Avec le projet d'aménagement des berges de Seine, il s'agit de redonner au fleuve sa dimension structurante de l'espace parisien et de la vie des Parisiens, notamment en facilitant les accès au fleuve, en reliant mieux les deux rives, en ouvrant de nouveaux espaces de vie et en proposant une offre d'activités sportives, culturelles, économiques, etc. ▪ Bâtir une ville durable La politique d'aménagement s'inscrit dans une démarche de développement durable définie en particulier dans le Plan Climat adopté par le Conseil de Paris. La modification générale du PLU adoptée en septembre 2009 a permis de renforcer la mise en œuvre de ces préconisations. Dès 2001, la Ville de Paris s'est donné pour priorité de préserver l'environnement et de faire évoluer les habitudes de chacun. Cet impératif environnemental s'inscrit dans toutes les actions municipales, mais particulièrement en matière de politique urbaine.
Le logement Objectifs :	Atteindre les 20% de logements sociaux, éradiquer l'insalubrité, aider les plus défavorisés et rénover l'habitat privé sont les principales actions menées par la Ville de Paris pour le logement. Axes :

	▪ Atteindre 20% de logements sociaux d'ici 2014 Alors que la loi SRU de décembre 2000 fait obligation d'atteindre ce chiffre en 2020, la municipalité veut y parvenir dès 2014 : cela représente 40 000 nouveaux logements, sachant que 30 000 ont été financés entre 2001 et 2007. Un tiers des logements sociaux continueront de bénéficier aux classes moyennes, et une meilleure répartition des logements, notamment dans les arrondissements déficitaires, permettra de renforcer la mixité sociale. Le travail de transparence dans la gestion du patrimoine privé des sociétés d'économie mixte sera achevé. ▪ Construire 27 000 logements neufs d'ici 2014, dont au moins 50% de logements sociaux Il s'agit d'optimiser les possibilités foncières en respectant le cadre de vie : bilan du Plan local d'urbanisme, mise en œuvre du Plan climat, recherches de terrains et réexamen de certains programmes de ZAC (Rive Gauche, Batignolles ou Lilas) pour augmenter la production de logements pour les familles modestes et moyennes. Le débat se poursuivra sur la possibilité de construire des immeubles de logements jusqu'à 15 étages. ▪ Rénover l'habitat privé, résorber totalement l'insalubrité Cela consiste à achever le traitement de l'habitat insalubre d'ici trois ans et à agir en amont de l'insalubrité : ce dernier objectif passe par la mise en place, dès 2009, d'un dispositif de veille afin de repérer de manière précoce les situations à risques. La rénovation du privé devra favoriser la réduction de la consommation énergétique dans les logements : la réalisation de diagnostics énergétiques et des subventions sont proposés dans le cadre du programme « Copropriété objectif climat », opérationnel depuis janvier 2008 et pour trois ans. L'accessibilité des logements privés aux personnes à mobilité réduite sera favorisée. ▪ Faciliter l'accès aux logements privés Paris, avec 62% de locataires (40% au niveau national), souhaite développer les dispositifs d'aide au logement, même si seul l'Etat a le pouvoir de peser sur les propriétaires concernant l'évaluation des loyers. Il s'agit d'améliorer les aides financières personnelles à la location, en relevant les plafonds de ressources (familles monoparentales et familles de deux enfants) et en créant une aide financière mensuelle pour les personnes à faibles revenus qui consacrent une part excessive de leur budget au loyer. L'aide actuelle à la facture énergétique (gaz, électricité) sera élargie. Les garanties locatives seront prises en charge pour venir en aide aux ménages aux revenus modestes avec la création d'une Agence immobilière parisienne à vocation sociale et d'une aide publique à la caution. L'accès à la propriété sera favorisé avec la création d'un nouveau prêt à taux 0%. ▪ Développer une action d'envergure pour le logement des plus défavorisés La Ville élaborera, avant la fin de l'année, avec l'Etat un plan pour permettre de réserver, sur leurs contingents respectifs des logements pour les ménages les plus fragiles. De plus, la municipalité améliorera le suivi social et la prévention des expulsions et amplifiera le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants. Pour l'hébergement des personnes sans domicile fixe, Paris s'engage à intensifier son effort de solidarité avec les plus démunis : poursuite de la restructuration des centres existants gérés par le Centre d'action sociale de la Ville de Paris ou les associations et création de nouveaux centres de qualité. La Ville financera 2000 places nouvelles dans les centres d'hébergement d'urgence ou les maisons relais d'ici six ans.
La politique de la ville Objectif :	Les actions menées par la Mairie visent à réduire les inégalités afin de bâtir un Paris plus juste et solidaire. Pour lutter efficacement contre les exclusions sous toutes leurs formes, il est nécessaire d'aborder les questions sociales, économiques, culturelles et urbaines, ensemble, et avec la participation active des habitants concernés. Actions :Le contrat urbain de cohésion sociale Le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), élaboré entre les services de l'Etat et ceux de la Ville de Paris, a constitué pour la période 2007-2009 le cadre de référence de la Politique de la Ville. Avec des projets et actions dans les domaines suivants :

	▪ Le développement du lien social, l'accès au droit et la citoyenneté ; ▪ L'amélioration de l'habitat, le logement et le cadre de vie ; ▪ L'éducation ; ▪ La santé ; ▪ La prévention de la délinquance ; ▪ La culture Le Grand Projet de Renouvellement Urbain de la couronne de Paris (GPRU) est engagé sur 11 des quartiers inscrits dans la Politique de la Ville, situés principalement entre les boulevards des Maréchaux et le boulevard périphérique. Il concerne près de 200 000 habitants.

Cadre élaboré avec les informations disponibles de la Ville de Paris

Le syndicat Paris Métropole naît en juin 2009. La nouvelle instance regroupe 108 collectivités (78 communes, 22 EPCI, 6 Départements et la Région) de tous bords politiques, représentant plus de 8 millions d'habitants. Pour Paris Métropole, « la cohérence des projets et la cohésion du territoire sont la condition sine qua non du succès de la métropole monde, ambitieuse et durable ».

La Ville de Paris	
Paris Métropole	Paris Métropole s'inscrit dans une démarche partagée et concertée entre des acteurs et territoires pluriels. Il mène une réflexion globale pour tenter de répondre à une situation de géographie urbaine exceptionnelle, celle de l'agglomération parisienne : il constitue un lieu de réflexion collective et d'action pour répondre plus efficacement aux enjeux communs de notre métropole : aménagement et développement de la métropole, habitat, mobilités, compétitivité et innovation, culture. Il a aussi vocation à incarner l'agora des élus de la métropole et à s'imposer comme un interlocuteur privilégié dans le dialogue avec l'Etat pour la construction d'un Grand Paris.
Les enjeux métropolitains :	▪ Le logement : coordonner les politiques de l'habitat et mutualiser les outils Le défi de construire et de loger conduit les élus à trouver des outils concrets, à mutualiser leurs expériences, à partager les données et les savoir faire, à mutualiser des outils adaptés, comme la SOREQA, Société de requalification des quartiers anciens d'ores et déjà partagée par Paris et Plaine Commune pour résorber l'habitat indigne. ▪ Les déplacements : pour une métropole durable, accessible à tous La problématique de la mobilité et des déplacements s'est imposée comme première dans Paris Métropole comme de manière plus générale. En effet, c'est certainement par la qualité de la politique des déplacements – réels ou virtuels – et notamment par la qualité de ses réseaux que se définiront demain la réalité et la force du fait métropolitain. ▪ Développement économique et solidarités territoriales : pour une métropole solidaire durable L'agglomération parisienne présente tous les atouts d'une place économique de premier plan. Seulement, si les richesses produites par l'agglomération parisienne sont importantes, elles sont inégalement réparties ; de fortes disparités territoriales persistent. Les élus métropolitains souhaitent contribuer à une meilleure répartition des retombées économiques aujourd'hui concentrées sur certains sites. Bien que l'objectif à terme soit de ne plus avoir besoin de péréquation grâce à un développement harmonieux des territoires il y a des urgences à traiter qui nécessitent de mettre en place une nouvelle péréquation pour ne pas laisser se creuser les inégalités. Ainsi, des réflexions ont été engagées pour définir et mettre en place un indicateur d'urbanité, permettant de mesurer l'accessibilité des métropolitains aux équipements, services, commerces, … Parallèlement, un travail est engagé sur des sites spécifiques, moteurs de développement économique, visant notamment l'amélioration de l'insertion métropolitaine de La Défense, et des plateformes aéroportuaires. ▪ L'aménagement et les projets métropolitains : faire métropole La métropole francilienne doit inventer une démarche de projet qui réponde à ses propres enjeux et défis. Ville-monde, elle dispose d'un capital urbain et humain exceptionnel, fruit de son histoire. Elle doit conforter sa place dans le jeu des grandes métropoles en renforçant son attractivité. L'attractivité des métropoles contemporaines réside d'abord dans la qualité de vie de leurs habitants, dans toutes ses dimensions, comme les réponses de la consultation sur le Grand pari(s) de l'agglomération parisienne l'ont à nouveau confirmé. ▪ Intensifier les coopérations interterritoriales Aujourd'hui, les coopérations s'intensifient dans la zone dense, avec la signature récente de nouveaux protocoles avec Les Lilas et Aubervilliers, mais aussi à une plus grande échelle territoriale.

	Les coopérations deviennent multilatérales et se diversifient : - la conception de projets de territoires pour valoriser un potentiel commun, comme autour du canal Saint-Denis ou de l'Ourcq, - l'exploration d'actions de coopération « durable » : la biodiversité par le biais des trames vertes et bleues, la gestion partagée d'équipements culturels ou sportifs, à l'échelle de la métropole ; - le tourisme à l'échelle métropolitaine, dans ses différentes déclinaisons comme le tourisme d'affaires. ▪ Identifier la métropole à travers des évènements Construire la métropole ne peut se faire qu'avec ceux qui font et vivent la métropole au quotidien. Il s'agit pour Paris, de développer le sentiment d'appartenance à la métropole. Paris met en place des actions de sensibilisation qui permettent l'appropriation de la métropole, son territoire, ses valeurs. Des cycles de conférences comme les Mini Métropolitaines contribuent à cette démarche. La Ville de Paris favorise également la recherche et la création sur la métropolisation culturelle, par exemple avec son appel à projet sur les projets numériques. Pour le plus grand public, elle propose ou accompagne la création d'événements métropolitains susceptibles de rassembler et de mettre en avant la solidarité territoriale : la Fête des Jardins, le Festival de l'Oh !, la Journée Internationale des Femmes, Nuit Blanche ou encore Paris en toutes Lettres.

Cadre élaboré avec les informations disponibles de la Ville de Paris

C'est en fait dans le domaine des déplacements, transport et mobilité que se concentrent les efforts actuels de « Paris Métropole ». C'est en fait le projet plus concret pour l'agglomération. « Les métropoles de demain seront celles qui auront concilié au mieux développement économique et cohésion sociale, aménagements urbains, mixité des fonctions et traitement de la mobilité. Pour « Paris Métropole », cela signifie aussi savoir conjuguer les réponses adéquates en matière de déplacements, entre des centralités de petite et de grande couronne et des territoires périurbains. »

Selon encore la présentation du projet « Paris Métropole » : « la construction de la métropole passe aussi par le tissage de coopérations de niveaux et de natures différentes : avec les communes, les intercommunalités, les départements, la région ; avec les collectivités riveraines mais aussi plus lointaines.

Paris amorce des coopérations bilatérales avec ses voisins, d'abord pour résoudre les différends d'hier, avec des sujets de proximité comme les questions de propreté ou de voirie. Peu à peu la coopération s'étend à d'autres domaines, la culture, l'aménagement, le développement économique, les déplacements ou encore la démocratie locale. »[23]

Mais « Paris n'a pas complètement coupé le cordon ombilical avec l'État. En effet, le maire n'a pas toutes les prérogatives d'un maire d'une collectivité ordinaire qui assure sur le territoire de sa commune « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ». De la Fronde à la Bastille, l'Ancien Régime se méfie de Paris. Mais du Paris de 1830 à celui de 1848 et de 1871, tous les autres régimes se défient. Même les grandes lois de la IIIe République sur les libertés communales ne s'appliqueront pas à Paris. Paris est à part et Paris est gouverné par des préfets directement rattachés au pouvoir central qui garde un œil sur l'administration et un bras sur l'ordre public. »[24]

Parmi une panoplie d'agences, instituts, syndicats, ministères, conseils, directions, divisions, départements il est parfois difficile de se retrouver et comprendre qui fait quoi, les acteurs et leurs rôles. Le cadre qui suit est un essai, loin d'être exhaustif, du paysage des acteurs de la gestion urbaine, l'habitat et le logement dans l'agglomération parisienne.

[23] Paris Métropole. http://www.paris.fr/politiques/les-politiques-parisiennes/paris-metropole/rub_9706_stand_83075_port_24008. Dernière visite : 12/08/2013.

[24] SPITZ, Pierre-Éric, « L'administration parisienne de la noblesse d'État à l'entreprise de services », *Pouvoirs*, 2004/3 n° 110, p. 115-128.

Encadré 11 : Le Logement[25] - **Un paysage institutionnel complexe**

Le paysage institutionnel francilien des acteurs de l'habitat est particulièrement enchevêtré. Les collectivités y sont nombreuses et ont souvent défini une politique du logement : 1281 communes, 8 départements, une Région auxquels s'ajoutent 114 intercommunalités à fiscalité propre au 1er janvier 2012.

L'Etat : En matière de logement, l'État a gardé la compétence. Il fixe de grands programmes nationaux dont il assure le contrôle (rénovation urbaine, requalification des quartiers anciens, plan de cohésion sociale, …) et des mesures réglementaires (plafonds de loyers sociaux, normes d'accès au parc, aides à la pierre, à la personne, aides fiscales,…). Il agit aussi à travers ses agences que sont l'ANAH, l'ANRU ou l'ADEME.

Il a cependant déconcentré certaines compétences en s'appuyant sur la délégation des aides à la pierre aux EPCI ou aux départements sous certaines conditions ou celle de la gestion des contingents préfectoraux en faveur des maires (loi LRL de 2004). Il a aussi adopté certaines dispositions particulières pour l'Île-de-France concernant le droit au logement opposable (DALO) ou le plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile élaboré par le représentant de l'État dans la région (loi MOLLE de 2009).

Mais la politique nationale reste encore éloignée des réalités locales de l'Île-de-France. Ainsi, les dispositifs mis en place depuis plusieurs années n'ont-ils toujours pas réussi à relancer la construction en Île-de-France, ni à endiguer les difficultés qu'ont à se loger de plus en plus de ménages modestes, voire de ménages à revenus moyens. Beaucoup considèrent que des politiques plus adaptées aux problématiques locales devraient pouvoir être mises en place sous l'impulsion notamment des collectivités territoriales et des intercommunalités, en partenariat avec les professionnels de l'habitat.

Le contexte récent est marqué par l'amenuisement des aides à la pierre émanant du budget de l'État, la remise en cause des dispositifs d'incitations fiscales en faveur de l'investissement locatif privé et la réduction des moyens humains au sein des services déconcentrés de l'État. La loi sur le Grand Paris de juin 2010 marque cependant une volonté de recentraliser la question du logement. À cette occasion, l'État a instauré un jeu nouveau dans le domaine du logement en inscrivant dans la loi un objectif de construction de 70 000 logements pour l'Île-De-France et en imposant une territorialisation par grands bassins de vie, reprise dans le cadre des contrats de développement territorial (CDT). Mené par les services de l'État, cet exercice de territorialisation est contesté par certains élus au vu du niveau élevé des objectifs affichés ou du manque de cohérence du découpage territorial.

Le cadre qui suit est un essai, loin d'être exhaustif, sur le paysage des acteurs dans le domaine des services et de la gestion urbaine.

L'urbanisme et les communes : Les communes franciliennes gardent des prérogatives importantes en matière d'habitat : droit des sols et PLU, permis de construire, offices HLM municipaux, attributions de logements sociaux, et PLH pour les communes de plus de 20 000 habitants qui ne font pas partie d'un EPCI.

Le département : Les départements sont responsables de l'élaboration d'un Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et ont la charge du FSL (Fonds de solidarité pour le logement). Mais leur intervention en matière de logement va souvent au-delà. Nombre d'entre eux disposent d'un office HLM. Deux départements sont délégataires des aides à la pierre. Ils peuvent avoir défini une politique du logement spécifique à l'image du département des Yvelines qui accompagne les collectivités qui s'engagent en faveur du logement (contrats de développement de l'offre résidentielle, aide au logement supplémentaire, soutien aux opérations innovantes, etc.). Jusqu'à maintenant, l'instauration par la loi du plan départemental de l'habitat n'a guère été suivie d'effet en Île-de-France. Toutefois, le département du Val d'Oise compte élaborer son PDH. Plus globalement, le contexte budgétaire difficile des départements a contraint certains d'entre eux à revoir à la baisse ou à supprimer une partie de leurs interventions en faveur du logement.

Des opérateurs très nombreux : Le monde des professionnels du logement est très large. Pour n'en citer que quelques-uns : quatre établissements publics fonciers se partagent l'espace francilien, accentuant la fragmentation des politiques (cf. supra), une centaine de bailleurs sociaux de tailles diverses, des promoteurs, des lotisseurs, des collecteurs du 1%, des associations d'insertion par le logement nombreuses et dispersées, des gestionnaires de logements spécifiques parfois concurrents, sans oublier tout le secteur industriel et artisanal intervenant dans la production bâtie.

Abritant les sièges sociaux des opérateurs du logement d'envergure nationale, l'Île-de-France attire aussi régulièrement des opérateurs d'échelle « régionale » cherchant à venir y développer leur activité.

[25] Reproduction intégrale du texte partie du rapport : IAU Île-de-France. *La gouvernance du logement en Île-de-France – Étude relative à la création d'une autorité organisatrice du logement*. Paris, Juin 2012. Disponible sur : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_932/Rapport_IAU_AOL_19_juin_2012.pdf (Dernière visite 26/07/2013)

Cadre 3 : La gestion urbaine : services urbains et agences de gestion urbaine

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
Foncier/ gestion du sol	Établissement Public Foncier Ile-de-France	Établissement public de l'État créé par décret en date du 13 septembre 2006. Il a le statut juridique d'un Établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC). Il est donc doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.	L'EPF Ile-de-France est un opérateur foncier public qui travaille à l'accroissement de l'offre de logements, en particulier de logements locatifs sociaux, et au soutien du développement économique. Son action est gratuite : elle ne comprend ni rémunération ni frais financiers.	Il intervient en pleine compétence sur un territoire constitué des départements de Seine-et-Marne (77), de l'Essonne (91), de Seine-Saint-Denis (93), du Val-de-Marne (94), et de la Ville de Paris (75).
Foncier/ gestion du sol	Observatoire Régional du Foncier (ORF)	L'Observatoire Régional du Foncier (ORF) a été créé en 1987 par la volonté conjointe du Ministre de l'Équipement et du Président du Conseil régional d'Ile-de-France.	Association selon la loi de 1901, l'ORF regroupe élus, administrations et professionnels de l'aménagement. Sa mission est de favoriser la connaissance et la diffusion d'informations foncières et d'ouvrir le débat sur le thème foncier entre tous les partenaires concernés	Ses actions visent plus particulièrement à : Observer l'évolution des marchés fonciers Coordonner et rassembler les différentes initiatives prises dans le domaine de la connaissance foncière Faciliter la diffusion et la présentation de travaux relatifs à la question foncière Organiser des rencontres et des débats, être à l'écoute des besoins et des problèmes et suggérer les moyens d'y répondre Promouvoir des partenariats Proposer des actions visant à améliorer, dans le cadre d'un aménagement régional cohérent, l'offre foncière en Ile-de-France
Eau	Eau de Paris Eau de Paris, anciennement appelée Société anonyme de gestion des eaux de Paris (abrégé en SAGEP), Le Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)	Régie autonome de la ville de Paris chargée de l'approvisionnement en eau de Paris depuis le 1er mai 2009 et de la distribution depuis le 1er janvier 2010. établissement public de coopération intercommunale qui gère le service public de l'eau potable pour le compte de 149 communes de la région parisienne.	l'approvisionnement de la distribution de l'eau	Jusqu'en 2008, les partenaires privés étaient la Compagnie générale des eaux (groupe Veolia Environnement) et la Lyonnaise des Eaux (groupe Suez), 14 % chacune; leur participation a été rachetée par la Caisse des Dépôts en vue de leur rachat par la mairie de Paris, suite au vote du Conseil de Paris de novembre 2008 confirmant le retour de la distribution de l'eau dans le secteur public. Créé en 1923, le SEDIF est responsable de la production et de la distribution de l'eau potable pour 4 millions de consommateurs, répartis sur 7 départements.
Eaux usées	Le syndicat interdépartemental	est un établissement public à caractère administratif	traiter les eaux usées de l'agglomération parisienne	Créé en 1971 par le conseil municipal de Paris et les conseils généraux des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
	pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP)			Saint-Denis et du Val-de-Marne, pour traiter les eaux usées de l'agglomération parisienne Son périmètre d'intervention englobe quatre départements et 180 communes réparties sur quatre autres départements C'est la première entreprise publique à l'échelle de la première métropole européenne par la densité de sa population.
Qualité de l'eau	Agence de l'eau Seine Normandie	L'Agence de l'eau Seine-Normandie est un Etablissement Public du ministère de l'écologie	Sa mission est de financer les actions de protection des ressources en eau et de lutte contre les pollutions.	Pour une approche globale tenant compte des équilibres physiques, chimiques et biologiques des écosystèmes, la gestion de l'eau en France a été organisée en six grands bassins hydrographiques. Cette organisation décentralisée a été mise en place suite à la loi du 16 décembre 1964.
Electricité	Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Ile-de-France (SIGEIF)	service public – gestion des appels d'offre etc.	Service public de la distribution du gaz et de l'électricité L'appel d'offre 2010-2012 avait été emporté par EDF, Tegaz (groupe Total) et Poweo. Pour l'appel d'offre 2012-2014, 1100 GWh de gaz (73 % du total) seront fournis par l'espagnol (es) Gas Natural pour 50 millions d'Euros. le lot "offices publics de l'habitat et des hôpitaux" utilisant 320 GWh (soit 21 %) sera acheté à GDF-Suez pour 13 millions d'euros. Altergaz (groupe ENI) obtient un lot de 90 GWh	Créé en 19041, le Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Ile-de-France (SIGEIF) fédère 176 communes, soit 4,9 millions d'habitants pour la compétence service public de la distribution du gaz (dont 55 communes, représentant 1,2 million d'habitants, lui ont également délégués le service public de la distribution de l'électricité).
Transports collectifs (bus)	Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)	Le STIF, composé de la Région Île-de-France, de la Ville de Paris et des sept autres départements franciliens, porte la vision de l'ensemble des transports d'Île-de-France (train, RER, métro, tramway, T Zen et bus).	Le STIF assure la gestion et le financement des transports en commun d'Île-de-France. Le STIF est responsable de l'équilibre global du coût des transports en Île-de-France. Il en gère le budget de fonctionnement (8,336 milliards d'euros en 2011). Il participe également au financement des investissements (rénovation et commande de nouveaux trains, métros, bus, RER, tramways- ; infrastructures routières et ferroviaires). C'est également lui qui créé les titres de transport et fixe leurs tarifs	Le STIF fédère tous les acteurs (voyageurs, élus, constructeurs, transporteurs, gestionnaires d'infrastructures), investit et innove pour améliorer le service rendu aux voyageurs. Les principaux transports en commun d'Île-de-France sont exploités par la Régie autonome des transports parisiens (RATP) : Métro : 16 lignes desservant Paris Intra-Muros et la proche banlieue. Il a été ouvert en 1900, et totalise aujourd'hui 302 stations et 219 km de voies. Il est emprunté par environ 1 milliard de personnes à l'année. RER : Trains de banlieue, il comporte 5 lignes et dessert toute l'île de France. Tramway : 5 lignes en exploitation, et 4 en construction. La première ligne est entrée en service en 1992. Bus : Environ 1000 lignes de bus parcourent la région.

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
Habitat et Logement Etat	Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.	Ministère d'Etat	Prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de développement équilibré du territoire. Il assure la cohésion économique et sociale de la région capitale et des autres territoires, à laquelle concourent les grandes infrastructures et les services publics. Il veille à la réduction des inégalités territoriales, notamment en matière de logement. Il est responsable de la politique de lutte contre les inégalités entre quartiers des zones urbaines.	Thématiques : Aménagement du territoire Ville Le Grand Paris Logement et hébergement Bâtiment et construction Ville durable, urbanisme et aménagement Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové A en Île-de-France des directions spécifiques (déjà présentées) : Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)
Habitat et Logement Etat	L'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat)	établissement public d'État	A pour mission de mettre en œuvre la politique nationale de développement et d'amélioration du parc de logements privés existants. Encourage l'exécution de travaux en accordant des subventions aux propriétaires occupants, aux propriétaires bailleurs de logements locatifs et aux copropriétaires. Sa vocation sociale l'amène à se concentrer sur les publics les plus modestes.	Créée en 1971. S'est restructurée en 2010 en trois axes prioritaires : La lutte contre l'habitat indigne et très dégradé ; Les propriétaires occupants les plus modestes, avec une intervention forte sur la lutte contre la précarité énergétique et la prise en compte des besoins d'adaptation liés à la perte d'autonomie ; Le ciblage de l'aide aux propriétaires bailleurs sur les logements montrant un niveau de dégradation significatif.
Habitat et Logement Etat	Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	L'ANRU est un Etablissement public industriel et commercial (Epic) créé en 2004 pour financer la restructuration des quartiers en difficulté dans un objectif de mixité sociale et de développement durable.	Le Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU), institué par la loi du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine, prévoit un effort national sans précédent de transformation des quartiers les plus fragiles classés en Zones Urbaines Sensibles (ZUS), effort qui porte sur les logements, équipements publics et aménagements urbains. Sa mise en œuvre a été confiée à l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Son conseil compte 36 membres titulaires. Il réunit l'Etat, l'Action Logement (AL) « gestionnaire du 1% logement », l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) « le monde des HLM », la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), des représentants des communes, des	L'ANRU approuve des projets globaux qu'elle finance sur des fonds publics (Etat) et privés (UESL – Action Logement). L'Agence apporte son soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui élaborent et conduisent, dans le cadre de projets globaux, des opérations de rénovation urbaine dans les ZUS et dans les quartiers présentant les mêmes difficultés socio-économiques.

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
			Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), des départements et des régions, ainsi que des personnalités qualifiées	
Habitat et Logement Etat	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)	Opérateur de l'Etat, l'ACSE est placée sous la tutelle administrative du Secrétariat général du Comité interministériel des villes.	Est chargée de renforcer la cohésion sociale des territoires de la politique de la ville. A cette fin, elle assure la gestion des moyens destinés à financer les programmes d'action de développement social des quartiers prioritaires, dont notamment le programme de réussite éducative (PRE), les internats d'excellence, les écoles de la deuxième chance (E2C), les ateliers santé ville (ASV) ou encore le programme adulte-relais	L'agence est administrée par un conseil d'administration comprenant des représentants de l'Etat, de partenaires sociaux, d'élus et de personnalités qualifiées. Elle dispose d'un budget d'intervention d'environ 400 millions d'euros pour 2011, alimenté pour une large part par le programme 147 « politique de la ville ».
Habitat et Logement Région d4l'Île-de-France	Conseil Régional Île-de-France	Assemblée délibérante	Construire et réhabiliter davantage de logements sociaux, loger les jeunes, lutter contre la précarité énergétique, aider les copropriétés en difficulté	La Région attribue désormais ses aides aux opérateurs du logement social en tenant compte du taux de logements locatifs sociaux présents sur la commune. Face au déséquilibre entre offre et demande, la Région s'engage à créer chaque année entre 3.000 et 4.000 logements étudiants. Quant aux jeunes de moins de 30 ans, la Région leur réserve désormais 5% des logements sociaux qu'elle finance.
Habitat et Logement Région d'Île-de-France	Institut d'aménagement et d'urbanisme, de la Région d'Île-de-France	Fondation d'utilité publique	Procède à toutes études, enquêtes et recherches ayant pour objet l'aménagement et l'urbanisme dans la région Île-de-France. Elle peut prêter son concours technique à tout organisme qui le lui demanderait pour effectuer des études similaires en France et à l'étranger »	Depuis 2004, l'IAU île-de-France assure la maîtrise d'œuvre de l'élaboration du schéma directeur, en appui à la Région Île-de-France et à ses services. Cet exercice de planification concertée se fait en relation étroite avec différents partenaires : le conseil régional, le conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France (Ceser), l'État, les collectivités territoriales, les partenaires socio-économiques et les acteurs associatifs.
Habitat et Logement Collectivités Locales	Collectivité locale	Collectivité locale	Urbanisme et droit des sols Politiques de peuplement Politique de la ville et rénovation urbaine	PLU et permis de construire Attribution de logements sociaux Projets de rénovation urbaine, CUCS, LHI
Gestion de déchets et l'assainissement urbain	La commune et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI),	Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en coordination avec les départements et les régions. Ces prestations peuvent éventuellement être exécutées par des entreprises	La commune est responsable de la gestion et de l'élimination des déchets ménagers et assimilés. Cependant, la prévention de la production, la collecte, le traitement et la mise en décharge des déchets des ménages peuvent être confiés en totalité ou en partie aux établissements publics de coopération la responsabilité des déchets produits par les ménages et	L'Observatoire Régional des Déchets d'Ile-de-France Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

<table>
<tr><th>Activité principale</th><th>Entreprise / Agence</th><th>Raison sociale</th><th>Responsabilité / principales activités</th><th>Infos complémentaires</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td>privées du secteur des déchets.</td><td>autres déchets de la municipalité incombent aux collectivités territoriales, tandis que les autres producteurs non ménagers sont responsables des déchets qu'ils produisent. 78 structures intercommunales assurant la compétence de l’organisation de la gestion des déchets ménagers et assimilés (DMA).</td><td></td></tr>
<tr><td>Education</td><td>Ministère de l’Éducation nationale</td><td></td><td>Le système éducatif français est très centralisé, piloté par le ministère de l’Éducation nationale.
L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public.
Depuis les années 1980, l'État a engagé une opération de décentralisation des compétences qui renforce le poids des collectivités territoriales. La commune, le département et la région participent au fonctionnement de l'éducation nationale.</td><td>Répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État
<table>
<tr><th>Compétence</th><th>Ecole</th><th>Collège</th><th>Lycée</th></tr>
<tr><td>Enseignement : définition des programmes</td><td>État</td><td>État</td><td>État</td></tr>
<tr><td>Diplômes : définition et délivrance</td><td></td><td>État</td><td>État</td></tr>
<tr><td>Investissement (construction, reconstruction) et fonctionnement matériel</td><td>Commune</td><td>Département</td><td>Région</td></tr>
<tr><td>Fonctionnement pédagogique : acquisition de matériel pédagogique</td><td>Commune</td><td>État</td><td>État</td></tr>
<tr><td>Gestion des personnels enseignants</td><td>État</td><td>État</td><td>État</td></tr>
<tr><td>Gestion des personnels administratifs, techniques, de santé</td><td>État</td><td>État</td><td>Région</td></tr>
<tr><td>Gestion des personnels</td><td>Commune</td><td>Département</td><td>Région</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
				ouvriers
Santé	Ministère des affaires sociales et de la santé	Ministère d'Etat	L'échelon national Le rôle principal dans l'administration du système de santé revient à l'Etat, garant de l'intérêt public et de l'amélioration de l'état sanitaire de la population. L'Etat intervient parfois directement dans la production ou le financement des soins. L'échelon régional Depuis quelques années, il semble acquis que c'est l'échelon régional qui doit servir de relais de l'Etat en termes de politiques de santé. Les différentes réformes du système de santé prévoient plusieurs dispositions pour permettre l'émergence de priorités de santé régionales et assurer leur prise en compte Les principaux acteurs régionaux du système de santé sont : Les Agences régionales de santé (ARS) et les conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA)	La Région soutient les services d'urgence, les maisons médicales de garde ainsi que les centres de santé et les maisons de santé pluridisciplinaires. Elle aide également les unités de soins de longue durée.
Environnement	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie	Département ministériel de l'Etat	En 2012, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a pour fonction la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans les domaines du développement durable, de l'environnement et des technologies vertes, de l'énergie, notamment en matière tarifaire, du climat, de la sécurité industrielle, des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement, de la mer, à l'exception de la construction et de la réparation navales, ainsi que dans les domaines de la pêche maritime et des cultures marines	
Environnement	Région Île-de-France	Conseil Régional d'Île-de-France	La politique régionale de l'environnement, l'agriculture et l'énergie traduit l'engagement de la Région pour la conversion écologique et sociale de l'Île-de-France. Ses objectifs sont de réduire l'empreinte écologique de l'Île-de-France et de préserver et reconquérir la qualité des milieux franciliens.	L'Agence des espaces verts acquiert, aménage et protège forêts, sites d'intérêt écologique et terres agricoles périurbaines. Une structure régionale sans équivalent sur le territoire français.

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
Culture	Ministère de la culture et de la communication	Département ministériel de l'Etat	Le ministère de la culture et de la communication a pour mission de rendre accessibles au plus grand nombre les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France. A ce titre, il conduit la politique de sauvegarde, de protection et de mise en valeur du patrimoine culturel dans toutes ses composantes, il favorise la création des œuvres de l'art et de l'esprit et le développement des pratiques et des enseignements artistiques. Depuis 1977, le ministère de la Culture et de la communication est présent dans chaque région grâce aux Directions régionales des affaires culturelles (DRAC).	La DRAC est chargée de conduire la politique culturelle de l'État dans la région et les départements qui la composent, notamment dans les domaines de la connaissance, de la conservation et de la valorisation du patrimoine, de la promotion de l'architecture, du soutien à la création et à la diffusion artistiques dans toutes leurs composantes, du développement du livre et de la lecture, de l'éducation artistique et culturelle et de la transmission des savoirs, de la promotion de la diversité culturelle et de l'élargissement des publics, du développement de l'économie de la culture et des industries culturelles, de la promotion de la langue française et des langues de France. A la DRAC Île-de-France, un service du développement et de l'action territoriale est particulièrement chargé de la coordination et de la mise en œuvre de politiques d'élargissement des publics et d'aménagement des territoires (notamment par des conventions de développement). Il conduit également des actions partenariales en matière d'éducation artistique ou en direction de milieux défavorisés.
Culture	Région Île-de-France	Conseil Régional d'Île-de-France	La Région soutient la création et encourage sa découverte. Elle agit pour la construction, la rénovation ou l'équipement de salles de spectacle, théâtres, écoles de musique, médiathèques, musées... La Région s'applique à développer et soutenir tourisme et le patrimoine. Le service Patrimoines et Inventaire gère les crédits de construction et de réhabilitation du patrimoine dans le cadre du Schéma directeur de la région d'Île-de-France.	En 2012, le conseil régional a adopté un nouveau dispositif, les Fabriques de culture, qui soutient les structures dédiées à la création artistique, offrant aux créateurs, dans la cadre d'un projet défini (spectacle vivant, arts visuels, arts numériques, littérature, cinéma et/ou audiovisuel), du temps de travail dans des espaces adaptés. 15 conventions pluriannuelles ont été conclues.
Sports	Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative	Département ministériel de l'Etat	Le ministère chargé des Sports a la responsabilité de définir les grands objectifs de la politique nationale du sport, d'en fixer le cadre juridique, notamment à travers le code du sport, et de veiller au respect de l'intérêt général.	La politique sportive nationale se structure autour de quatre domaines d'action : le développement du sport pour tous, en particulier en direction des publics les plus éloignés de la pratique sportive ; l'organisation du sport de haut niveau, afin de maintenir le rang de la France parmi les grandes nations sportives ; la prévention par le sport, la protection des sportifs et la lutte contre les dérives intolérables que constituent le dopage, la violence, le racisme, la tricherie et toutes les formes de discrimination ;

Activité principale	Entreprise / Agence	Raison sociale	Responsabilité / principales activités	Infos complémentaires
				la promotion des métiers du sport et le développement de l'emploi sportif.
Sports	Région Île-de-France	Conseil Régional d'Île-de-France	La région finance notamment les ligues et comités régionaux, les équipements sportifs (piscines, terrains synthétiques, achat de matériel handisport…), la formation des sportifs, des encadrants et des 271.000 bénévoles du sport dans les clubs.	Chaque année, 70.000 chèques TransPort permettent de régler les frais de déplacement des équipes de jeunes de 13 à 18 ans, issus de plus de 2.500 associations sportives.
Loisirs	Région Île-de-France	Conseil Régional d'Île-de-France	La Région est propriétaire des 12 bases de plein air et de loisirs franciliennes, et responsable de leur équipement, de leur entretien et de leur sécurité. Elles représentent plus de 3.000 hectares de verdure et d'eau, accueillent près de 10 millions de visiteurs par an, et proposent des dizaines d'activités : golf, équitation, kayak, rafting, natation, escalade…	La Région s'appuie sur les parcs naturels régionaux (PNR) pour accompagner les territoires ruraux et périurbains. Les PNR participent à l'aménagement du territoire, à la gestion des richesses naturelles (patrimoine bâti, paysages, lutte contre les pollutions) et contribuent à un développement économique, social et culturel qui réponde à des objectifs environnementaux. L'Île-de-France compte aujourd'hui quatre PNR (Haute Vallée de Chevreuse, Gâtinais français, Vexin français, Oise-Pays de France) et un cinquième est en cours de création : le PNR de la Brie et des Deux Morin.

Chapitre II. Genèse du logement social (de masse) à Paris

Logements sociaux et politiques urbaines depuis les années 1950 jusqu'aux années 2010

> « On retrouve, en l'occurrence, l'importance traditionnelle du rôle que joue l'Etat, et, mieux encore, le Chef de l'Etat, dans l'aménagement et l'urbanisme ; c'est une tradition séculaire que rien n'est venu entamer, ni les changements de régime, ni les changements de statut. L'aménagement et l'urbanisme, en Région Parisienne, restent le fait du Prince. »,[1]

L'apparition du logement social parisien peut-être située dans les années 1950, avec la construction des grands ensembles d'habitation. Ces structures massives de logement surgissent avec l'utopie moderne d'une nouvelle forme d'habiter la ville, un nouvel urbanisme avec ses nouvelles formes architecturales. Ces nouvelles architectures qui permettent avec l'industrialisation et la rationalisation des processus de production et de construction la production massive des ensembles de bâtiments destinées au logement, ces grands ensembles, symbole du logement social encore aujourd'hui en France. Toutefois il faut remonter aux origines de l'habitat populaire et ouvrier dans la région parisienne pour mieux comprendre le contexte de la genèse du logement social de masse.

C'est donc, dans le contexte de la révolution industrielle, puis de l'édification du Paris de Haussmann que se structurent les bases de ce logement social de masse. Les grands ensembles, qui se mettent en place dans les années de l'après guerre, s'inscrivent dans sa continuité. Le logement social sous la forme des grands ensembles reste encore au jour d'aujourd'hui l'épine dorsale de l'offre d'habitat aux familles à bas revenus.

II.1. L'origine du logement social parisien

1.1. Avant le logement social : l'habitat populaire et ouvrier en région parisienne

Avant le XIXe siècle, la question du logement n'est pas importante au sein des institutions publiques. La révolution industrielle crée un besoin massif avec l'accroissement rapide de la main d'œuvre ouvrière : cette masse du peuple ouvrier doit être logée. Malgré les initiatives patronales et caritatives, l'habitat ouvrier reste souvent précaire et dégradé. Le logement ouvrier est souvent insalubre et les pouvoirs publics ne s'occupent pas de ce sujet.

C'est dans ce contexte d'un Paris en plein essor industriel, avec tout un cortège associé de nuisances olfactives et visuelles, que les premiers débats autour de lois pour le logement s'inscrivent.

CARMONA (2011) décrit bien la précarité de la situation du logement ouvrier dans le Paris de la moitié du XIXème siècle : *« Le développement de l'industrie entasse dans Paris une classe ouvrière privée de tous droits syndicaux, que son abondance assujettit à toutes les exigences patronales, une classe ouvrière qui, pour se loger, n'a généralement pas d'autre solution que de s'entasser dans les « garnis », les logements autrefois décents où désormais les propriétaires louent un lit, une paillasse à l'heure. La mortalité infantile est sans limites, et des épidémies font des ravages. Le luxe côtoie cependant les misères les plus atroces»*[2]

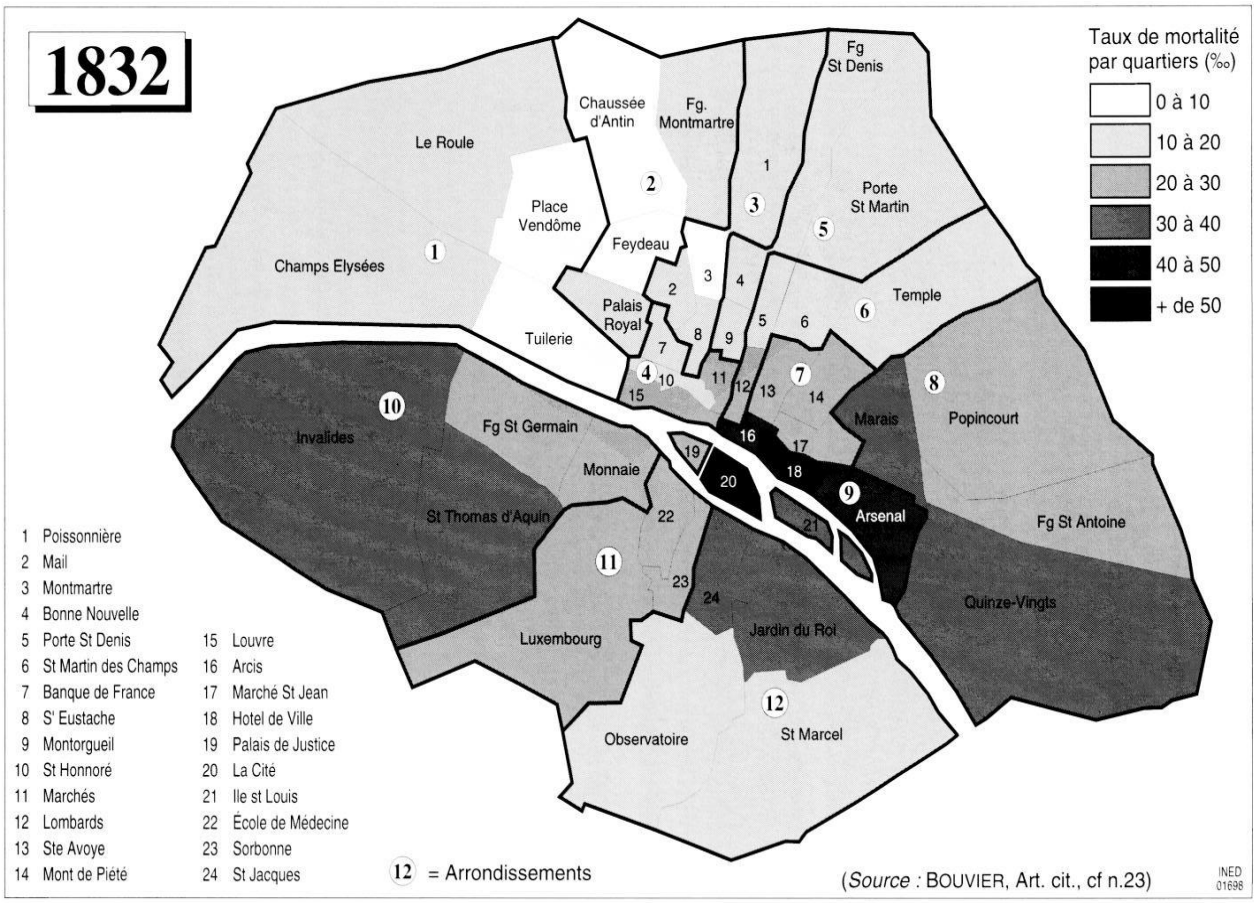
Au XIXème siècle, l'insalubrité des logements devient un problème de société. Cette insalubrité est accusée d'avoir favorisé l'épidémie de choléra de 1832. Ce constat va

[1] CARMONA, Michel. *Le Grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- 2 vol. (703 p. + 339. p 180

[2] CARMONA, Michel. *Paris : histoire d'une capitale, De Lutèce au Grand Paris*. Paris, Editions de la Martinière, 2011. Page 105.

déclencher les débats parlementaires qui aboutiront à la loi de Melun[3].

Figure 67 : Choléra. Epidémie de 1832. Taux de mortalité à Paris, par quartier



Source : BOUVIER cité par Le Mée René 1998[4]

La géographie du choléra se confondait dans ses grandes lignes avec celle de la pauvreté[5]. *En 1832, ce fut le vieux centre historique - quartiers Saint-Jacques, Jardin du Roi sur la rive gauche de la Seine, Île de la Cité, Arcis, Hôtel de Ville, Arsenal, Île-Saint Louis et aussi Quinze-Vingts sur la rive droite – qui paya le plus lourd tribut à la mort avec les quartiers, alors en grande partie « faubouriens », les Invalides et Saint-Thomas d'Aquin.*[6]

L'épidémie du choléra fut donc le déclencheur de l'élaboration du texte de loi qui visait à la foi la santé et ainsi la moralité dans l'habitat ouvrier. La loi de Melun, adopté le 13 avril 1850, déclare que *« sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des*

[3] LOI du 22 avril 1850, relative à l'assainissement des logements insalubres. (X, Bull. CCLII, n. 2068)
Art. 1er - Dans toute commune où le conseil municipal l'aura déclaré nécessaire par une délibération spéciale, il nommera une commission chargée de rechercher et indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager. Sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants. Disponible en ligne sur : http://lhi-paca.org/IMG/pdf/Loi_relative_a_l_assainissement_1850.pdf dernière visite 03/07/2012.

[4] Source : BOUVIER cité par Le Mée René. Le choléra et la question des logements insalubres à Paris (1832-1849). In: *Population*, 53e année, n°1-2, 1998 pp. 379-397

[5] Ils prenaient pour indices de référence, soit les effectifs d'indigents secourus, soit la valeur des loyers, soit le nombre de cotes de valeur mobilière ou leur montant, voire les mêmes indications concernant les patentes. On pourrait inclure dans ces matériaux statistiques les renseignements fournis par la préfecture de police à propos de la distribution aux plus nécessiteux de bons de pain. Op.Cit.

[6] LE MEE René. Le choléra et la question des logements insalubres à Paris (1832-1849). In: *Population*, 53e année, n°1-2, 1998 pp. 379-397.

conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants » et donne le droit aux conseils municipaux de définir les travaux à effectuer pour assainir les logements. La loi de Melun est une première étape vers la législation sur le logement social malgré son inefficacité[7]. Même si cette loi est considérée comme le point de départ du mouvement des habitations bon marché, elle se limite toutefois à recommander la création de commissions, chargées de rechercher et d'indiquer les mesures essentielles d'assainissement des logements insalubres.

Bien qu'il existe des initiatives patronales et caritatives, celles-ci ne sont pas suffisantes pour donner des conditions dignes de logement à tous les ouvriers. Les cités ouvrières comme le Familistère de l'industriel M. Godin inspiré par le phalanstère de Charles Fourier et la cité Menier, ou encore la cité ouvrière du Creusot sont des cas exemplaires rares, illustratifs des solutions paternalistes de logements ouvriers.

Les grands travaux de Haussmann (1850-1873) restructurent la ville de Paris avec la création de ses grandes avenues et boulevards pour aérer la ville et détruit les petites ruelles avec ses immeubles. Ces anciens immeubles qui logeaient les bas revenus de la ville sont détruits et ouvriers, artisans, employés, petits fonctionnaires, ne peuvent plus revenir se loger sur Paris.

« Commence alors le règne de l'immeuble bientôt qualifié « d'haussmannien » en pierre de taille, avec l'eau et le gaz à chaque étage. Des appartements identiques se superposent du haut en bas de l'édifice : pour loger ici, les locataires devront disposer des mêmes revenus, il n'y aura plus d'édifices offrant un microcosme social. Des boulevards, des avenues, des rues entières connaîtront la répétition du nouveau modèle, à peine différencié par le bric-à-brac ornemental pillé dans le matériel décoratif prôné à l'Ecole des beaux-arts. Dans ces ensembles rationalisés pour un mode de vie bourgeois, les prolétaires ne sont pas à leur place. Qu'ils se décampent vers les barrières ! »[8]

C'est le début d'une ségrégation spatiale critique. Cette expulsion des pauvres aux yeux du propre Haussmann semble être simplement partie du procès de rénovation. *« Car le nouveau Paris est fait pour ceux qui ont de l'argent. La déportation des humbles n'a pas été organisée par Haussmann, mais il l'accepte comme la conséquence logique de la transformation, qui fait monter les prix des terrains et des appartements. Que les ouvriers s'en aillent à la périphérie chercher asile lui paraît normal. »*[9]

Avant riches et pauvres cohabitaient dans les mêmes quartiers au sein de la ville, la nouvelle distribution géographique sépare les riches résidents dans Paris intra-muros (surtout le centre) et les pauvres localisés en périphérie.

« Dès la deuxième moitié du XIXe siècle, la croissance industrielle déborde « les fortifs » et se déploie sur la banlieue, surtout au nord et au sud-est. Celle-ci intègre les basses couches sociales rejetées par l'haussmannisation vers les usines délétères. »[10]

La révolution industrielle et démographique s'opère du début jusqu'à la moitié du XIXe siècle. Les communes limitrophes au pourtour de Paris voient croitre leur population et leur rôle dans la vie économique de la capitale. La population parisienne a passé de 500.000

---

[7] YAHMED SARRA Ben, *«* Quelques jalons dans l'histoire du logement social *», Regards croisés sur l'économie,* 2011/1 n° 9, p. 244-246. Disponible en ligne : http://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2011-1-page-244.htm . Dernière visite 04/07/2012

[8] GUERRAND, Roger-Henri. *Les origines du logement social en France : 1850-1914*, Editions de la Villette, 2010, p.74

[9] CARMONA, Michel. *Haussmann*, Paris, Fayard, 2000, p.569

[10] GUILLERME, G., LEFORT, A. et JIGAUDON, G., 2004. *Dangereux, Insalubres et Incommodes : paysages industriels en banlieue parisienne XIX-XX siècles*. Collection milieux, Champ Vallon.

habitants à 1 million entre le début et le milieu du siècle, soit un doublement en 50 ans. L'accroissement des communes autour de Paris a été encore plus considérable. Saint-Denis passe de 41.000 à 356.000 habitants, soit une population multipliée par 9. Avec un développement et une urbanisation spontanée qui sont souvent le fait de spéculateurs, ces communes sont considérées comme de véritables villes-champignon[11].

La pénurie et la précarité des logements progressent du même pas. Pendant les années qui suivent, les hygiénistes vont évaluer et décrire les misères et l'insalubrité des logements sous forme de rapports et statistiques. En même temps, le sujet de l'habitation ouvrière fait débat dans les cercles politiques. Les élites cherchent des moyens pour intégrer ces classes ouvrières au sein de la nation. Les solutions trouvées s'orientent vers le contrôle accru de ces classes dans la vie urbaine.

L'accession à la propriété par les ouvriers est considérée comme une façon efficace d'encadrer les ouvriers à la tempérance et à une « vie saine ». Leur fournir les moyens d'une vie saine est une façon de réduire les menaces du vice et surtout du socialisme : « *L'ouvrier a le droit à une vie de famille agréable et celle-ci dépend étroitement de son logement*. »[12]

La loi Siegfried et les habitations à bon marché - HBM

Lors de l'exposition de 1889, un Congrès international d'habitations ouvrières (terme remplacé par habitations à bon marché) fut organisé dans le cadre du groupe de l'Economie sociale. Jules Siegfried propose les questions qui sont présentées en forme de rapports et prononce le discours d'ouverture. Ce discours exalte l'ouvrier-propriétaire devenu « économe, prévoyant, guéri des utopies révolutionnaires et socialistes, définitivement arraché du cabaret ». Puis il propose la création de la Société Française des Habitations à Bon Marché[13], visant à promouvoir l'action en faveur des HBM (habitations à bon marché).

Ce type d'habitat populaire prend sa forme concrète avec la loi Siegfried du 30 novembre 1894 qui crée le nom d'« habitations à bon marché » (HBM) encourageant l'offre de logements à prix social avec une exonération fiscale.

« La loi de 1894 est l'aboutissement d'une démarche de longue haleine. Au cours du Dix-neuvième siècle en effet, le taudis est identifié comme un lieu pathogène et morbide. Le logement est dès lors considéré par les hygiénistes et les réformateurs sociaux comme un lieu essentiel d'intervention dans la perspective d'une réforme morale et sanitaire. »[14]

La loi crée une série de dispositifs visant à favoriser les futurs propriétaires et quelques points innovateurs comme l'exemption de différents impôts et l'autorisation pour certains organismes, institutions charitables, d'investir leurs fonds dans la construction des HBM.[15]

Un autre aspect important est le rôle de la Caisse des dépôts et consignations, qui est intimement lié à la naissance du logement social. Dès la loi du 30 novembre 1894 qui crée les Habitations à bon marché, le législateur lui donne en effet un rôle central en matière de financement. *« Parce que les 16 articles de la loi de 1894 ne constituent que le cadre général d'une politique dont il convient d'inventer les modalités de fonctionnement, l'intervention de la CDC, qui occupe par sa puissance financière une place centrale dans le dispositif, va être*

[11] LAVEDAN, Pierre. *Histoire de Paris*, Presses Universitaires de France, 1960, p.80.

[12] GUERRAND, Roger-Henri. *Les origines du logement social en France : 1850-1914*, Editions de la Villette, 2010, p.195

[13] GUERRAND, Roger-Henri. *Les origines du logement social en France : 1850-1914*, Editions de la Villette, 2010, p.199

[14] FROUARD, Hélène, « La Caisse des dépôts et les HBM (1894-1921) » Un long apprentissage, Histoire urbaine, 2008/3 n° 23, p. 23-40.

[15] STEBE, Jean-Marc. *Le logement social en France,* Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 19 novembre 2007, 128 p.

décisive. »

La Loi Siegfried (1894) marque le début des dispositifs du législatif en faveur de l'habitat social. Cette loi est suivie par les dispositions réglementaires postérieures. Les lois suivantes du début du XXème siècle, Strauss (1906), Ribot (1908) et Bonnevay (1912) vont contribuer à structurer l'ensemble législatif pour une politique de logement social à la veille de la première Grande Guerre.

La loi Strauss (1906) qui permet l'intervention des communes dans le logement social est un complément de la loi Siegfried. C'est la reconnaissance de la légitimité d'une « action publique » pour promouvoir le logement social. La prudence des prêts de la Caisse des dépôts favorise la création des Offices publics d'HBM, autorisés par la loi Bonnevay de 1912.

Figure 68 : Affiche sur la tuberculose vers la première guerre mondiale

Source : Imperial War Museum

Après la Première Guerre mondiale, le logement devient une question prépondérante, surtout à Paris et dans le département de la Seine. Un parc de logements insuffisant, inadapté et notamment insalubre est le résultat dû à un retard dans la construction des nouveaux logements, les destructions (dans les autres régions de la France) et au débordement de populations provinciales et étrangères.

Il y aura deux réponses majeures à cette question du logement : l'une, d'initiative publique, les cités jardins et les HBM et l'autre, les lotissements d'initiative privée, spontanés et non encadrés par l'ordre publique.

« *L'intervention des pouvoirs publics sur le plan législatif s'est produite avec un grand retard et sous la pression des faits et des intéressés. Elle s'est traduite dans une double législation relative d'une part à l'aide pour la construction individuelle (prêts d'exonération d'impôts), d'autre part à l'aménagement des lotissements et qui s'échelonna de 1919 à 1928.* »[16]

Les cités jardins ou la banlieue jardin de Paris

Fortement influencé par les idées sur la cité jardin[17] de l'anglais Howard (1898), Henri Sellier, directeur de l'office public des HBM de la Seine, va contribuer à l'organisation de nouvelles zones d'habitation[18] satellites tout autour de Paris et qui seront reliées à ce centre par des grands axes de circulation. Pour Sellier, l'intervention du département doit coordonner et stimuler les initiatives privées, communales ou intercommunales pour la construction des habitations pour les ouvriers, et également pour les nouvelles classes moyennes, qui soient similaires aux *garden-cities* anglaises et américaines. Henri Sellier formule l'idée « des ensembles de logements propres à assurer la décongestion de Paris et de sa banlieue et à montrer que l'on peut assurer à la classe des travailleurs un logement présentant le maximum de confort matériel et de conditions d'hygiène ».Ainsi, entre 1921 et 1939, quinze « banlieues-jardins » sont construites autour de Paris (parmi d'autres Drancy, Stains, Champigny et Suresnes), représentant au total 10.704 logements collectifs et 2.549 pavillons.[19]

Ensuite, la loi Loucheur prévoit en 1928, dans le cadre des actions des offices de HBM, la construction de 200.000 logements HBM et 80.000 logements à loyer moyen en 5 ans avec l'aide financière de l'État. Cette loi programmatique prévoit un programme de financement public pour la construction des logements populaires. Ce dispositif est innovant, et rompt avec les nombreuses discussions sur les sources de financement de règle auparavant.

Le développement du pavillonnaire et les lotissements

De nombreux lotissements seront construits dans la région parisienne, profitant d'une amélioration des conditions de déplacement permise par le développement du tramway et des trains de banlieue qui irriguent la proche et la moyenne banlieue.

Entre 1920 et 1939 la surface des lotissements a été estimée comme ayant été multipliée par 5, rejoignant celle de la ville de Paris (8.700 hectares). Et en 1939 les lotissements abritent une population de 700.000 personnes, alors que la population de l'agglomération

[16] BASTIE, Jean, *La croissance de la banlieue parisienne,* Paris, P.U.F. 1964, p. 278

[17] *Tomorrow-. A peaceful path to real reform* (« La voie pacifique vers une véritable réforme »), Ebenezer Howard, Swann Sonnenschein, 1898, publié ensuite sous le nom de *Garden Cities of Tomorrow,* 1902.

[18] Les propositions de Sellier sont stimulées par la loi Cornudet de 1919 qui impose pour la première fois aux communes de plus de 10.000 habitants de se doter d'un « plan d'extension, d'aménagement et d'embellissement ».

[19] STEBE, Jean-Marc. *Le logement social en France,* Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 19 novembre 2007, 128 p.

parisienne a augmenté d'environ 1.100.000 personnes pendant la même période[20].

« *L'entre-deux guerres est marquée par l'éclosion spontanée des lotissements. Ces lotissements ne demandent rien à l'Etat, et celui-ci reste sans réaction devant un phénomène qui est en partie le fruit des dispositions législatives prises pour favoriser l'accession à la propriété (Loi Ribot du 10 avril 1908, Loi Loucheur du 13 juillet 1928)* »[21]

« *Les pouvoirs publics hésitent devant l'action à mener, et les préoccupations essentielles se situent à cette époque dans le domaine de la gestion de cette agglomération en pleine expansion. C'est l'unification et le rachat des réseaux de transport en commun effectués en 1920, la poursuite des travaux du métro, la départementalisation et l'extension des services techniques importants (eau, gaz, électricité, assainissement, ordures ménagères*). »[22]

L'explosion des lotissements s'explique par la possibilité d'accès de la classe ouvrière au crédit pour obtenir sa propre maison mais aussi par le contexte des idées des urbanistes de l'époque: « *Le lotissement n'est assurément pas la cité-jardin. Mais son essor s'inscrit dans la vogue de celle-ci.* ». Elle est aussi liée à l'amélioration des conditions fondamentales d'infrastructure et transports. « *Parmi-celles-ci on relève notamment l'amélioration des transports en commun (due en particulier à l'électrification des voies ferrées), et la généralisation de la carte de transport hebdomadaire ouvrière grâce à la prise en charge par l'Etat du déficit des transports suburbains. Mais le plus important est le régime foncier qui fait de la création d'un lotissement et de la commercialisation de ces lots l'une des choses les plus faciles qui soient.* »[23]

Les « lotissements défectueux »

La facilité de création d'un lotissement et la commercialisation des lots provoquent le phénomène des lotissements défectueux. « *Des lotissements réalisés dans des terrains inondables, sans égouts, sans accès, dont les rues demeurent pendant des années à l'état de fondrières ; des lots de 350 à 450 mètres carrés, tout en profondeur (la largeur de façade est plus souvent comprise entre 10 et 15 mètres) ; des situations juridiques embrouillées, où le pavillonnaire, en définitive, fait les frais d'une législation insuffisante et de l'habilité de quelques lotisseurs professionnels à en exploiter les lacunes ou les contradictions. Une association de mécontents se constitue, la Fédération des mal-lotis, qui à l'approche des élections législatives de 1928, durcit son action et se fait accuser d'être manipulée par les communistes. La « grande pitié des mal-lotis » devient alors un thème de discours, certes, mais aussi l'occasion d'un retournement progressif de l'opinion surtout au niveau des responsables administratifs et politique*s. »[24]

C'est la loi Sarraut de 1928, qui va apporter des solutions adaptées au cas de ces lotissements défectueux. Cette loi institue un régime de contrôle technique et administratif sur l'aménagement et l'équipement des terrains. Le décret indique la répartition des frais d'aménagement de ces lotissements entre l'Etat et les lotis (regroupés en association syndicale et avec un prêt remboursable en dix ans à un taux d'intérêt de 4%[25]). Les aménagements ciblés par ces dispositions légales concernent : la viabilité, le drainage, l'assainissement, l'adduction d'eau, l'évacuation des eaux usées, les dessertes en gaz et

[20] BASTIE, Jean, *La croissance de la banlieue parisienne,* Paris, P.U.F. 1964, p.229-232.
[21] CARMONA, Michel. *Le Grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- 2 vol. P.51
[22] Ibid., p.51-52
[23] Ibid., p. 525
[24] Ibid., p. 526
[25] Ibid., p. 526

électricité et l'éclairage public. Le décret détaille aussi les modes de fonctionnement des associations syndicales et les modalités de contrôle technique et administratif qui doivent être appliquées aux opérations d'équipement de ces lotissements.[26]

Selon CARMONA (1980) « *Cette affaire des lotissements défectueux a deux grandes conséquences, qui vont se manifester dans l'urbanisme de la Région Parisienne, comme dans la politique générale de l'urbanisme menée en France au cours des 40 années suivantes.* » Ces deux grandes conséquences, selon lui sont, d'une part, « *le libéralisme en matière de construction sort discrédité de l'aventure ».* L'initiative privée livrée à elle-même dans ce domaine, engendre des abus qui contraignent les pouvoirs publics à un encadrement. (…) Et, d'autre part, *« l'habitat individuel lui même perd son auréole et son attrait dans la classe administrative. Trop individualiste, par définition, il suscite de plus en plus de méfiance de la part des fonctionnaires conscients de leurs responsabilités et soucieux de les exercer dans les conditions d'efficacité maximum*.»[27]. Avec l'intervention massive de l'Etat dans le financement de la construction par la Loi Loucheur sont aussi créées les conditions d'une intervention des « services administratives légitimement soucieux de contrôler l'emploi des fonds publics alloués sur ce secteur, et d 'assurer à l'action de l'Etat sa pleine efficacité sociale. »

« *L'urbanisme volontaire a marqué le pas ; faute d'avoir su guider et orienter les forces qui présidaient au développement spontané de la capitale, les pouvoirs publics se sont laissés déborder par la croissance de Paris. A cet égard, les années 1920 à 1950 resteront probablement les plus sombres de l'histoire de l'aménagement de la Région Parisienne*. »[28]

A la fin de cette période il y a une reconnaissance que ce mode d'urbanisation par lotissements est responsable d'une expansion démesurée de la banlieue qui complique les problèmes d'aménagement. Jean Bastié[29] décrit cette expérience des lotissements comme un phénomène qui a atteint une telle ampleur et qui a laissé une telle marque et pour longtemps dans le paysage urbain et dont ces conséquences ont conditionné à tel point les problèmes postérieurs d'aménagement de la banlieue, qu'il a paru nécessaire de s'arrêter assez longtemps sur ce « *type d'urbanisation explosive et spontanée* ».

Le Plan d'aménagement de la région parisienne de 1939 a comme objectif essentiel de lutter contre l'expansion de lotissements. Pour tenter de limiter la croissance inorganisée de la région parisienne, le concept demandé est d'un plan d'aménagement à l'échelle d'une région parisienne comprise dans un cercle de 35 kilomètres de rayon à partir du centre. Ce plan élaboré par Henri Prost de 1932 à 1934, prescrit des règles d'utilisation du sol de façon détaillée, définit les tracés des grandes autoroutes radiales et de rocades.

Sa principale disposition est donc l'institution de périmètres d'agglomération laissant en couronne périphérique une zone dite non affectée dans laquelle il est en principe interdit de construire. Le plan prévoit aussi des réserves d'espaces libres publics et privés ; un réseau important de voies radiales autoroutières rapides et d'autres travaux de voirie (au total près de 3.300km[30] de voirie nouvelle). Une réglementation générale fixe les hauteurs

[26] CARMONA, Michel. *Le Grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- 2 vol. P. 526

[27] Encore selon CARMONA (1980) L'injection des fonds publics importants dans la construction de la Loi Loucheur, a permis la réalisation de 60.000 logements pavillonnaires en accession à la propriété et 80.000 logements locatifs HBM (Habitations à Bon Marché) construits dans des immeubles collectifs. Ainsi, cette loi, souvent présentée comme uniquement de l'ascension à la propriété a aussi largement construit des logements locatifs dans les immeubles collectifs.

[28] CARMONA, Michel. *Le Grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- 2 vol, p.52

[29] BASTIE, Jean, *La croissance de la banlieue parisienne,* Paris, P.U.F. 1964, p. 228

[30] IBID., p. 327

d'immeubles en correspondance avec une catégorisation des communes en quatre classes résidentielles. Le plan est adopté juste avant la seconde guerre mondiale mais ne sera jamais réellement appliqué.

Figure 69 : Le plan Prost de 1939

Source : l*au-idf*

Néanmoins et malgré cette explosion de lotissements, il n'a pas été construit suffisamment de logements en France entre 1919 et 1939 par rapport aux besoins. Ce décalage continue à empirer après la seconde guerre. Même si la rationalisation de la production industrielle est en marche, le secteur de la construction reste à la marge et le fait principal des petites entreprises de construction artisanale. Seules quelques expériences dont les importantes réalisations d'Auguste Perret font partie, utilisent des techniques industrielles modernes et novatrices de construction tels que l'utilisation du béton armé, des éléments préfabriqués.

Ce contexte de demandes non satisfaites est propice à des réflexions sur des nouvelles façons d'habiter : soit dans le domaine de la construction rationalisée et standardisée pour augmenter les rendements et les volumes de logements produits et donner l'accès au

logement pour tous ; soit la conception même de la vie urbaine elle-même à partir de nouvelles formes urbanistiques.

Ces idées de modernisation de la vie urbaine et nouvelles façons d'habiter commencent à circuler mais, « *A la veille de la Seconde Guerre Mondiale, un décalage grandissant se manifeste entre les aspirations d'une population parisienne dont le rêve continue de revêtir l'aspect d'un petit pavillon, construit à grande force d'économies et de sacrifices sur un petit bout de terrain jardiné et bordé de haies, et les conceptions urbanistiques d'architectes, de sociologies, de fonctionnaires, qui récusent l'habitat pavillonnaire au nom d'une nouvelle image des formes et du contenu de la vie urbaine.* »[31]

Encadré 12 : Le mouvement moderne et l'habitat : La Bauhaus, Le Corbusier et les nouvelles formes urbaines

Des préoccupations hygiénistes (les besoins de lumière et d'air, les espaces ouverts), la rationalisation et la standardisation du logement, sont des concepts fondamentaux qui vont émerger avec le mouvement moderne.

C'est Tony Garnier, vers 1900, qui crée la vision moderne de la « cité industrielle ». C'est le premier manifeste de l'*urbanisme progressiste*. Une cité industrielle a pour principes directeurs l'analyse des fonctions urbaines et leur séparation, l'exaltation des espaces verts qui jouent le rôle d'éléments isolants, l'utilisation systématique des matériaux nouveaux, en particulier le béton armé.[32]

La Bauhaus est une école d'architecture et d'art créée et dirigée par Walter Gropius en 1919 à Weimar. C'est aussi le nom qui sera donné à ce mouvement qui posera les bases de la réflexion sur l'architecture moderne et le *mouvement moderne*. Cette avant-garde pionnière de l'entre deux guerres est fermée en 1933 par les Nazis, qui la considèrent comme une expression représentative de l' « art dégénéré », non-allemande, étrangère et bolchevique.

D'abord avec une approche entre l'art et l'artisanat, Gropius fait évoluer les objectifs du Bauhaus vers une réflexion sur l'utilisation des méthodes industrielles dans le design et développement des projets. Il est le précurseur visant l'application des principes de standardisation, mécanisation et rationalisation dans la construction de maisons pour donner « de l'air, du soleil et des espaces verts pour tous ». Avec l'application de ces principes les coûts de construction peuvent être considérablement réduits facilitant l'accès au logement au plus grand nombre.

Des concepts sur le rapport entre l'architecture et les relations sociales sont aussi développés dans les projets d'immeubles collectifs en utilisant des méthodes et éléments de construction *modernes.*

Charles-Edouard Jeanneret-Gris, dit Le Corbusier, est le plus grand représentant du mouvement moderne en France. Pour lui, l'architecture et l'urbanisme sont indissociables. Ainsi, en 1923 il publie « *Vers une Architecture »* suivi par « l'*Urbanisme »* en 1925 où sont exposées ses idées d'une architecture nouvelle : « la maison est une machine à habiter », avec les nouvelles techniques de construction. La nouvelle vision de l'espace n'a de sens qu'intégrée dans une ville moderne.[33]

Le Corbusier définit une architecture moderne par cinq points :

1. les pilotis (le rez-de-chaussée est transformé en un espace dégagé destiné aux circulations, les locaux obscurs et humides sont supprimés, le jardin passe sous le bâtiment),

2. le toit-terrasse (ce qui signifie à la fois le renoncement au toit traditionnel en pente, le toit terrasse rendu ainsi accessible et pouvant servir de solarium, de terrain de sport ou de piscine, et le toit-jardin).

[31] CARMONA, Michel. *Le grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- p.527
[32] Françoise Choay, *L'Urbanisme, utopies et réalités*. Une anthologie. Editions du Seuil, p.209
[33] CHOAY, Françoise *L'Urbanisme, utopies et réalités*. Une anthologie. Editions du Seuil, 1965, p. 233

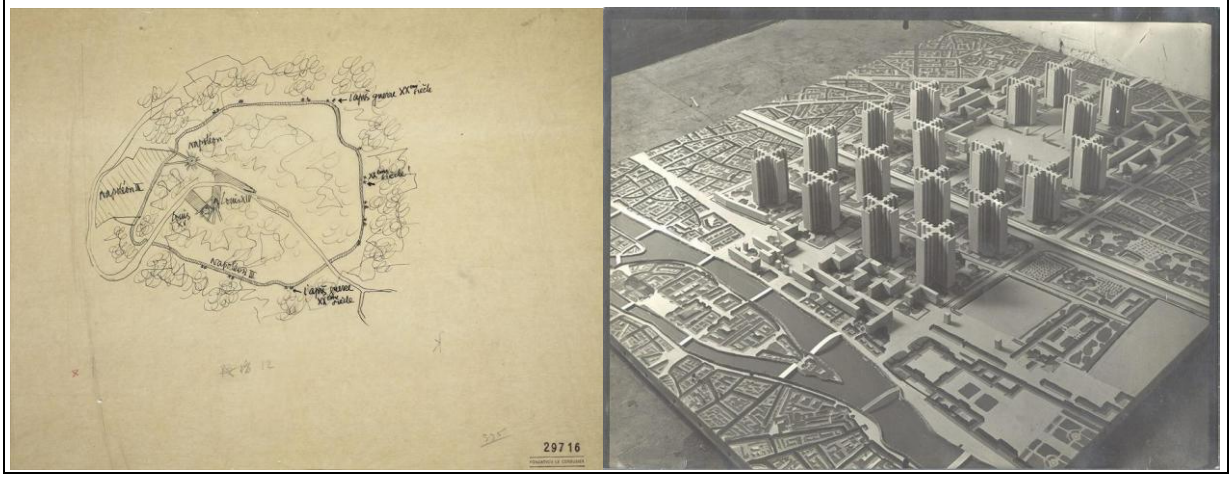
3. le plan libre (la suppression des murs et refends porteurs autorisée par les structures de type poteaux-dalles en acier ou en béton armé libère l'espace, dont le découpage est rendu indépendant de la structure),

4. la fenêtre en longueur (elle aussi, rendue possible par les structures poteaux-dalles supprimant la contrainte des linteaux),

5. la façade libre (poteaux en retrait des façades, plancher en porte-à-faux, la façade devient une peau mince de murs légers et de baies placées indépendamment de la structure).

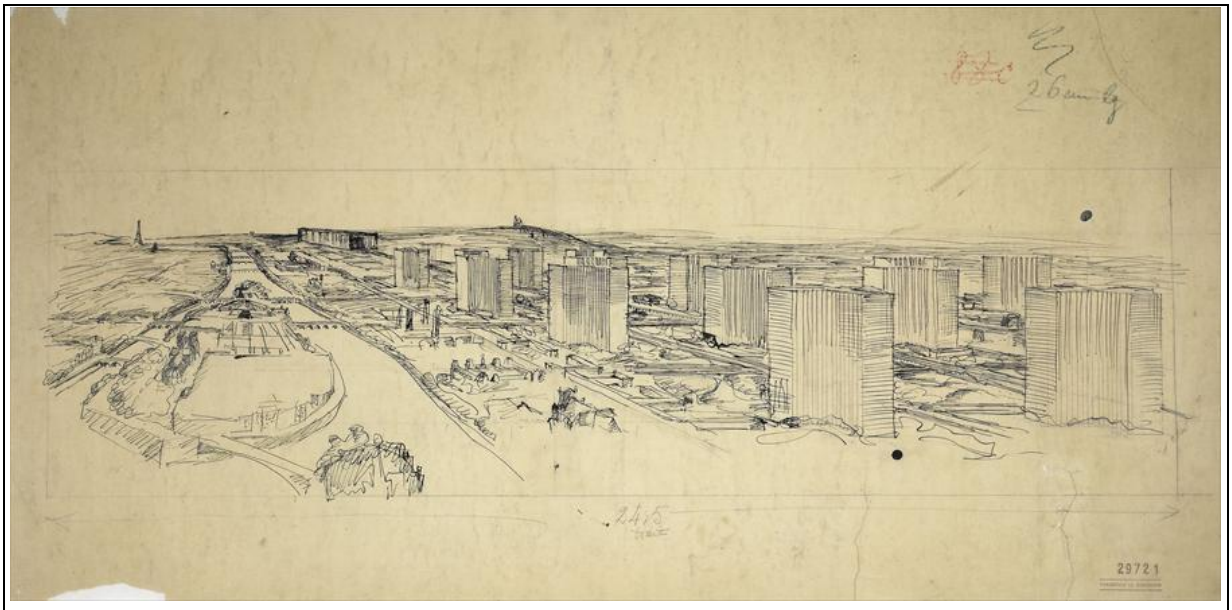
Le *Plan Voisin* est un projet pour Paris, dessiné entre 1922 et 1925. Il fait partie des idées qui ont commencé avec la *Ville Contemporaine* et qui seront développées encore dans d'autres plans postérieurs tels que la *Ville Radieuse* et jusqu'au milieu des années 1940 avec le plan pour Alger. Le *Plan Voisin* propose la tabula-rasa de la ville et une forte structuration de l'espace à partir de deux axes est-ouest et nord-sud. Le rôle de ces axes n'est pas limité à l'organisation de Paris, il s'agit aussi de structurer la mise en relation de la capitale avec les quatre coins du pays et les grandes villes françaises et européennes. Le carrefour au croisement de ces deux avenues est au centre du plan, au centre de la ville, au centre de la France. Cette idée du rôle de la ville structurant le pays, c'est en fait le développement d'un concept présenté déjà dans son ouvrage *Urbanisme* : « *La grande ville commande tout, la paix, la guerre, le travail. Les grandes villes sont les ateliers spirituels où se produit l'œuvre du monde. Les solutions obtenues dans la grande ville sont celles qui priment dans les provinces : modes, style, mouvements de l'idée, technique. Voilà pourquoi, lorsque sera résolue l'urbanisation de la grande ville, le pays d'un coup aura été irrigué*. »[34]

Le Corbusier est aussi à la tête des Congrès Internationaux d'Architecture Moderne, les CIAMS, qui vont donner naissance à *La Charte d'Athènes*. Le texte, retravaillé par Le Corbusier et publié postérieurement, compte 95 points sur la planification et la construction des villes ainsi que le patrimoine historique. Les points principaux sont, entre autres : les tours d'habitation, la séparation des zones résidentielles et des voies de transport. Le principal concept est celui des zones indépendantes pour chacune des «quatre fonctions» : la vie, le travail, les loisirs et la circulation[35].



[34] Le CORBUSIER, *Urbanisme*. (Edition originale 1925) Éditions du Seuil, 1994, p. 78-79

[35] Le CORBUSIER, *La Charte d'Athènes*, Nouvelle édition, Paris, Les Editions de Minuit, 1957. Pages :47, 48, 50, 53,54, 70, 84



Le Plan Voisin, croquis et modèle (images Fondation le Corbusier)

Finalement, Le Corbusier va mettre en œuvre ces concepts d'une ville verticale posée sur pilotis dans le projet de l'Unité d'habitation de Marseille construite entre 1947 et 1952 connu sous le nom de « Cité radieuse ».

Dans ce projet il propose 337 appartements en duplex, avec 20 typologies différentes pour accueillir tous les types de ménages et de classes sociales. Les appartements sont tous dotés d'équipements intérieurs tels que plaque de cuisson, four, hotte d'aspiration… et bénéficient des structures collectives situées dans l'immeuble: des commerces, des équipements sportifs, médicaux et scolaires, ainsi qu'un hôtel. Le toit plat est conçu comme une terrasse commune avec des bouches d'air sculpturales et une piscine. À l'intérieur, des couloirs centraux structurent la distribution des appartements duplex selon une conception de la rue-couloir. [36]

Cette unité d'habitation inspirera toute la vague de construction de logement social de masse de l'après-guerre, sans respecter hélas ni les proportions généreuses, ni les équipements en commun et encore moins le principe d'implantation en harmonie avec le site.

Il y a dans ce moment une grande volonté de renouveler la question de l'habitat urbain et d'y apporter des réponses adaptées aux nouvelles exigences de mode de vie. Architectes, fonctionnaires et gouvernement, tous étaient également convaincus de l'opérationnalité de l'urbanisme et de l'architecture en matière de transformation de la société et, plus fondamentalement encore, de la nécessité de cette transformation[37].

Les nouveaux concepts du mouvement moderne fournissent «une nouvelle éthique urbaine» qui se nourrit de deux éléments : une réflexion sur la meilleure forme urbaine possible ; une philosophie de ce qu'est et de ce que doit être la vie urbaine. Dans la France de l'après-guerre, ce renouvellement de l'urbanisme va prendre la forme des grands ensembles.[38]

[36] STEBE, Jean-Marc. *Le logement social en France,* Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 19 novembre 2007,. p. 75

[37] FLAMAND, Jean-Paul, *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris : La Découverte, 1989. p. 143

[38] CARMONA, Michel. *Le Grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- p.527, p. 529

Paris dans l'après-guerre : priorité aux infrastructures, le logement en arrière plan

Au lendemain de la guerre, les priorités de l'Etat français sont liées directement à la construction des infrastructures - ponts, voies ferrées, ports, aéroports, usines, et malgré le déficit de logements qui existait déjà et l'accroissement de la population de la capitale, la question du logement n'aura pas l'attention nécessaire des pouvoirs publics. Il y a quand même des mesures officielles relatives à la question du logement dans le cadre de la législation, comme la Loi du 15 juin 1943 (confirmée à la Libération par l'ordonnance du 27 octobre 1945). C'est une Loi profondément centralisatrice et autoritaire. Le pouvoir de décision est transféré à l'Etat qui élabore les documents d'urbanisme et délivre les permis de construire qui sont généralisés. Cette loi pose le principe de la non indemnisation des servitudes d'urbanisme. Elle est fondatrice d'un urbanisme cohérent et résolument centralisateur. Ses principaux mécanismes ont régi l'urbanisme jusqu'aux lois de 1983. Le titre VII de la loi est consacré aux lotissements : il s'agit de les contrôler plus étroitement. Les législations précédemment évoquées sont donc reprises et la notion de lotissement est clairement définie. Le rôle du préfet est accru puisque c'est lui qui délivre les certificats attestant l'exécution des formalités permettant la vente des lots. Cette loi est ensuite confirmée par l'ordonnance n.45-2394 du 11 octobre 1945 qui institue des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement.

Aux termes de l'article L. 611-1 du code de la construction et de l'habitation, qui pose le principe de la réquisition de logements, le droit de réquisition peut être exercé dans toutes les communes où sévit " une crise grave du logement ", cette situation étant caractérisée, par d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de certaines catégories sociales.

Mais la crise du logement de l'après-guerre est profonde avec un déficit de 4 millions de logements à construire ou à reconstruire, avec 460 000 bâtiments d'habitation totalement détruits, 1 900 000 partiellement endommagés sur l'ensemble des régions françaises soit au total plus de 20 % du parc existant en 1939[39].

La construction de logements reste très insuffisante dans la région parisienne et dans toute la France car après la guerre la reconstruction des régions endommagées et de l'infrastructure reste prioritaire –. Il y a aussi des causes particulières à la région parisienne comme le freinage volontaire de la construction dans l'agglomération par le ministère de la construction pensant sans doute pouvoir ainsi ralentir l'immigration.[40] Cette politique est liée à l'état d'esprit développé dans « *Paris et le désert Français »* de Jean-François Gravier, paru en 1947.

Si le taux de construction reste faible, le cadre autour de la question du logement se dresse peu à peu, l'intervention économique et sociale de l'État prend toute son ampleur, avec la Constitution de 1946 ; l'extension des systèmes de Sécurité sociale et la mise en place des politiques de redistribution des revenus ; c'est l'Etat-providence.

En 1948, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme défend le logement comme un droit fondamental « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le*

[39] MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT- Logement, hébergement, bâtiment, construction, ville durable, urbanisme et aménagement. Disponible en http://www2.logement.gouv.fr/actu/logt_60ans/pdf/fiche1944_1953.pdf (dernier accès 14/09/2012)

[40] Bastié, Jean, *La croissance de la banlieue parisienne,* Paris, P.U.F. 1964, p. 355

logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires [41]». Ensuite, la loi de 1949 sur les habitations à loyers modérés (HLM) fixe les nouvelles normes pour les logements sociaux reconnaissant le droit au logement décent. Cette loi est suivie par une autre loi en 1950[42] qui transforme les habitations à bon marché HBM en habitations à loyer modéré - HLM, qui deviendront plus tard l'outil principal de l'État pour lutter contre la crise du logement.

La Loi du 25 mars 1952 pousse la logique curative de la loi Sarraut et elle fait de l'Etat le responsable financier de l'aménagement de tous les lotissements qu'il s'agisse de ceux créés avant la loi de 1924, les lotissements jardins transformés en lotissements d'habitation (non desservis en assainissements et les lotissements approuvés en vertu de la loi de 1924 mais dont l'aménagement n'a pas été effectué conformément au programme prévu par le lotisseur. Etaient également concernés les lotissements aménagés conformément à la loi Sarrault mais devenus défectueux par manque d'entretien (notamment au cours de la dernière guerre).[43]

En 1953, Pierre Courant, ministre de la Construction fait voter une loi qui met en place un cadre propice à la construction de logements de masse : une série d'interventions facilitant la construction de logements tant du point de vue de la construction que du point de vue du foncier et du financement. La loi n.53-318 également connu comme plan Courant prévoie que le gouvernement établisse un plan de modernisation et d'équipement du bâtiment capable d'assurer l'édification de 240.000 logements au minimum chaque année[44] ; avec une réduction sensible des prix de revient du bâtiment par des mesures techniques, financières et éventuellement fiscales ; une rationalisation et une normalisation de la construction comportant notamment une aide à l'artisanat du bâtiment afin de lui permettre de s'adapter aux nouveaux procédés de construction ; la formation professionnelle des jeunes et des adultes pour résorber le chômage et assurer la main d'œuvre qualifiée nécessaire à la réalisation du plan ; une politique du crédit répondant aux besoins grandissants des entreprises de tous ordres et favorisant le progrès technique.

Pourtant, en réalité, le logement reste une question laissée en arrière-plan. Le recensement de 1954 fournit une image impressionnante de l'inadéquation et de l'insuffisance du parc de logement en France. Sur 13,4 millions de logements, à peine plus de la moitié (58,4%) ont un accès à l'eau courante ; un quart disposent de WC intérieurs (26,6%) ; un sur dix (10,4%), d'une baignoire ou d'une douche, et autant d'un chauffage central[45].

Si la construction des logements reste longtemps trop faible dans la région parisienne jusqu'*« à partir de 1954 tout change* »[46]. Hiver 1954, un froid très rude frappe Paris. Un bébé meurt dans une caravane, une femme expulsée de son logement meurt de froid dans la rue. Le 1er février 1954, l'Abbé Pierre lance un vibrant appel à la radio où il demande au Parlement un milliard de francs, qui lui est d'abord refusé. Trois semaines plus tard, le Parlement adopte à l'unanimité non pas un, mais dix milliards de crédits pour réaliser

[41] Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, art. 25 -1

[42] Loi n.50-854 du 21 juillet 1950 relative au développement des dépenses d 'investissements pour l'exercice 1950 (prêts et garanties)

[43] FOURCAUT, Annie. *a banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres. Grâne, Créaphis, 2007. 339 p.* pages 200 et202

[44] *LOI n. 53-318 du 15 avril 1953 facilitant la construction de logements économiques*. Journal Officiel de la République Française, 16 avril 1953. Disponible en www.legifrance.gouv.fr . Dernière visite 01/09/2012.

[45] ARIÈS P. - DUBY G., *Histoire de la vie privée,* S.l., Editions du Seuil 1987 (Bari, Laterza 1988), 5 vol. De la Première Guerre mondiale à nos jours p.57

[46] CARMONA, Michel. *Le grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.-

immédiatement 12 000 logements d'urgence à travers toute la France, pour les plus défavorisés[47].

Encadré 13 : Appel de l'Abbé Pierre prononcé le 1er février 1954 sur les antennes de Radio-Luxembourg

Mes amis, au secours… Une femme vient de mourir gelée, cette nuit à trois heures, sur le trottoir du boulevard Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel, avant hier, on l'avait expulsée… Chaque nuit, ils sont plus de deux mille recroquevillés sous le gel, sans toit, sans pain, plus d'un presque nu. Devant l'horreur, les cités d'urgence, ce n'est même plus assez urgent !

Écoutez-moi : en trois heures, deux premiers centres de dépannage viennent de se créer : l'un sous la tente au pied du Panthéon, rue de la Montagne Sainte Geneviève ; l'autre à Courbevoie. Ils regorgent déjà, il faut en ouvrir partout. Il faut que ce soir même, dans toutes les villes de France, dans chaque quartier de Paris, des pancartes s'accrochent sous une lumière dans la nuit, à la porte de lieux où il y ait couvertures, paille, soupe, et où l'on lise sous ce titre « centre fraternel de dépannage », ces simples mots : « Toi qui souffres, qui que tu sois, entre, dors, mange, reprends espoir, ici on t'aime »

La météo annonce un mois de gelées terribles. Tant que dure l'hiver, que ces centres subsistent, devant leurs frères mourant de misère, une seule opinion doit exister entre hommes : la volonté de rendre impossible que cela dure. Je vous prie, aimons-nous assez tout de suite pour faire cela. Que tant de douleur nous ait rendu cette chose merveilleuse : l'âme commune de la France. Merci ! Chacun de nous peut venir en aide aux « sans abri ». Il nous faut pour ce soir, et au plus tard pour demain : cinq mille couvertures, trois cents grandes tentes américaines, deux cents poêles catalytiques

Déposez-les vite à l'hôtel Rochester, 92, rue de la Boétie. Rendez-vous des volontaires et des camions pour le ramassage, ce soir à 23 heures, devant la tente de la montagne Sainte Geneviève. Grâce à vous, aucun homme, aucun gosse ne couchera ce soir sur l'asphalte ou sur les quais de Paris.

Merci !

Si l'Etat n'avait pas donné l'attention nécessaire au problème du logement, au lendemain de la seconde Guerre, après 1954 un changement radical va s'opérer d'une façon complètement nouvelle avec une concertation entre public et privé et l'industrialisation des processus de construction.

Les pouvoirs publics s'engagent progressivement et comme jamais auparavant, dans la prise en charge d'une part importante de la résolution de la question du logement. Ce changement de politique se fera sur la base d'un essor sans précédent de la technocratie de l'Etat, et se traduira, dans la production de l'habitat, par le développement à grande échelle de l'industrialisation du bâtiment, articulant de manière nouvelle capital financier, public et privé, et grande industrie.[48]

1.2.1955-1960 Les grands ensembles et cités périphériques comme solution au problème du logement

L'aggravation de la crise du logement dans l'agglomération provoque, en mai 1955 la création d'un organisme *ad hoc,* le Commissariat à la Construction et à l'Urbanisme pour la Région Parisienne, dont la compétence s'étend aux trois départements. Cet organisme nouveau est apparu au moment où la législation et la réglementation mises en place ainsi

[47] Texte disponible sur : www.fondationabbe-pierre.org (dernière visite 11/09/12)

[48] FLAMAND, Jean-Paul. *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris : La Découverte, 1989. P.142

que les crédits dégagés rendaient possible une action efficace d'impulsion et de coordination.[49] Le commissariat va encourager des grands organismes (Caisse des Dépôts, Offices HLM, SNCF, etc.) à construire des grands ensembles et collaborer pour faciliter les procédures d'obtention de primes, prêts et subventions, ainsi qu'accélérer la délivrance du permis de construire, résoudre les problèmes d'équipement et les difficultés des communes. Des fonds sont accordés aux communes pour les travaux de voirie, l'équipement scolaire et sportif.

La « *loi du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et équipements collectifs »* est la première tentative de définition d'une politique globale en faveur du logement[50]. C'est la première fois où sont parallèlement prises en compte la création de logements et la création d'équipements publics nécessaires à ces logements. La loi comporte des dispositions pour faciliter la construction de logements en la rattachant aux orientations de l'urbanisation, de l'aménagement du territoire et du traitement des questions foncières. Un programme quinquennal de construction de logements HLM est mis en place. L'objectif est de réaliser 300 000 logements par an. La politique mise en place favorise très nettement le logement locatif. 760 milliards de francs par an dont 160 pour l'accession à la propriété pour toute la France et 230 milliards de francs pour la Région Parisienne dont 200 milliards pour la construction de logements à la location.

Dans les années qui suivent, 1958 et 1959, les textes pointent une nouvelle orientation dans trois champs principaux : l'expropriation ; l'urbanisation et la rénovation urbaine. L'urbanisation s'appuie sur la création de deux nouveaux outils : les Zones à Urbaniser en Priorité – ZUP et les Zones d'Aménagement Différé – ZAD.

La réponse à la crise du logement est la production de logements de masse, les « grands ensembles ». La définition du terme « grand ensemble » par contre n'est pas officielle, aucun texte administratif ne définit la taille d'un grand ensemble. Dans la littérature, les définitions varient entre les auteurs de 500 à plusieurs milliers de logements. En fait, ce qui caractérise les grands ensembles est moins leur dimension que l'esprit et les conditions dans lesquels ils furent construits.[51]

Vu la gravité de la crise du logement, l'impératif était de construire le plus de logements possible dans les plus brefs délais. Les concepts venus du mouvement moderne, du fonctionnalisme et en résumé de la Charte d'Athènes, influencent couramment les architectes de l'époque, mais aussi les fonctionnaires et les décideurs dans les hautes sphères du gouvernement. Cela va donner l'impulsion de départ et cette modélisation de la relation entre typologie et forme va ensuite dominer le paysage de la construction du logement collectif en France.

La détermination du gouvernement à favoriser la haute productivité dans la construction est clairement et officiellement affichée. Au sein de la *loi du 7 août 1957*, l'article 9 annonce ainsi que « *le gouvernement prendra toutes mesures pour assurer une haute productivité dans la construction de logements, bâtiments scolaires et équipements collectifs et pour favoriser la réalisation de toute expérience susceptible de provoquer un progrès technique ou économique dans ce domaine* ». L'article définit aussi des impératifs à la productivité, comme la recherche et l'utilisation des types et modules, la standardisation des éléments

[49] BASTIE, Jean, *La croissance de la banlieue parisienne,* Paris, P.U.F. 1964, p. 369

[50] C'est une loi assez longue, comportant 62 articles, contre les 12 articles de la loi Courant.

[51] MERLIN, Pierre. *Les grands ensembles. Des discours utopiques aux « quartiers sensibles ».*La Documentation Française, 2010. P.58

d'équipement et la rationalisation des chantiers.

Figure 70 : Exposition « Demain Paris » 1961

Visite de l'exposition d'urbanisme « Demain Paris » par le président de la République et le ministre de la Construction, Pierre Sudreau, en 1961. Le logement est devenu une priorité de l'Etat.[52]

Comme après la première guerre, la crise du logement constitue de nouveau un des plus puissants facteurs d'urbanisation et d'expansion des espaces d'habitation urbaine. Les immeubles, groupes et quartiers neufs d'habitation ont été construits le plus rapidement possible, les plans d'urbanisme n'ont pas toujours été suffisamment étudiés au préalable, et toutes les conséquences de leur construction n'ont pas toujours pu être pré analysées ou envisagées.[53]

De 1945 au 31 Décembre 1963, près de 650.000 logements ont été construit dans l'agglomération parisienne, soit l'équivalent d'une ville abritant 2 millions d'habitants[54].

[52] SOURCE : Revue Patrimoine en Val de France – Habitat. N. 4 Décembre 2006. Disponible sur : http://www.agglo-valdefrance.fr/partager/la-culture/actions-en-faveur-de-la-memoire/revue-patrimoine-en-val-de-france/ (dernière visite 23/02/2013)
[53] BASTIE, Jean, *La croissance de la banlieue parisienne,* Paris, P.U.F. 1964, p. 343
[54] Ibid., p.385

Encadré 14 : Trois grands ensembles emblématiques

Sarcelles

La conception de ce grand ensemble, des architectes français Jacques Henri Labourdette et Roger Boileau, dite de première génération est caractérisée par un urbanisme minimaliste de longues barres plus horizontales que verticales, exploitant au maximum le tracé des rails implantés pour les grues de chantier. Sa construction fut effectuée entre 1955 et 1975. Au total, ce sont **12 368 logements** qui sont ainsi réalisés pour le compte de la Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (SCIC) et ses filiales. Il est considéré comme le plus vaste grand ensemble de France.

Le premier programme appelé Sarcelles I, Les Sablons, démarrera par la construction de 440 logements. Sarcelles Lochères du nom du bois situé sur l'une des parcelles utilisées, n'eut pas tout d'abord de « plan d'ensemble », selon la dénomination de l'architecte de la construction Jacques-Henri Labourdette.

Par la suite, dix nouveaux îlots, de Sarcelles II à Sarcelles XI furent construits sur une période qui va durer de 1956 à 1974 et se termina en 1976 par la construction d'un dernier quartier « Les Paillards ». Au total, un peu plus de 12.000 logements furent en effet construits.[55].

Série de cartes postales des années 1960

Pendant longtemps Sarcelles sera dans les medias le symbole du mal-être qui frapperait les grands ensembles et provoquerait la « sarcellite », terme qui sera inventé par un habitant s'exprimant sur les ondes de la radio Europe et largement utilisé par la suite dans la presse de l'époque dans ses critiques aux grands ensembles.

Il semblerait aujourd'hui que le Grand Ensemble de Sarcelles jouisse d'un relatif succès en matière de mixité culturelle et « ethnique », de qualité de vie et de sécurité urbaines, selon les publications de l'administration du Val-de-France[56]. Il se démarquerait des grands ensembles dégradés touchés par la violence urbaine d'autres communes de banlieues françaises. Toujours selon l'administration locale, cette situation s'explique par le fait que Sarcelles-Lochères est devenue une partie dans le développement d'une nouvelle ville, avec son

[55] LEFRANÇOIS, Dominique. *Guide des sources pour l'étude des grands ensembles. Garges-lès-Gonesse, Sarcelles, Villiers-le-Bel, 1950-1980.* éditions de la Mission Mémoires et Identités en Val de France, 2005

[56] COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION VAL DE FRANCE -Mission Mémoires et Identités en Val de France. *Catalogue de ressources documentaires sur le grand ensemble de Sarcelles 1954-1976.* Les Publications du Patrimoine en Val de France n°9 – 2007. Disponible sur : http://www.agglo-valdefrance.fr/pdf/CATALOGUE%20DE%20RESSOURCES%20SUR%20LE%20GRAND%20ENSEMBLE%20DE%20SARCELLES.pdf Dernière visite 07/011/2012.

intégration dans un ensemble plus large comprenant des quartiers traditionnels et des zones d'activités économiques. D'importantes communautés antillaises, nord-africaines, noires-africaines et juives vivent aujourd'hui à Sarcelles ; toutefois, la mixité « ethnique » rencontre ses limites et les problèmes entre communautés sont perçus comme croissants. Cette évolution plutôt positive reste cependant remarquable.

La Courneuve – Cité des 4000

La cité des Quatre Mille logements est la principale cité de la Courneuve et l'un des grands ensembles les plus emblématiques de cette typologie. Clément Tambuté et Henri Delacroix sont les architectes auteurs de ce projet dont le programme prévoit la construction de 5 appartements par jour en privilégiant une «préfabrication lourde ». Une fois la totalité des immeubles construits, il était prévu que la cité devait offrir **4.000 logements**. Ce chiffre restera attaché au projet tel un étendard brandi et deviendra ensuite le nom du grand ensemble ainsi produit. Les premiers locataires emménagent en 1963[57].

C'est le 11 février 1957 que le conseil municipal de La Courneuve ratifie la convention passée avec l'office des HLM de la ville de Paris en vue de construire 4234 logements à l'ouest de la ville. 38 ha de terrains sont acquis dès 1958 et les maquettes des futures barres sont exposées au Grand Palais, au printemps 1961. À partir de 1962, les logements sont en effet livrés mais très rapidement aussi des malfaçons sont constatées. Les équipements collectifs prévus ne sont pas non plus réalisés par l'office des HLM de la ville de Paris. De plus les logements construits avaient été conçus pour loger **15.000 personnes** mais ce sont **plus de 20.000 personnes** qui habitent les 4000, dés 1975. [58]

La cité de la Tour à la Courneuve, rue Renoir - Série de cartes postales des années 1960[59]

Le film de Jean-Luc Godard *« Deux ou trois choses que je sais d'elle »,* de 1967, montre la vie dans ce grand ensemble encore frais et bien entretenu. Il s'agit d'un point de vue très critique sur la politique de construction des grands ensembles, les nouveaux modes de vie et de consommation induits. Dés le début du film, la voix off exprime cette critique profonde : « L'aménagement de la région parisienne va permettre au gouvernement de poursuivre plus facilement sa politique de classe… Et au grand monopole d'en orienter l'économie, sans trop tenir compte des besoins et de l'aspiration à une vie meilleure de ses huit millions d'habitants ».

Le caractère moderniste des lignes du projet des 4000 est perçu plutôt comme un manque de recherche

[57] VILLE DE LA COURNEUVE, *Découvrir la Courneuve – Histoire.* Disponible sur http://www.ville-la-courneuve.fr/LC_idocs/decouvrir_histoire/medias/histoire_la_courneuve.pdf (dernière visite 01/12/2012)
[58] Site officiel de la ville de la Courneuve. Disponible sur http://www.ville-la-courneuve.fr/LC_idocs/decouvrir_histoire/medias/histoire_la_courneuve.pdf (dernière visite 01/11/2012)
[59] SOURCE : Seine-Saint-Denis, Patrimoine, Urbanisme. La cité des 4000 à la Courneuve. Disponible sur : http://www.tourisme93.com/document.php?pagendx=918 (dernière visite 22/02/2013)

architecturale, et une conséquence des contraintes de l'industrialisation de la construction et de la standardisation des logements, et de l'objectif d'une minimalisation des coûts et des prix. De fait cette échelle de production permet de baisser les coûts et de fournir un niveau de confort dans ces logements sociaux jusque-là réservés à l'habitat des classes privilégiées: le chauffage central, l'ascenseur, le vide-ordure, les W-C, la salle de bains etc. Ce qui est aujourd'hui considéré comme un confort minimum était alors un véritable luxe pour la plupart des premiers locataires qui pour la plupart vivaient auparavant dans des taudis, voir même des bidonvilles. Les premières impressions de ces locataires sont donc bien au début un émerveillement et un sentiment brusque d'être des privilégiés.

« Enchantement des locataires de 1962. On s'émerveillait de marcher sur du parquet et de posséder une baignoire, se souvient Pascale Gillet, 87 ans. Vers 1968, on est plutôt heureux d'habiter la barre Renoir. Les terrasses du café étaient toujours bondées, témoigne le docteur Roger Amar qui y a vécu et travaillé pendant 30 ans. La convivialité régnait alors. Chacun faisait sa vie pour créer, au final, un univers vivant, chaleureux et fraternel. »[60]

Les 4000 de La Courneuve sont construits en béton et selon les techniques les plus performantes de l'époque, à savoir le béton coulé sur place, l'utilisation du chemin de grue et les coffrages en tunnel. Le principe de la technique dite « du chemin de grue », permettant de réaliser de façon rationnelle de longues barres ponctuées de quelques tours, consiste à utiliser une voie ferrée sur laquelle roule la grue qui élève les composants et dispose ainsi, de part et d'autre de son « chemin », plusieurs immeubles rectilignes. Quant à la préfabrication industrielle des « coffrages en tunnels », elle remplace, en l'améliorant, le procédé de fabrication Camus qui avait été utilisé, notamment, pour la construction des Courtillières à Pantin. La logique industrielle de la réalisation des 4000 est typique du taylorisme appliqué au secteur du bâtiment : répétition du travail et spécialisation des tâches organisées selon un planning très strict. Les façades des barres des 4000 illustrent parfaitement ce principe. Chaque façade est constituée de plusieurs panneaux tous identiques, dans chaque panneau est insérée, la même fenêtre coulissante. L'apparente variation de couleur consiste à inverser les panneaux, la couleur une fois à gauche, une fois à droite[61].

Si l'industrialisation des processus de fabrication des éléments et des procédures de construction a rendu possible la construction d'un nombre considérable de logements pour faire face à la crise, cette efficacité quantitative de la politique mise en place n'a pas été la même pour la qualité des constructions. Les processus de construction n'ont pas suffisamment abouti au respect régulier des normes de qualité et le résultat s'avère au final souvent assez médiocre : infiltrations, pas d'insonorisation, une très mauvaise isolation etc. Comme l'illustre le témoignage d'un responsable du service d'urbanisme de la ville de l'époque:

« J'ai des photos de chantier, les plaques empilées, les chemins de grue. Sauf que ce procédé qu'on leur a imposé, il s'est avéré à la fois foireux parce que mal étudié et mal exécuté. C'est-à-dire que les panneaux qui était deux lames de béton entre lesquelles il y avait plus ou moins du polystyrène, ils ont été mal exécutés c'est-à-dire qu'il y avait plus ou moins 10 cm de béton, + ou – 10cm de polystyrène et + ou – 10 cm de béton. Enfin tout ça était mal fichu, et en plus ils n'étaient accrochés que sur les refends, sur une trame de 6,2 m qui couvrait tout le territoire : 6,2m et 6,25m là où il y avait le joint de dilatation et toute la cité était tramée , y compris les espaces extérieurs, tout était tramé. »[62]

Une autre caractéristique qui fait de cette cité l'un des plus emblématiques grands ensembles construits est qu'elle est restée très longtemps gérée par son premier « propriétaire »: l'Office HLM de la Ville de Paris. Cet office a très souvent été dénoncé pour sa politique ségrégative d'attribution de logements et son utilisation des cité de banlieues pour y loger les familles et les populations pauvres et étrangères dont la mairie de Paris voulait se débarrasser.

« Ce qui s'est passé, c'est que la Ville de Paris avait le foncier , c'était l'époque où battait le plein des opérations

[60] « *Les réenchantements de la Courneuve* ». rapport final. Laboratoire architecture anthropologie. Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris la Villette, mai 2009. P. 432 Disponible sur http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Urbamet/0290/Urbamet-0290465/pcaouv00002416.pdf (dernière visite le 26/02/2013)

[61] SOURCE : Seine-Saint-Denis, Patrimoine, Urbanisme. La cité des 4000 à la Courneuve. Disponible sur : http://www.tourisme93.com/document.php?pagendx=918 (dernière visite 22/02/2013)

[62] EXTRAIT D'ENTRETIEN Bernard Barre - Responsable service Urbanisme de La Courneuve de 1974 à 1985 in « Les réenchantements de la Courneuve ». rapport final. Laboratoire architecture anthropologie. Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris la Villette, mai 2009. Annexe 1958 p.2 Disponible sur http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Urbamet/0290/Urbamet-0290465/pcaouv00002416.pdf (dernière visite le 26/02/2013)

de résorption de l'habitat insalubre dans le 13ème, vers la Place des Fêtes etc…, avec cette connotation sanitaire où on rasait la ville et on jetait un peu par dessus le mur les gens en leur disant qu'ils ne pouvaient pas, entre guillemets, réintégrer ces logements. C'est aussi l'époque où on commençait à parler de résorption des bidonvilles, il y avait celui des Francs Moisins (Saint-Denis), celui de la Campa à La Courneuve sur le champ de courses, ou à côté du champ de courses, là-bas, et puis en 62, l'Algérie a accédé à l'indépendance, et du coup le peuplement initial de la cité des 4000 s'est fait à 40% par des rapatriés d'Afrique du nord. »[63]

En 1971, selon le décompte de la police, la cité des Quatre Mille compte : 17 000 habitants, dont 10 800 d'origine métropolitaine ; 5 500 rapatriés d'Afrique du Nord, dont 2 800 Juifs ; 500 Nord-Africains et 200 étrangers de nationalités diverses[64].

A la fin des années 60 et début des années 70, dans la presse on surnomme déjà ce mode d'habitat comme « les cages à lapins » des banlieues atteintes de « sarcellite ». Le malaise s'installe d'autant que de tels ensembles auraient exigé un suivi technique important qui a fait défaut. Certes, la crise n'est pas sans effet sur la situation. Après la fuite des classes moyennes dans les années 1970 favorisée par le soutien du gouvernement à l'accès à la propriété privée, surtout en direction des lotissements pavillonnaires florissant un peu partout, la plus grande partie des habitants du grand ensemble a, dès le début des années 1970, été confrontée à des difficultés sociales et financières importantes, subissant de plein fouet les effets de la désindustrialisation de la banlieue Nord de Paris.

« Formée à l'origine, pour une petite moitié, de rapatriés d'Afrique du Nord, la population de la cité n'est évidemment pas aussi diversifiée que dans une ville ordinaire. Les enfants et les jeunes sont très nombreux : 46% des habitants ont moins de dix-neuf ans. Un chef de famille sur deux est ouvrier et 40% des femmes travaillent. Plus de la moitié des familles reçoivent l'aide sociale [...] Les étrangers représentent 17% des familles : beaucoup de travailleurs maghrébins au départ, un mélange plus complexe aujourd'hui. "C'est la tour de Babel" dit un commerçant qui habite la cité depuis le début [...] L'augmentation du chômage, qui rend les gens plus agressifs et les jeunes plus désemparés, l'absence de réparations et même d'un entretien correct, enfin la situation particulière de ce déversoir commode pour la ville de Paris, qui peut caser à La Courneuve les populations rejetées de la capitale, ont aggravé le malaise. "Les habitants sont captifs"' note un responsable. Et la municipalité de La Courneuve n'a pas la maîtrise de la gestion de cet immense quartier qui abrite 43% de sa population totale. "Nous pouvons attribuer trente logements par an, et nous n'arrivons évidemment pas à les placer" affirme M. Bernard (Conseiller municipal qui habite depuis toujours à la cité des 4000). »[65]

Les résidents, constitués fondamentalement par une population pauvre fortement touchée par le chômage, peinent à payer leurs loyers. Les impayés de plus en plus nombreux génèrent des difficultés financières pour l'Office HLM de Paris, (pour La Courneuve comme pour d'autres villes et d'autres grands ensembles) qui délaisse l'entretien des immeubles et la maintenance des équipements, provoquant une dégradation irréversible[66]. Un double effet est ainsi créé par cette dégradation: elle a particulièrement stigmatisé la population des grands ensembles (un habitat dégradé abrite une population également « dégradée ») et a culpabilisé l'architecture des années soixante. Le béton a été donc rendu responsable comme l'exprime Jean Pierre Goudin[67] :

« Les 4000, avec leur cortège de béton, concrétisent le soi-disant échec de ce type d'urbanisme et d'architecture. Comme un bébé illégitime, honteux car contrefait, monstrueux rejeton que l'on ne veut voir, il partit avec l'eau du bain. Pour expliquer les maux des populations maintenant devenues indigènes, l'on qualifia les grands ensembles de "criminogènes" ce qui fut bien pratique pour permettre à certains de s'affranchir de toute responsabilité. Une idée reçue était ainsi née, admise et propagée. »

La Cité est marquée en 1983 par le drame de la mort d'un jeune, Toufik, abattu par un voisin. Ce fait amène la

[63] EXTRAIT D'ENTRETIEN Bernard Barre - Responsable service Urbanisme de La Courneuve de 1974 à 1985 in « Les réenchantements de la Courneuve ». rapport final. Laboratoire architecture anthropologie. Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris la Villette, mai 2009. Annexe 1958 p.2 Disponible sur http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Urbamet/0290/Urbamet-0290465/pcaouv00002416.pdf (dernière visite le 26/02/2013)

[64] source : CD Une histoire de la Seine-Saint-Denis au xxe siècle, Éditions du Conseil général, 2004

[65] Le 20 janvier 1980, Le Monde publie un article intitulé "Déjà pauvre, Paris envoie ses déshérités à La Courneuve" qui dresse le portrait de la ville à l'aube de la nouvelle décennie.

[66] Seine-Saint-Denis, Patrimoine, Urbanisme. La cité des 4000 à la Courneuve. Disponible sur : http://www.tourisme93.com/document.php?pagendx=918 (dernière visite 22/02/2013)

[67] GOUDIN, Jean Pierre. «*La cité des 4000 ou le martyr du béton.* » Revue Préfigurations. n° 31 . Janvier/Février 2007. Disponible sur http://revue.prefigurations.com/31beton/31_godinCourneuve.htm (Dernière visite

visite à La Courneuve du Président de la République François Mitterrand. En 1984, l'Office HLM de la Ville de Paris cède à la municipalité de La Courneuve la cité des 4000. Grâce à la réappropriation de ce quartier, la commune peut alors envisager la requalification de l'ensemble. La réhabilitation commence en 1986 par l'implosion de la barre Debussy. D'une longueur de près de deux cents mètres, la barre Debussy est détruite, en 8 secondes, à l'aide de 600 kilogrammes d'explosifs, sous les yeux des habitants de la cité. Certains applaudissent, d'autres pleurent. Cet événement, une première européenne très médiatisée, devient l'emblème de la mise en œuvre de la politique de la ville des années quatre-vingt. Après Debussy, à l'emplacement de laquelle se trouve aujourd'hui le quartier de L'Orme-seul, vient le tour de Renoir (en 2000), de Ravel et Presov (en juin 2004) et enfin, la démolition de la barre Balzac prévue pour 2009. Ces démolitions s'accompagnent de la réhabilitation de certains des immeubles et la construction de nouveaux logements. La requalification du quartier comprend également des projets destinés à améliorer la vie quotidienne comme le développement des services publics, la construction d'équipements sportifs, sociaux, culturels. La municipalité déclare souhaiter inscrire cet ensemble « dans une logique de développement durable, respectueux de l'homme et de l'environnement.[68]

Le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy s'est rendu les 20 et 29 juin 2005 dans la cité des Quatre Mille après la mort du jeune Sidi Ahmed, 11 ans, mortellement touché devant la barre Balzac le 19 juin 2005 par une balle perdue alors qu'il venait de nettoyer la voiture de son père[69]. Cette visite télévisée est alors fortement médiatisée, elle se passe au pied de l'immeuble où l'enfant a trouvé la mort, devant une foule qui réclame de meilleures conditions de vie urbaine que celles qui ont cours dans la cité : « On veut sortir d'ici, on est Français, on veut que nos enfants vivent comme des Français », a lancé une mère de famille. Nicolas Sarkozy a alors répondu qu'il était venu pour « bien montrer que l'on va donner les moyens utiles ». « Les voyous vont disparaître ; je mettrai les effectifs qu'il faut mais on nettoiera la Cité des Quatre Mille au Karcher»[70].

PARLY 2 : Un Grand Ensemble pas comme les autres

Conçu avec le plus grand centre commercial de l'Europe à l'époque de sa construction, Parly 2 comporte 36 résidences, soit 260 bâtiments représentant **7 000 logements soit 18 000 habitants**. Ce grand projet n'est pas conçu pour le logement social, mais comme pour une résidence en copropriété.

En juin 1964, la Société Civile Immobilière de Construction Le Chesnay-Trianon est créée qui devient plus tard la Société Anonyme Immobilière éponyme. Sous l'impulsion de Robert de Balkany, promoteur immobilier et de Claude Balik, architecte, 36 résidences sortirent de terre en l'espace de 10 ans sur 98 hectares acquis par la Société. La résidence La Muette fut la première livrée en 1968, la résidence Louvre en 1978 fut la dernière.

Parly 2 : Vue aérienne de l'ensemble avec le centre commercial – L'intérieur d'un de ses squares

[68] Seine-Saint-Denis, Patrimoine, Urbanisme. La cité des 4000 à la Courneuve. Disponible sur : http://www.tourisme93.com/document.php?pagendx=918 (dernière visite 22/02/2013)

[69] Un enfant tué par la guerre de deux familles [archive], Le Journal du Dimanche.fr, 16 octobre 2008. Consulté le 17 octobre 2008. Cité par l'article sur la Courneuve disponible sur http://fr.wikipedia.org/wiki/La_Courneuve#cite_note-12 (dernière visite 26/02/2013)

[70] Vidéos de la visite de Sarkozy à la Courneuve sur http://www.ina.fr/accueil/popuppartenaire/sid/796df696ba4f918c6e2ed21791d24506 et http://www.ina.fr/economie-et-societe/environnement-et-urbanisme/video/I09086606/nicolas-sarkozy-le-terme-nettoyer-au-karcher-est-un-terme-qui-s-impose.fr.html

La nouvelle ville ainsi constituée devait à l'origine recevoir le nom de Paris 2, mais la capitale s'opposait à cette dénomination. On inventa donc le nom de Parly 2. L'architecte voulut y instaurer ses nouvelles conceptions d'urbanisme, dispersant les immeubles au milieu de nombreux espaces verts et intégrant des tennis et piscines à l'usage des résidents. Pour accompagner l'ensemble, un centre commercial, conçu selon les idées novatrices de Jean-Louis Solal ouvrit ses portes en octobre 1969. Le premier de ce type en Europe, il réunit un très large panel de commerces, y compris cinémas et restaurants. Le programme de construction de Parly 2 s'est achevé à la fin de l'année 1978[71].

Le square central avec un petit parc aménagé

La construction de cet ensemble marque en fait, le début de l'histoire des centres commerciaux en France. A cette époque, seules quelques galeries commerciales existent déjà sur le territoire français. L'ouverture de celle de Parly 2 marque l'entrée dans une nouvelle ère : celle des grands pôles commerciaux à l'américaine.

Unique dans son genre, car il sera le premier et dernier[72], ce grand ensemble d'architecture moderne, conçu et maintenu pour les classes moyennes, a plutôt bien évolué n'a pas souffert des même dégradations que ses confrères destinés aux classes sociales moins aisées et reste un lieu de résidence recherché.

[71] Les origines de la copropriété de Parly 2. Disponible sur http://www.parly2.fr/parlyweb/v2006/copro_origines.htm (dernière visite 03/12/2012).

[72] Le même promoteur a aussi conçu une autre grande copropriété, Grigny2, dans le département de l'Essonne, mais sans les aménités comme les piscines, les courts de tennis et autant de parcs et jardins. Cette deuxième copropriété est tombée dans un désastre financier, en raison de la mauvaise administration du complexe. Quartier construit dans le cadre de la première zone d'aménagement concerté de France entre 1969 et 1996, il a été classé zone urbaine sensible pour bénéficier d'attentions particulières au titre de la politique de la Ville. Source : Présentation du quartier sur le site du groupement d'intérêt public de Grigny et Viry-Châtillon. Disponible sur :
http://www.gipgrignyviry.fr/5,94,0/Grigny.html dernière visite 08/03/2013

1.3. Les bidonvilles, les cités de transit et les foyers d'immigrés

Même si les chiffres de construction sont spectaculaires, les problèmes du logement et du logement précaire ne sont pas pour autant complètement résolus à la fin de cette période. « La banlieue compte encore de nombreux bidonvilles dans les années 1960 : plus de quarante en Seine-Saint-Denis dont celui des Francs-Moisins à Saint-Denis, qui abrite à lui seul cinq mille personnes ; seize mille personnes vivent dans les bidonvilles dans les Hauts-de-Seine. »[73]

Selon un tableau de la France dressé au milieu des années soixante, trois régions accueillaient alors 90 % des habitants des 255 bidonvilles repérés : Paris et sa banlieue (62 %) où 119 bidonvilles étaient recensés regroupant environ 4.100 familles et 47.000 personnes ; la Provence (19 %) et le Nord (8 %). Plus particulièrement, huit communes hébergeaient à elles seules les deux tiers de la population des bidonvilles : Champigny-sur-Marne (15.000) ; Nanterre (10.000) ; Saint-Denis (5.000) ; La Courneuve (2.500) ; Gennevilliers (2.500) ; Massy (1.000) pour la région parisienne ainsi que Marseille (8.000), Lille (4.000) et Toulon (2.000). L'enquête démontre également que l'ensemble de ces bidonvilles abritent environ 75.000 personnes majoritairement mais non exclusivement de nationalité étrangère : 42% de Maghrébins14, 21% de Portugais, 6% d'Espagnols et 20% de Français parmi lesquels beaucoup habitent l'îlot de Noisy-le-Grand (composé à 80% de Français)[74].

Avec le titre « Une ceinture de bidonvilles entoure Paris », l'hebdomadaire France soir du 29 octobre 1957 attire l'attention des Français sur le problème explosif des bidonvilles autour de Paris. L'article souligne la composition majoritaire des nord-africains et encore la précarité des logements « des baraquements fabriqués avec des planches vermoulues, des morceaux de ferrailles trouvés dans une décharge ou volés dans un chantier »[75]. (Figure 71)

[73] GUILLERME, G., LEFORT, A. et JIGAUDON, G., 2004. *Dangereux, Insalubres et Incommodes : paysages industriels en banlieue parisienne XIX-XX siècles.* Collection milieux, Champ Vallon. Voir « La lutte contre les bidonvilles en 1971 », in Bulletin du GIP, n°5, juillet 1972. » nota de pàgina (p. 315)

[74] GASTAUT , Yvan « Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les trente glorieuses ». In : *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 69 | 2004, mis en ligne le 10 mai 2006, Consulté le 20 septembre 2012. URL : http://cdlm.revues.org/index829.html

[75] France Soir 29 octobre 1957. *Une ceinture de bidonvilles entoure Paris*. Le quotidien publie une carte des bidonvilles indiquant la densité nord-africaine. «La banlieue parisienne avait ses pavillons. Elle a ses bidonvilles. De Nanterre à Argenteuil, en passant par Colombes ou Gennevilliers, se multiplient ces « villes sans maison » des Nord-Africains, ces tas de petits baraquements fabriqués avec des planches vermoulues, des morceaux de ferraille trouvés dans une décharge ou volés dans un chantier, de vielles carcasses de voitures abandonnées, des cageots et des caisses. »

Figure 71 : France Soir 1957 : *« Une ceinture de bidonvilles entoure Paris »*

QUATRE F — Mardi 29 Octobre 1957

17 tueurs du F.L.N. qui avaient exécuté 2 membres du M.N.A. capturés et écroués

Une ceinture de bidonvilles entoure Paris :

A NANTERRE : « Nous n'osons plus sortir le soir », disent les habitants des pavillons

A ARGENTEUIL : Une cité du taudis dans les ruines du château de Mirabeau

LA banlieue parisienne avait ses pavillons. Elle a ses bidonvilles. De Nanterre à Argenteuil, en passant par Colombes ou Gennevilliers, se multiplient ces « villes sans maisons » des Nord-Africains, ces tas de petits baraquements fabriqués avec des planches vermoulues, des morceaux de ferraille trouvés dans une décharge ou volés dans un chantier, de vieilles carcasses de voitures abandonnées, des cageots et des caisses.

A Nanterre, dont la population est évaluée à moins de 60.000 personnes, 14.000 Algériens vivent dans leurs bidonvilles qui s'étendent jusqu'à Colombes, sur les terrains vagues, près de l'hospice départemental, sur les anciennes champignonnières. Chaque baraquement, dont

riens vivent aussi à l'Armée du Salut ou dans un centre d'hébergement transitoire, rue Lecomte (17e). Mais cela est bien insuffisant.

A Paris dans certains quartiers, particulièrement dans le 20e arrondissement, de nombreux cafés sont devenus nord-africains. On estime qu'il y a un peu plus de 100.000 Algériens à Paris et en banlieue ; mais ce chiffre officiel est largement au-dessous de la vérité.

Dix-sept tueurs du F.L.N. opérant dans la banlieue nord-ouest viennent d'être arrêtés par les policiers de la 4e brigade territoriale. Parmi ces terroristes responsables de la région Clichy-Saint-Ouen, le chef de section et deux chefs de cellule.

Le 8 octobre dernier, près de la Porte Pouchet, on retrouvait un Nord-Africain étendu qui respirait faiblement. Il avait été égorgé. Un peu plus loin, sur le tronçon de voie ferrée qui relie une grande usine d'automobiles au réseau de la S.N.C.F., un autre Nord-Africain gisait, lui aussi, égorgé, le cou appuyé sur le rail. Il était mort.

Les deux hommes furent rapidement identifiés : il s'agissait de Slimane Dermouche et Mohammed Bersiah. Le premier fut transporté à l'hôpital Bichat où, dans son délire, il laissa échapper quelques paroles, parla d'un café et de tueurs. Les policiers de la 4e brigade territoriale établirent rapidement que les deux victimes étaient des agents du M.N.A., venus, l'un de Roubaix, l'autre des Ardennes, pour se renseigner sur les agissements du F.L.N., ses forces et ses chefs dans la région parisienne. Ils avaient été surpris dans ce travail d'espionnage et exécutés.

Des rafles permirent de retrouver le chef qui commanda l'exécution, Ahmed Keddouma Si Nasser. Son adjoint, Kabok Chibane, qui habitait le café du 153, boulevard Victor-Hugo où les deux membres du M.N.A. furent attirés. Deux chefs de cellule, Mehamma Ouiddia et Belmiloud, ont également été capturés.

Ce coup de filet a permis de décapiter le groupement F.L.N. de la région de Clichy et de Saint-Ouen.

SECRETAIRE DES SYNDICATS ALGERIENS

Ahmed Bekhat a été abattu dans un terrain vague de Colombes

Le secrétaire général des syndicats algériens en France, Ahmed Bekhat, trouvé assassiné hier dans un terrain vague de Colombes, savait qu'il était condamné à mort par le F.L.N. Depuis quelques jours, il avait quitté son domicile du 14e arrondissement pour venir vivre d'abord rue Fontaine, puis rue de Rome.

Un ancien adjoint au maire d'Alger abattu au métro « Sèvres-Babylone »

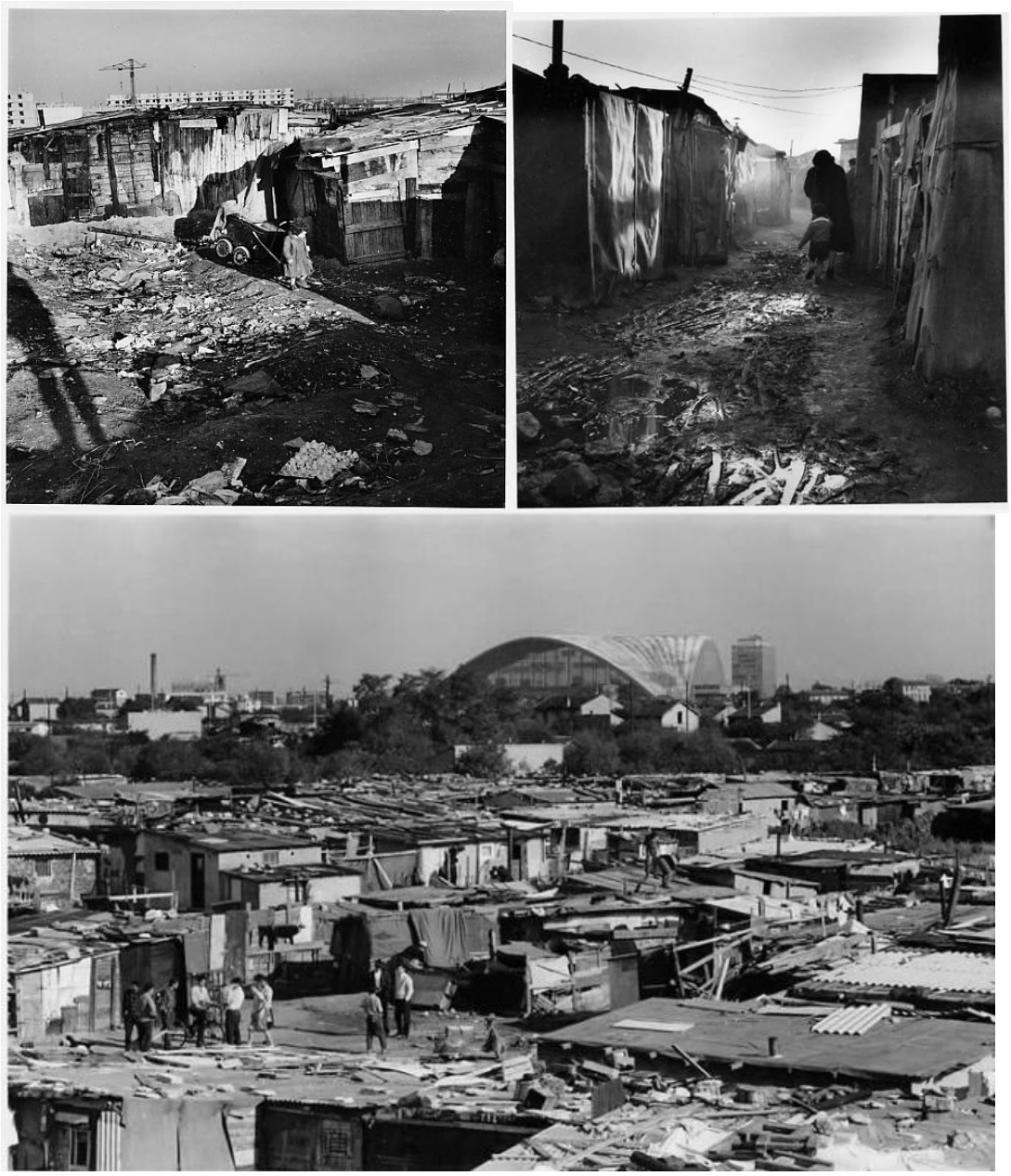
Un ancien adjoint au maire d'Alger, M. Mohammed Ben Hocine Cherchali, 28 ans, a été tué ce matin, de deux coups de revolver, dans un couloir du métro Sèvres-Babylone. L'assassin a réussi à prendre la fuite.

M. Cherchali, qui était père de

France-soir, numéro du 29 octobre 1957 © Musée national de l'histoire et des cultures de l'immigration, CNHI

Le bidonville de Nanterre est le plus célèbre de la région parisienne où près de dix mille personnes vivaient. Il s'agissait principalement de tous les travailleurs algériens, marocains, portugais et quelques Français constituant la main-d'œuvre des usines situées dans l'Ouest parisien et aussi des grands chantiers d'aménagement de la Défense à la fin des années cinquante. Les conditions de vie y étaient déplorables : une seule fontaine dessert l'ensemble du bidonville, aucun accès à de l'eau potable ; l'insalubrité et le manque d'hygiène y régnaient, entre autres à cause de la boue et de la stagnation des ordures en raison du manque de ramassage. Les baraquements de fortune construits avec des matériaux de récupération n'étaient pas équipés en électricité et n'offraient aucune protection adéquate contre la pluie et encore moins contre le froid de l'hiver. Il y eut également de nombreux incendies dramatiques[76].

Figure 72 : Le Bidonville de Nanterre, ses rues et ses maisons



Le bidonville de Nanterre *Photos Jean Pottier*

[76] HERVO, Monique, CHARRAS, Marie-Ange. *Bidonvilles,* Paris, Maspero, 1971.

Encadré 15 : Le Mal des Grandes Villes[77]

Hongkong, un port riche aux frontières de deux mondes et tout autour des baraques entassées, des bidonvilles.

Rio, une capitale ultramoderne avec des buildings et une route qui dessine son tracé futuriste sous un bidonville.

C'est là un phénomène général, international. New York ou Moscou, les bidonvilles n'épargnent aucune capitale, Paris pas plus que les autres. Et voici un document tourné en toute objectivité malgré les difficultés qu'on peut imaginer, sur cette plaie des grandes cités. A Nanterre ou à la Courneuve, les bidonvilles ressemblent à ceux de toutes les latitudes, ils se ressemblent tous. Quelques planches mal jointes, des toits faits de n'importe quoi. Sur un terrain vague, des hommes venus en masse pour travailler dans la région parisienne ont fait naître ces cités misérables. Africains du Nord, Portugais, Espagnols et aussi des Français. Si le gîte est précaire, du moins il est bon marché et dans ce souci d'économie, on peut trouver une des raisons d'être du bidonville. Une seule fontaine pour toute la triste agglomération. C'est le rendez-vous des enfants, la corvée d'eau remplace souvent l'école. On vit entre soi. Des commerçants ont ici leurs éventaires à la mesure et à l'image de l'habitat. Et l'heure du marché ressemble à toutes les heures de marché mais on est dans un autre univers. Non l'univers de la misère, car la plupart de ces hommes ont un emploi, mais un univers de hasards, de passages. Insoupçonnable et souvent insoupçonné.

Pas de service de nettoyage, les chiens s'en occupent. Mais rien n'est redoutable comme l'hiver lorsqu'il cerne ces constructions chancelantes. Il n'y a guère que le poêle de fonte de l'épicerie buvette qui prodigue quelque chaleur. Chaleur humaine aussi, car c'est là qu'on retrouve d'autres hommes parlant la même langue à l'heure de la détente. Ailleurs, il faut accumuler les vêtements pour lutter contre ce froid que n'arrive pas à combattre la flamme du foyer. Ainsi vivent dans les conditions de la misère, des centaines de familles aux portes de la grande ville. Insouciants, des enfants meublent ce décor sans espoir de leurs jeux sans fin.

Comment résoudre le problème ? Continuellement, méthodiquement, les constructions nouvelles grignotent les bidonvilles. Les bulldozers abattent ici et là, l'une de ces cités de planches, de parpaings et de tôles pour laisser la place à des habitations dignes de ce nom. Ici s'élevait un bidonville. La construction s'efforce de faire face aux flux des nouveaux venus. Mais il ne suffit pas de remplacer un bidonville s'il doit en être un autre un peu plus loin.

La France n'échappe pas au phénomène des Bidonvilles. Vidéo documentaire du 09 janvier 1963

L'intérêt croissant de l'opinion publique et des medias[78] pour le problème des bidonvilles, entraîne une forte pression qui pousse le gouvernement à l'action.

La loi du 14 décembre 1964, dite loi Debré[79], autorise les communes à exproprier les terrains sur lesquels les bidonvilles sont installés, afin de les aménager pour construire des logements dignes de ce nom. Un relogement durable ou provisoire doit être proposé aux habitants. C'est intéressant que le titre même de la loi contienne le terme « bidonville » et qu'il soit défini dans le texte comme des « locaux d'habitation insalubres et irrécupérables ». Cette loi sera complétée par la loi du 12 juillet 1966[80] qui permet à l'Etat et à ses établissements publics de procéder, par procédure accélérée, à l'expropriation des bidonvilles pour y construire des logements sociaux et de l'habitat provisoire.

[77] *La France n'échappe pas au phénomène des Bidonvilles. Vidéo documentaire de 09 janvier 1963.* http://www.ina.fr/fresques/jalons/liste/recherche/themes/ll/Logement#2-9-date-desc

[78] Pour en voir plus : Le Figaro du 25.02.1962, Le Monde des 26 et 27.05.1963, du 23 au 25.06.1964, La Croix des 10, 11 et 12.06.1964, L'Humanité, *du 24 au 27.03.1964, 17.06.1964.*

[79] *Loi n°64-1229 du 14 décembre 1964 dite DEBRE tendant à faciliter aux fins de reconstruction ou d'aménagement l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubre et irrécupérables, communément appelés « bidonvilles »*

[80] Loi n. 66-507 du 12 juillet modifiant la loi n. 64.1229 du 14 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 et irrécupérables, communément appelés « bidonvilles ».

Le quotidien national France-Soir, une nouvelle fois, publie « un grand reportage de Maurice Josco dans les îlots d'enfer de la ville lumière », une série de 12 articles, entre le 22 octobre et le 11 novembre 1965.

Figure 73 : France Soir 1965. *« Bidonvilles : les ilots d'enfer de la ville lumière »*

SIX — CA — Samedi 6 Novembre 1965 FRANCE-SOIR

Bidonvilles

D'un côté Paris, ses luxueuses avenues et ses immeubles neufs. De l'autre, quelque 9.000 baraques de tôle, de planches et de carton plantées sur la boue et les tas d'immondices. Ce sont les 89 bidonvilles qui entourent la capitale et où s'entassent 50.000 personnes.

Maurice Josco, qui, dans sa grande enquête vous a révélé les conditions de vie misérables dans les camps de La Courneuve, de Nanterre, de Champigny et de Nanterre, donne aujourd'hui la parole à « ceux d'en face ».

(Lire France-Soir d'hier du 22 octobre 1965)

LE REPORTAGE DE MAURICE JOSCO SUR LES ILOTS D'ENFER DE LA VILLE LUMIERE

« Pas de match de football avec l'équipe du bidonville... ça s'achèverait peut-être au couteau »

Source : *France-Soir, 6 novembre 1965 © Musée national de l'histoire et des cultures de l'immigration, CNHI*

Sur le texte en haut on peut lire : Bidonvilles : « D'un côté Paris, ses luxueuses avenues et ses immeubles neufs. De l'autre quelque 9.000 baraques de tôle, de planches et de carton plantées sur la boue et les immondices. Ce sont les 89 bidonvilles qui entourent la capitale et où s'entassent 50.000 personnes.

Le 31 décembre 1965, dans une relative discrétion, le ministère de l'Intérieur publie les chiffres de son recensement des bidonvilles sur le territoire métropolitain. En province, 136 bidonvilles sont recensés, groupant 4345 familles (19 575 personnes) et 8944 célibataires. En région parisienne, l'Intérieur dénombre 119 bidonvilles, groupant 4096 familles (20 009 personnes) et 26 818 célibataires, soit environ 75 000 personnes vivant en bidonvilles dans l'ensemble du pays. Pour ce recensement, le ministère de l'Intérieur a adopté la définition suivante : « ensemble de constructions légères édifiées avec des matériaux de fortune sur un terrain non aménagé, clôturé ou non ». Ces chiffres ne prennent que partiellement en compte le Val-d'Oise, l'Essonne et les Yvelines et pas la Seine-et-Marne. Selon de nombreux observateurs, ce recensement, effectué au cours de l'été (période de retour au pays), est largement sous-évalué[81]. Il faut toutefois attendre la publication des premiers chiffres et le remaniement ministériel du 5 janvier 1966, après les élections présidentielles, pour que la volonté gouvernementale s'exprime enfin. La création du ministère de l'Équipement, doublé d'un secrétariat au Logement, va fortement contribuer à ce changement. Pour intensifier son effort dans la lutte contre les bidonvilles, le gouvernement complète et modifie la loi Debré par la loi du 12 juillet 1966. Cette loi lance un programme triennal de 15.000 logements confié au secrétaire d'Etat au Logement. Au cours de l'année 1966, le secrétariat d'État au Logement fait paraître ses propres chiffres, estimant à 140.000 individus la population vivant en bidonvilles, environ 50.000 en région parisienne et 20.000 en province. Un premier recensement à l'échelle départementale permet enfin de

[81] POUVREAU, Benoît, LOHR, Evelyne, GONDOLO, Anne et al. *Bidonvilles : Histoire et représentations : Seine-Saint-Denis (1954-1974).* Département de la Seine-Saint-Denis. Direction de la culture, de la jeunesse et du sport. Bureau du patrimoine, Bobigny, 2007.

déterminer qu'en Seine-Saint-Denis 8868 personnes vivent en bidonvilles et ce, pour les 9/10ème, dans les quatre grands bidonvilles de Saint-Denis, Aubervilliers, La Courneuve et Noisy-le-Grand.

La construction des cités modernes avec les logements HLM est vue comme la solution pour remplacer les bidonvilles et donner un habitat digne à tous. Pour en finir avec les bidonvilles, le gouvernement prévoit leur démolition et la construction sur leur emplacement, ou à proximité, d'un ensemble HLM pour reloger les habitants. Mais le relogement des familles dans les logements HLM ne fut pas systématique et simple. Plusieurs familles ont été abritées dans des formes de logement d'urgence comme les foyers d'immigrés et les cités de transit, parfois pour longtemps. Les cités de transit[82] étaient des bâtiments provisoires pour le relogement des familles, une étape entre l'expulsion des bidonvilles et l'accession à un logement pérenne – HLM.

Les foyers de travailleurs migrants – FTM, dont les foyers SONACOTRA[83] ont leur origine avec la création d'une « Société d'Economie mixte ayant pour objet le financement, la construction, l'aménagement de locaux d'habitation destinés aux Français musulmans originaires d'Algérie venus travailler en métropole et à leurs familles ». La Société nationale de construction de logements pour les travailleurs - Sonacotra est prévue par une loi d'août 1956[84]. La création de cette société intervient dans le contexte stratégique de la guerre d'Algérie. Ce programme de construction spécialisé consiste en l'érection et la gestion de logements pour les travailleurs invités célibataires en France[85].

[82] Pour en savoir plus sur les cités de transit voir : Muriel Cohen & Cédric David, « Les cités de transit : le traitement urbain de la pauvreté à l'heure de la décolonisation », Métropolitiques, 29 février 2012. URL : http://www.metropolitiques.eu/Les-cites-de-transit-le-traitement.html.

[83] Actuellement nommée ADOMA, anciennement SONACOTRA, c'est une société d'économie mixte française contrôlée par l'État, constructrice et gestionnaire de logements sociaux. Son parc immobilier se compose pour l'essentiel de foyers pour personnes isolées, anciens foyers de travailleurs migrants (FTM), convertis en résidences sociales depuis que la Sonacotra a reçu en 1992 pour nouvelle mission de permettre l'accès au logement des plus démunis quelle que soit leur nationalité. Le 23 janvier 2007, la SONACOTRA change de nom et devient ADOMA ; nom construit à partir du latin « ad » qui signifie vers et « domus », la maison. http://www.adoma.fr/24/10/2008

[84] Il s'agit de l'article 116 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956, portant ajustement des dotations budgétaires reconduites à l'année 1956. Le décret n°56-1097 du 30 octobre 1956 fixe les conditions de participation de l'État au capital de la société et à sa gestion.

[85] BERNADOT, Marc. « Chronique d'une institution: La SONACOTRA (1956-1976) », in *Sociétés Contemporaines,* 1999, n° 33-34 p.39-58.

Figure 74: La démolition d'un bidonville et la construction d'une cité à Nanterre

Source : © H. Guérard / Adoma

Nanterre, le bidonville des Pâquerettes en cours de démolition. À l'arrière-plan, la construction de la Cité des Canibouts (entre 1959 et 1961)

La cité des Canibouts, construite par une filiale de la Sonacotra à Nanterre, constitue une première expérience pour reloger les familles immigrées des bidonvilles. Par peur du ghetto, on limite à 15% la part d'étrangers dans les ensembles HLM. À l'ouverture, en 1963, les logements des Canibouts sont attribués en majorité à des familles métropolitaines ou rapatriées[86].

Cependant grâce aux efforts du gouvernement, au cours de l'année 1967, en Seine-Saint-Denis et dans l'ensemble de la région parisienne, la croissance des bidonvilles s'amplifie alors même que les résorptions, partielles certes, se multiplient. La résorption du « quartier Chave » et de la cité d'urgence, progressivement « bidonvillisée », de Drancy s'achève définitivement au cours de l'année 1967. La cité d'urgence de Drancy n'est pas la seule à

[86] Collection de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration disponible en: http://www.histoire-immigration.fr dernière visite le 20/09/2012.

connaître ce phénomène : à Pantin, à Stains, à Pavillon-sous-Bois notamment, la démolition des cités s'impose bientôt, vu leur état de dégradation qui fait d'elles autant de nouveaux micro-bidonvilles. L'insuffisance des offres de relogement et l'éradication de certains bidonvilles génèrent des transferts de Nanterre, Champigny-sur-Marne ou Drancy vers Saint-Denis, La Courneuve ou Aubervilliers. Le Franc-Moisin s'impose progressivement comme le site principal de l'immigration portugaise, détournée de Champigny-sur-Marne, tandis que les Algériens de Nanterre se tournent vers la Campa ou les micro-bidonvilles qui naissent notamment à Saint-Ouen. Par ailleurs, le logement en habitat insalubre est fortement relancé par l'offensive effective contre les bidonvilles qui diminuent d'autant « l'offre » alors que l'afflux de travailleurs, particulièrement des célibataires, ne faiblit pas. Aux Yougoslaves s'ajoute, en effet, un nombre important d'Africains venant du Sénégal, de Mauritanie, du Mali[87].

La suppression de l'habitat insalubre ou la fin des bidonvilles

Finalement, il va falloir encore attendre jusqu'aux premiers années des années 1970 pour voir la fin des bidonvilles à Paris. Précède cette fin, la loi du 10 juillet 1970, dite Vivien[88] tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, notamment par l'introduction d'une nouvelle procédure de déclaration d'insalubrité. Prenant en compte la multiplication des taudis suite à la résorption de nombreux bidonvilles, la loi Vivien définit ainsi l'habitat insalubre : *« Locaux et installations utilisés aux fins d'habitation mais impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité et situés à l'intérieur d'un périmètre*».

Le Seine-Saint-Denis reste un des départements français qui comptent la plus forte population vivant en bidonvilles et taudis mais le centre de gravité s'est déplacé des bidonvilles vers les taudis. Au cours de l'année 1970, 31 opérations de résorption de bidonvilles [sont effectuées], 14 îlots insalubres sont résorbés à La Courneuve, Noisy-le-Grand, Saint-Denis, Aubervilliers, Saint-Ouen, Gagny, Romainville, Livry-Gargan, Villetaneuse, 974 isolés [sont] évacués dont 672 relogés, 250 familles [sont] relogées (dont 101 des sinistrés de Saint-Denis et Montreuil) et 29 autres ponctuellement soit 279 familles relogées. Cependant en septembre 1971, le Préfet de Seine-Saint-Denis dénombre encore 86 bidonvilles dans le département dont la Campa et Château de France et les Franc-Moisin compte encore 675 familles[89].

Après la publication en 1970 de la Loi Vivien « tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre », une étude sur l'élaboration de cette loi est publiée par le Ministère de l'Equipement en juin 1973. Selon son introduction, l'étude a été effectuée en juin 1973 à la demande de l'équipe Habitat Insalubre du Service des Affaires Economiques et Internationales (S.A.E.I.). Elle s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de rapports préparés par cette équipe sur les différents aspects de la politique de résorption de l'habitat insalubre, la mise en œuvre de celle-ci pouvant être confrontée aux intentions primitives[90].

Cette étude est fondatrice car elle aborde le concept de l'habitat insalubre et discute la

[87] PERRON, Tangui; POUVREAU, Benoit, *Bidonvilles en Seine-Saint-Denis, images et représentations.* Article disponible sur : http://www.peripherie.asso.fr/, dernière visite 15 septembre 2012.

[88] Loi n°70-612 du 10 juillet 1970 DITE VIVIEN TENDANT A FACILITER LA SUPPRESSION DE L'HABITAT INSALUBRE

[89] AD, Cabinet du Préfet, début 1971, cote 1801 W 437 et AD, Cabinet du Préfet, 10.09.1971, cote 1801 W 437 in : Perron, Tangui; Pouvreau, Benoit, *Bidonvilles en Seine-Saint-Denis, images et représentations.* Article disponible sur : http://www.peripherie.asso.fr/, dernière visite 15 septembre 2012.

[90] BROCHIER, Roselyne, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT. DIRECTION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES « Etude de l'élaboration de la loi du 10 juillet 1970 "tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre" (loi Vivien). » Paris : Service des affaires économiques et internationales, 1973.- 73 P., bibliogr. Disponible sur : http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/ (dernière visite 13/12/2012)

relativité de ce concept « *la notion d'insalubrité ne vise pas le logement en soi, mais un ensemble comprenant le logement, ses habitants et les facilités et services d'ordre technique ou social* »[91].

Sur la place relative de l'habitat insalubre le rapport mentionne Monsieur Mazeaud qui cite en Juin 1970 à l'Assemblée Nationale le chiffre de 1.350.000 personnes vivant en habitat insalubre, et affirme que ce chiffre dépasse légèrement celui qui résulte du recensement effectué par le Groupe Interministériel Permanent pour la résorption de l'habitat insalubre (GIP) après le vote de la loi.

Selon la Commission de l'habitat du VI Plan, les groupes sociaux concernés sont ceux dont, dans la plupart des cas, les ressources n'atteignent pas le seuil minimum exigé en fait pour l'accès aux HLM (personnes âgées, travailleurs étrangers, jeunes travailleurs, handicapés physiques).

Enfin, les conclusions de ce rapport reconnaissent les limites de la loi en affirmant que « *certaines difficultés de la résorption de l'habitat insalubre touchent des aspects qui, sans avoir été explicités par la loi, figurent cependant dans la circulaire prise pour son application. Il s'agit des critères d'insalubrité, des modalités du relogement des habitants et de l'action socio-éducative pour les encadrer* »[92].

En janvier 1974, la cité du Franc-Moisin est officiellement inaugurée et les derniers bidonvilles de Seine-Saint-Denis sont considérés comme résorbés. Le 3 juillet 1974, le gouvernement de Jacques Chirac suspend provisoirement l'immigration économique et familiale, lors du conseil des ministres. Cette décision participe à l'extinction des bidonvilles et leur résorption totale au niveau national. Si les bidonvilles disparaissent, le problème du logement ne disparaît pas pour les travailleurs immigrés, en famille ou célibataires, car l'habitat insalubre, moins visible, bien sûr, va perdurer encore.[93]

1.4. La faillite des grands ensembles

Même si les grands ensembles HLM sont encore une solution pour les bidonvilles, à la fin des années 1960, les critiques sur cette forme d'habitat s'amplifient. Insuffisances, voire absence de vie sociale et communautaire, manque d'emplois à proximité, insuffisance des équipements publics, éloignement fréquent des transports en commun, ont accru l'impression d'isolement voire d'extraterritorialité des grands ensembles[94]. Toutes ces difficultés ont stigmatisé l'image de ces grands ensembles construits à la hâte et dont l'intégration urbaine adéquate est condamnée dés leur création.

Au tournant des années 60, la faillite humaine des grands ensembles est évidente même si, techniquement, ils ont permis de faire face aux problèmes quantitatifs posés par l'afflux en Région Parisienne de populations supplémentaires très nombreuses. « *L'urbanisme moderne* » conçu au début des années 30 a fait long feu. L'opinion est disponible pour une nouvelle politique. [95] Cette nouvelle politique arrivera avec la naissance des villes nouvelles au milieu des années soixante.

---

[91] Ibid. 88

[92] Ibid. 88

[93] Pour savoir plus : GASTAUT , Yvan. « Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les trente glorieuses », Cahiers de la Méditerranée [En ligne], 69 | 2004, mis en ligne le 10 mai 2006, Consulté le 11 octobre 2012. URL : http://cdlm.revues.org/index829.html

[94] MERLIN, Pierre. *Les grands ensembles. Des discours utopiques aux « quartiers sensibles ».*La Documentation Française, 2010. p.76

[95] CARMONA, Michel. *Le Grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- 2 vol. (703 p. + 339 p.) p.533

La Loi N° 67-1253 du 30 décembre 1967 (dite loi Pisani) Loi d'Orientation Foncière (LOF), engage un mouvement de réforme sans précédent dans l'histoire du droit de l'urbanisme. Elle a établi en France les principaux documents d'urbanisme qui ont servi à l'aménagement local : plan d'occupation des sols (POS), Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), remplacé ultérieurement par le Schéma directeur, taxe locale d'équipement, Coefficient d'occupation des sols (COS) et Zone d'aménagement concerté (ZAC). La loi crées les AFU (Associations Foncières Urbaines)[96] et les ZAC en remplacement des zones à urbaniser en priorité. La ZAC fournit aux collectivités un nouveau cadre juridique pour la réalisation d'opérations d'aménagement sur le principe d'une étroite concertation entre la puissance publique et les aménageurs et constructeurs dans le respect d'un Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) pouvant déroger au POS. En effet, les principales critiques portées contre les ZUP, outre leur taille, visaient le fait qu'elles étaient l'œuvre d'un maître d'ouvrage unique, et d'un opérateur unique associant un architecte à une entreprise unique. De là le caractère répétitif de l'habitat produit dans les ZUP, tant pour la nature des logements produits que pour leur architecture. Ainsi, la procédure des ZAC se propose de rompre avec cette uniformité, sans rien changer d'ailleurs à la taille des opérations, par l'association de plusieurs promoteurs au sein d'une même opération d'aménagement urbain. Cette loi propose donc un changement important qui pointe vers l'épuisement du modèle des grands ensembles « poids lourds » en rompant avec le caractère centralisateur et diversifiant les acteurs d'une opération.

Albin Chalandon, ministre de l'Urbanisme lance en mars 1969 un vaste programme de construction de maisons individuelles. C'est un Concours International de la Maison Individuelle (dit Concours Chalandon) qui conduit à la construction de 70 000 pavillons individuels familièrement désignés par un néologisme - ce sont les *chalandonnettes*[97]. Sous couvert de mieux répondre aux aspirations des familles françaises, il s'agit en fait de répondre à plusieurs objectifs. Mieux mobiliser en proposant un objectif aux ménages : l'accession à la propriété de leur maison permet dans les faits un certain désengagement de l'Etat à l'égard du financement du logement. Grâce à la mise sur le marché de nouvelles formules d'épargne et de prêts, on élargit le champ d'intervention et de profit des banques. Enfin cela offre de nouveaux débouchés aux grandes entreprises de construction, par le lancement de nouveaux produits rentabilisant leurs investissements dans la filière de l'industrialisation du bâtiment. C'est une révision radicale de la politique du logement dont le mot d'ordre devient : «*libérer l'urbanisme* ». Les investisseurs privés sont invités à participer au financement des grandes opérations d'urbanisme et la politique d'accession à la propriété de la maison individuelle connaisse un succès croissant.

Mais le premier véritable coup de frein donné à la solution des grands ensembles et des ZUP se situe au début de la décade suivante avec la Circulaire Guichard du 21 mars 1973 - relative aux formes d'urbanisation dites « *grands ensembles* » et la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat.

[96] Les AFU (associations foncières urbaines) sont des associations syndicales, constituées entre propriétaires intéressés. Elle peut avoir l'un des objets suivants : le remembrement de parcelles, la modification de l'assiette des droits de propriété, la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement ;-le groupement de parcelles en vue, d'en conférer l'usage à un tiers, ou d'en faire la vente à un établissement public ou à une société de construction ou d'aménagement ; la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif (voirie, aires de stationnement...); la conservation et la restauration des secteurs sauvegardés ainsi que leur restauration immobilière ; le remembrement foncier ou le groupement de parcelles, en vue de la restructuration urbaine des rands ensembles et quartiers d'habitat dégradé

[97] BERNSTEIN, Serge et RIOUX, Jean-Pierre. *La France de l'expansion - 2 : L'apogée Pompidou*. Paris, Points Histoire, coll. « Nouvelle histoire de la France contemporaine », 1995

1.5. La planification dans les années 1960 : le développement à l'échelle régionale et les villes nouvelles

Dès 20 avril 1944 le plan d'aménagement de la région parisienne de 1939 est mis en révision mais, faute d'un nouveau texte ayant obtenu les mêmes sanctions légales, il restera en vigueur jusqu'en 1961.

Il s'agit de cette période de prospérité connue sous le nom des "Trente Glorieuses[98]" que la France a vécue à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la crise pétrolière de 1973 (1945-1973). La planification, l'urbanisation et les transports de la région parisienne connaissent alors des avancées importantes correspondant à une mobilisation très importante du gouvernement. C'est le début du quartier des affaires de La Défense. Le système de RER est construit afin de compléter le métro et desservir les banlieues lointaines. Un réseau d'autoroutes traversières de l'espace des banlieues est développé ; elles relieront Paris aux capitales des autres régions françaises. Ces autoroutes sont reliées entre elles par l'anneau d'une autoroute périphérique permettant de tourner tout autour de Paris. Ce périphérique est décidé en 1953, mis en construction dès 1963 et va être achevé en 1973, c'est-à-dire à la fin de cette période des "Trente Glorieuses".

Le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne – PADOG

Le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne – PADOG, de 1960 note que «*un certain nombre de réalisations importantes faites par Napoléon 1er et Haussmann avait permis a Paris de vivre jusqu'en 1960. En contraste, dans la banlieue, aucune opération de grande envergure n'est vennue préciser le désordre évident; les logements et les usines sont développés au hasard aléatoire rarement heureux, et il y a un manque général de qualité* »[99]. Ce plan est sous dimensionné et limité à l'horizon 1970, aussi est-il déjà suivi par un autre plus ambitieux. C'est dans ce cadre que se situe la célèbre phrase du Général de Gaulle saisi par la vision des périphéries parisiennes à l'occasion d'un tour d'hélicoptère "*La banlieue de Paris, nous ne savons pas ce que c'est! Delouvrier, mettre de l'ordre dans cet enfer!"*[100].

Le PADOG distingue 4 zones, qui justifient 4 politiques d'aménagement différentes. La première est le *noyau central de Paris ;* La deuxième zone est constituée par les *dix arrondissements périphériques* (2 millions d'habitants sur un total de 3 millions) ; la troisième zone, est la *banlieue,* qui administrativement comprend 214 communes, rassemblant plus de 4 millions d'habitants. La quatrième zone, est constituée par *la partie rurale de la Région Parisienne*. (1.200.000 hab.)

A l'occasion de l'élaboration du schéma directeur de la Région parisienne, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne – IAURP fut créé par un décret du 4 mai 1960[101].

---

[98] Expression conçue par l'économiste français Jean Fourastié désignant la période prospère qu'ont connu la France et la plupart des pays industrialisés de la fin de la Seconde Guerre mondiale au premier choc pétrolier (1947-1973). Jean FOURASTIE : *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, 1979.

[99] CARMONA, *Michel. Le Grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- 2 vol. (703 p. + 339 p.)

[100] op.cit. Paul Delouvrier est le fondateur du Comité scientifique et technique du Bâtiment (CSTB), on s'accorde à lui donner la paternité du modèle des villes nouvelles

[101] Art. 1er : « L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, fondation reconnue d'utilité publique par décret du 2 août 1960, procède à toutes études, enquêtes et recherches ayant pour objet l'aménagement et l'urbanisme dans la région Île-de-France. Elle peut prêter son concours technique à tout organisme qui le lui demanderait pour effectuer des études similaires en France et à l'étranger ».

En 1964 il y a un changement important dans l'organisation politico-administrative de la région parisienne avec la nouvelle organisation du territoire. Le découpage territorial en trois départements est refait. La Seine et la Seine-et-Oise sont découpées en 8 départements 1.les Hauts-de-Seine, 2.la Seine-Saint-Denis, 3. le Val-de-Marne, 4. les Yvelines, 5. le Val-d'Oise, 6. L'Essonne, et 7. Paris qui est à la fois une ville et un département (et est subdivisée en 20 arrondissements); le département de 8. Seine-et Marne restant inchangé.

Le problème essentiel est celui de la restructuration de cette agglomération, qui suppose d'une part la rénovation des centres urbains existants et d'autre part la création de nouveaux noyaux urbains.[102]

Quand Paul Delouvrier arrive à la tête du District de la Région Parisienne sa mission est de mettre en œuvre le PADOG. Le plan prévoit une limitation stricte de la croissance de la population qui serait portée de quelque 8 millions d'habitants en 1960 à 9 millions d'habitants dix ans plus tard.

L'espace urbanisable à cet effet est contenu dans un périmètre d'agglomération rigide. Dans ces limites il revient au district nouveau-né la charge d'organiser tout à la fois la construction des logements et des équipements nécessaires à l'accueil de la population additionnelle, et le réaménagement du tissu urbain existant.

Dès lors, les perspectives de l'urbanisme régional s'en trouvent bouleversées de fond en comble. Le problème n'est plus l'organisation spécifique et sectorielle du logement pour un million d'habitants supplémentaires, soit une augmentation globale de 12,5% par rapport à la population existante, mais de loger, employer distraire, transporter, administrer, 6 millions de personnes supplémentaires soit 75% d'augmentation par rapport à la population existante. Le vêtement que le PADOG avait prévu de tailler se révèle trop serré.[103]

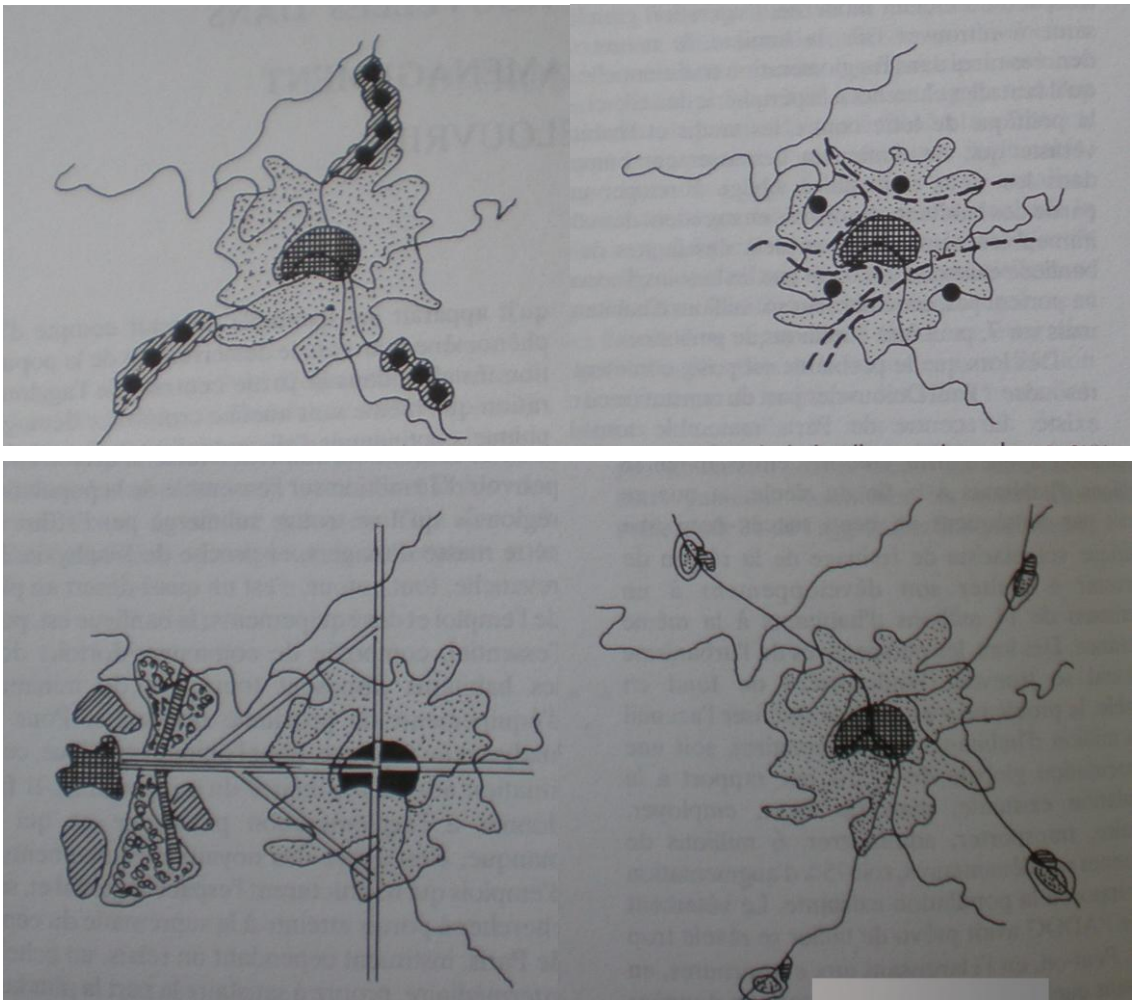
Le constat de ce qui existe est simple : le centre de Paris rassemble tous les équipements les plus importants à l'échelle de l'agglomération tandis que la banlieue est presque dépourvue d'emplois et d'équipements. Ce qui signifie une attraction quasi magnétique du centre sur la population régionale. Ainsi, une masse d'usagers génère un afflux quotidien étouffant sur le centre. Il faut donc restructurer l'agglomération avec des noyaux d'équipements et d'emplois en créant un échelon intermédiaire, avec l'évidente hégémonie du centre de Paris.

Le Schéma Directeur qui s'élabore alors, et qui définit la nouvelle politique d'aménagement destinée à se substituer à celle du PADOG, retient quatre orientations possibles : (1) améliorer le réseau de transports de manière à mettre le centre à la portée des habitants de la banlieue ; (2) améliorer l'équipement dans les banlieues ; (3) créer en dehors de l'agglomération un grand centre, un « Paris-bis » ; enfin, (4) réaliser des centres urbains nouveaux, situés, pour partie dans l'agglomération existante, pour partie en dehors. Parmi ces quatre orientations possibles la troisième est formellement écartée, les deux premières retenues mais comme des éléments de solution plutôt que comme des solutions à part entière; la quatrième, en revanche, est considérée comme la voie royale du nouvel urbanisme ; encore faut-il préciser que - et le Schéma Directeur lui-même ne manque pas de le faire – les centres urbains nouveaux en banlieue existante (qu'on appellera des « centres restructurateurs ») ne sont pas sur le même pied que les centres urbains en zone d'extension, auxquels on donne le nom de « villes nouvelles ». Il est illusoire, en effet,

[102] CARMONA, Michel. *Le grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- p.66
[103] CARMONA, Michel. *Le grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- p.327

estiment les auteurs du Schéma Directeur, d'arriver, dans le tissu urbain ancien, au degré de concentration et de densité des équipements qu'exigerait le centre urbain « idéal »[104].

Figure 75 : Croquis des propositions pour l'orientation de l'aménagement de la Région parisienne



Source Carmona 1980

Croquis des propositions : des villes satellites au long des axes de transport ; réorganisation de la banlieue avec des nouvelles centralités ; Paris parallèle ; les villes nouvelles.

Les Villes Nouvelles

En 1965, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme - SDAU, publie ses conclusions préliminaires, et la construction des villes nouvelles est la solution choisie pour contrôler la croissance urbaine dans les banlieues et l'explosion démographique qui menace Paris.

Le projet des villes nouvelles en Ile-de-France a été élaboré et conduit par le District de la Région parisienne au travers du Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région parisienne - SDAURP de 1965. Les intentions qui fondaient ce projet ont été dès le départ sources de confusion. Pour Paul Delouvrier et son équipe, l'objectif était avant tout de créer des centres urbains qui réorganiseraient la Région parisienne. Mais, le choix de l'expression "*ville nouvelle*" a produit du malentendu sur le sens donné à ce projet. Pour Delouvrier, « *le mot de "ville nouvelle" a été bien choisi, à condition qu'on sache que ces villes nouvelles ne sont pas des villes nouvelles autonomes au sens où on fait Brasilia, mais que ce sont des*

[104] Schéma Directeur d'Aménagement et Urbanisme de la Région Parisienne, Paris, La Documentation Française, 1965.

cités anti-banlieue, tout en restant banlieue d'une agglomération principale », (Delouvrier, 1976, in Murard & Fourquet[105]). Toute la littérature à propos des villes nouvelles s'organise autour de cette tension originelle : s'agit-il de nouveaux centres urbains dont l'objectif est d'organiser la croissance de la région parisienne ? ou bien s'agit-il de villes nouvelles, autonomes, dont l'objectif serait d'équilibrer la région parisienne ? Dès l'origine, les deux référentiels ont coexisté.[106]

Ce qui est certain c'est que le concept va vers un urbanisme idéal qui intègre les nouvelles constructions dans une vie urbaine pleine et dynamique. La banlieue des années 60 avec son uniformité des grands ensembles et lotissements dépourvus de vie urbaine sans emplois et services de qualité est vue comme des vraies cités dortoirs. Ce que les villes nouvelles viennent apporter c'est justement d'offrir ce qui manquait jusque là à la banlieue existante. Le Schéma Directeur va donc bien préciser toute la gamme d'équipements qui doivent être présents dans ces villes nouvelles.: facultés et établissements spécialisés d'enseignement supérieur, maisons de la culture, théâtres, salles de concert, cinémas d'exclusivité, piscines olympiques et stades, grands magasins, hôtels et restaurants haute de gamme, préfectures et sous-préfectures. Et en plus, la création d'emplois – diversifiés et nombreux.

L'idée fondamentale est de superposer progressivement au monocentrisme existant les éléments d'un certain polycentrisme de nature à aboutir à un équilibre. L'objectif se définit par antithèse à la banlieue actuelle. Ce que l'on cherche à faire est pratiquement le contraire de ce qui s'est spontanément réalisé jusqu'ici, c'est-à-dire une agglomération caractérisée par une implantation exagérément divergente de l'habitat et des emplois[107].

Pour le choix des localisations Paul Delouvrier tenait compte de ce qui était déjà produit par le plan de 1939, 1956 et surtout le PADOG - qui avait cherché à tenir compte des directions spontanées du développement de l'agglomération telles qu'elles s'inscrivent sur le terrain – c'est-à-dire les vallées, et les axes tracés par les principales routes de Paris vers la province ; il tenait compte aussi du statut juridique des terrains encore vierges d'urbanisation, marquant une préférence pour les vastes ensembles fonciers d'un seul tenant, qui sont évidemment plus faciles à s'approprier[108].

Pour la définition des implantations, quatre partis ont été définis après un grand débat, présent sur les documents du Schéma Directeur de 1965.

Le premier parti qui propose d'implanter les villes nouvelles dans les espaces libres situés au plus près de l'agglomération, est rejeté car il représente la continuité d'une urbanisation du type tache d'huile; le deuxième présente la disposition des villes nouvelles en couronne de points isolés à quelques dizaines de kilomètres de l'agglomération - aussi rejeté, parce qu'il serait de nature à menacer le dynamisme des villes moyennes (Orléans, Amiens) ; et finalement, le troisième consistait à disposer les villes nouvelles le long d'axes partant des limites de l'agglomération existante. Il y a quatre axes (nombre qui a été limité au nom de l'efficacité) Ces axes ont pour particularité d'être tangentiels à l'agglomération,

[105] MURARD, Lion et FOURQUET, François, *La naissance des villes nouvelles : Anatomie d'une décision (1961-1969),* Marne-la-Vallée, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2004, 291 p.

[106] BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, GONNAR,D Sophie. "*LES VILLES NOUVELLES EN ILE DE FRANCE OU LA FORTUNE D'UN MALENTENDU : Revue de la littérature – (1965 – 2000)»*Juin 2002 ACADI coopérative conseil. Paris, juin 2002

[107] DOUBLET, Maurice « Les viles nouvelles dans l'agglomération parisienne de demain », numéro spécial de *Technique et Architecture*, novembre 1970, page 6.

[108] CARMONA, Michel. *Le grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- p.331

abandonnant par conséquent le dessin radial suivi par la croissance urbaine jusqu'alors. C'est sur ces axes que se situent les localisations choisies, au nombre de huit dans le Schéma directeur de Delouvrier, qui seront ramenées à cinq dans le Schéma révisé de 1969-1970.

Les cinq villes nouvelles d'Ile-de-France sont: Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Melun-Sénart devenue simplement Sénart.

Encadré 16 : Le Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles (PHEVN)

Entre 1999 et 2005, les villes nouvelles françaises ont fait l'objet d'un vaste Programme d'histoire et d'évaluation confié à Jean-Eudes Roullier. Ancien secrétaire général du Groupe central des villes nouvelles (SGVN), ce proche collaborateur de Paul Delouvrier est aussi l'un des pères fondateurs des villes nouvelles. Le Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles (PHEVN) a produit un imposant dossier documentaire avec l'objectif de fournir un ensemble d'informations sur les villes nouvelles : textes fondateurs, bases de données (population, construction, etc.), cartes et photographies.

Conçues voici quarante ans, les villes nouvelles réunissent aujourd'hui 1 040 000 habitants. Leur réalisation s'est appuyée sur un vaste effort public, tant au niveau des moyens que des structures de pilotage mises en place aux niveaux national et local. Elles ont fait appel à un certain nombre de procédures d'exception et constitué un vaste champ d'expérimentations en matière d'urbanisme, d'habitat et de vie sociale. Elles ont connu des difficultés. Aujourd'hui, ces villes-laboratoires, dont la plupart conservent un fort potentiel de développement, retournent progressivement au droit commun dans le cadre de leurs structures intercommunales. [109]

« *Si l'espace public n'a pas rempli toutes ses promesses, notamment comme lieu de vitalité de la société urbaine, générateur de citoyenneté, pendant un temps – et pour certains acteurs sociaux et professionnels – il a été synonyme de rénovation de la réflexion et de l'action urbaines. C'est dans ce moment de cristallisation thématique que l'expérience des villes nouvelles a joué à plein.* »[110]

En conclusion, il apparaît que les villes nouvelles ont pu jouer un rôle majeur de contribution à une (péri-)urbanisation ordonnée et rationnelle de l'Ile-de-France des décennies passées, et qu'elles connaissent aujourd'hui un fort succès là où l'on pensait qu'était leur point faible : l'emploi privé. Leur spécificité, cependant, a eu tendance à s'éroder et elles ont aujourd'hui moins pour fonction directrice de faire contrepoids à la métropolisation francilienne que la destinée de s'y couler. Néanmoins cela dépend pour chacune d'elles de leur différenciation en fonction de leur position dans la métropole (Saint-Quentin vs Sénart), du décalage entre profil d'emplois et profils d'actifs, de la plus ou moins forte dégradation de la cohésion sociale (sauf à Saint-Quentin), de leur positionnement sur des créneaux productifs banals, et de leur difficulté à offrir de véritables centralités urbaines alternatives en Ile-de-France[111].

Enfin, grands ensembles et villes nouvelles partagent, au regard de l'historien, de nombreuses similitudes de conception. Ils s'inscrivent sur fond d'un même rejet de la banlieue antérieure, toujours pensée confusément comme l'anti-modèle : les grands ensembles sont conçus pour régénérer les banlieues nées de la phase 1850-1950, et Paul Delouvrier dit vouloir construire des « cités anti-banlieue »[112].

L'importance de ce regard global sur la région parisienne et son agglomération, pour longtemps négligé, est adressé par la publication en 1967, de l' « Atlas de Paris et de la Région Parisienne ». Dans sa préface, Paul Delouvrier, Préfet de la Région Parisienne écrit :

[109] Programme interministériel d'Histoire et d'Evaluation des Villes Nouvelles françaises (2001 –2005) http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_final.pdf

[110] HERAT, Arlette et RAUTENBERG, Michel. « Le renouveau de l'espace public dans les villes nouvelles ». in *Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des Villes Nouvelles Françaises*. disponible sur http://www.culture.gouv.fr/culture/organisation/dapa/pdf/villes-nouvelles2007.pdf (dernière visite le 25/11/2012)

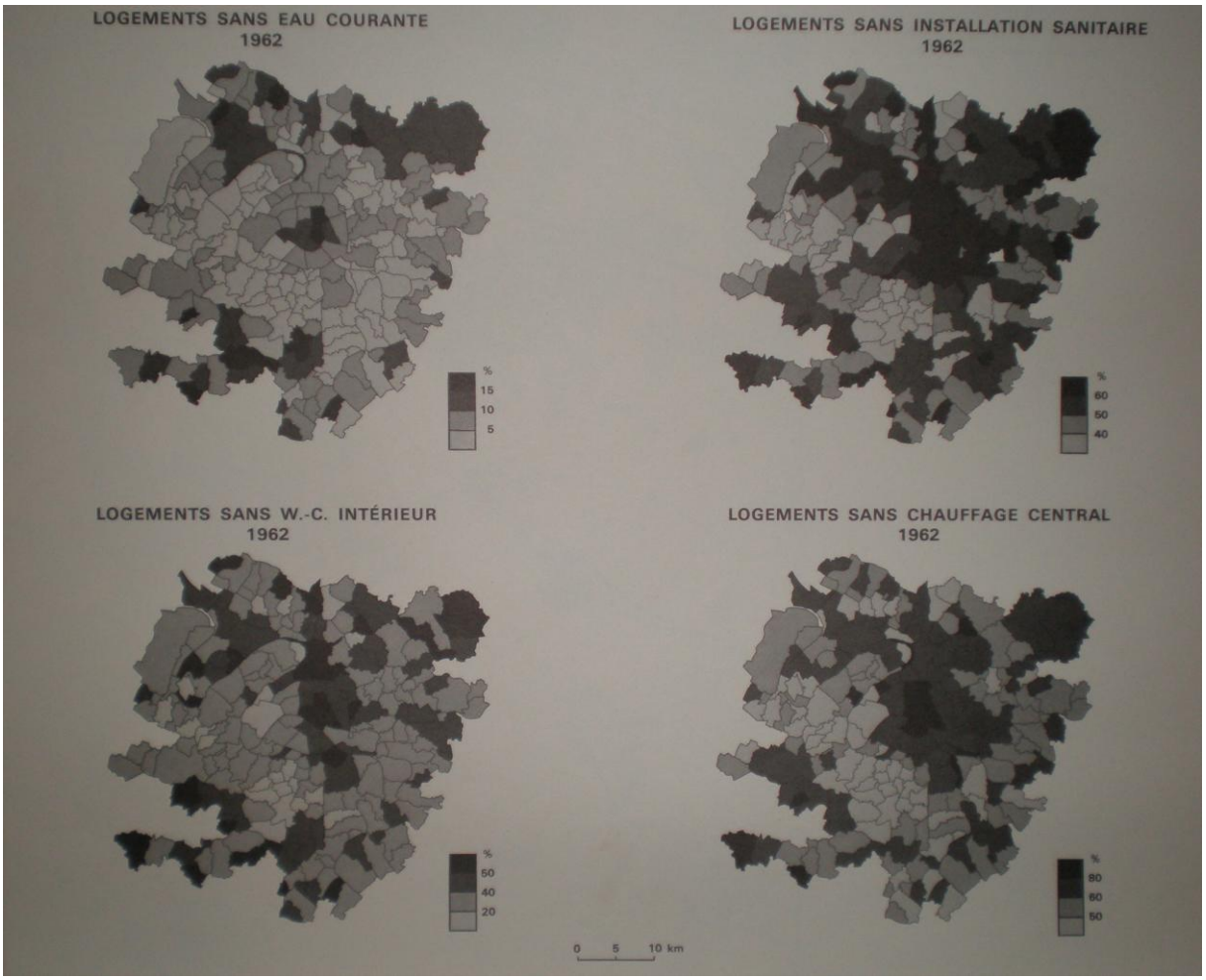
[111] « Evolution des fonctions des villes nouvelles depuis vingt ans : accueillir, produire, servir-desservir», recherche financée par le PUCA, 2004, 78p. + annexes Consultation CDU : CDU 57508 En ligne sur le site CDU http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/texteintegral/rapportsvillesnouvellesf.htm

[112] FOURCAUT, Annie. « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? » *In : Histoire urbaine,* 2006/3 n° 17, p. 7-25.

« Il y a près de quatre-vingt-ans – c'était en 1888 – que le plus récent atlas de la ville de Paris a été publié (…). Et depuis, à mesure que la banlieue s'ajoutait à la ville, à mesure que la ville devenait agglomération, que l'agglomération devenait région urbaine, rien, rien de semblable. »

L'atlas présente un portrait complet de la région et inclut le Schéma directeur. Parmi les aspects qui caractérisent la région parisienne, l'étude dévoile la réalité des logements qui comportent encore de la précarité étonnante (flagrante) soit le manque de l'eau courante, des installations sanitaires, w.-c. Intérieur et chauffage central.

Figure 76 : **L'Atlas de la Région Parisienne de 1962**



Atlas de Paris et de la Région Parisienne 1967

Sur la reproduction d'une page de l'atlas, la région parisienne est représentée dans quatre cartes datées de 1962 : Logements sans eau courante ; logements sans installation sanitaire, logements sans wc intérieur ; logements sans chauffage central (le plus foncé représente le pourcentage le plus élevé).

1.6. Les principaux dispositifs de la politique urbaine de 1850 à 1973

Lois et décrets précurseurs de l'habitat social

La Loi de Melun du 22 avril 1850, relative à l'assainissement des logements insalubres. Art. 1er - Dans toute commune où le conseil municipal l'aura déclaré nécessaire par une délibération *spéciale, il nommera une commission chargée de rechercher et indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager. Sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants*.

La spécificité de cette loi consiste dans l'imprécision de la définition de l'insalubrité et dans les pouvoirs nouveaux accordés aux municipalités. Ce texte, qui mobilise dans un premier temps les notables locaux, fait l'objet d'applications très différentes selon les communes. L'ensemble du dispositif s'appuie sur la décentralisation, et la responsabilité de l'expertise repose sur les capacités des Conseils municipaux. L'application de la loi à Paris va cependant en modifier le sens en conférant les compétences au préfet de la Seine. La mesure retenue est la condition d'expropriation publique en cas de causes d'insalubrité extérieure. La loi devient ainsi un moyen juridique de transformer la ville[113]. Si le taudis est défini comme une pathologie, dans le cadre d'une réforme morale et sanitaire, le logement est considéré par les hygiénistes et réformateurs sociaux comme un lieu fondamental d'intervention. Un nouveau sujet de préoccupation sociale apparaît : le logement, le ménage, l'habitat.

Les grands travaux de Haussmann : Haussmann, nommé préfet de la Seine par Napoléon III en 1853, fut le deuxième acteur significatif de la modernisation de la capitale. Bien que commencée avant 1848 (par exemple la rue de Rivoli), une transformation sans précédent de la ville a alors été facilitée par les innovations financières et les révolutions des techniques de construction. La vie économique et sociale est bouleversée : les ouvriers sont envoyés à la périphérie de la capitale – à Belleville spécialement – éloignés de leur travail. La politique appliquée par Haussmann est déterminée par le désir de garder la distance sociale propre à la bourgeoisie : l'ensemble urbain est segmenté et ségrégé avec des quartiers nord et est, ouvriers, et des quartiers centre et ouest, bourgeois.

La loi Siegfried du 30 novembre 1894 qui crée le nom d'« habitations à bon marché » (HBM) encourage l'offre de logements à prix social avec une exonération fiscale. La loi crée une série de dispositifs visant à favoriser les investisseurs et les futurs propriétaires : exemption de différents impôts et autorisations faite à certains organismes et institutions charitables, quand ils investissent leurs fonds dans la construction des HBM.

L'importance de la Caisse des dépôts et consignations est un autre aspect important lié à la naissance du logement social. La loi lui donne un rôle central en matière de financement. *« Parce que les 16 articles de la loi de 1894 ne constituent que le cadre général d'une politique dont il convient d'inventer les modalités de fonctionnement, l'intervention de la CDC, qui occupe par sa puissance financière une place centrale dans le dispositif, va être décisive. »*

La loi Strauss (1906) qui permet l'intervention des communes dans le logement social est un complément de la loi Siegfried. C'est la reconnaissance de la légitimité d'une « action

[113] BOURILLON, Florence « La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre ». In *: Revue d'histoire du XIXe siècle* [En ligne], 20/21 | 2000, mis en ligne le 04 septembre 2008, consulté le 27 septembre 2012. URL : http://rh19.revues.org/212

publique » pour promouvoir le logement social. La prudence des prêts de la Caisse des dépôts favorise la création des Offices publics d'HBM, autorisés par la loi Bonnevay de 1912

La loi Cornudet de 1919, dite loi de Cornudet et Sellier, propulse les propositions de Sellier en imposant pour la première fois aux communes de plus de 10.000 habitants de se doter d'un « *plan d'extension, d'aménagement et d'embellissement* ».

En 1928, la loi Loucheur prévoit la construction de 200.000 logements HBM et 80.000 logements à loyer moyen en 5 ans avec l'aide financière de l'État, dans le cadre des actions des offices de HBM. Cette loi programmatique prévoit un programme de financement public du logement, ce qui n'avait jusqu'alors jamais été établi. Cette loi met ainsi fin au débat sur les sources de financement pour la construction des logements populaires. Cette loi Loucheur se traduit dans le paysage de la capitale par une série de construction souvent en brique et à l'emplacement des anciens remparts de Paris : la « ceinture rose » le long des nouveaux boulevards des maréchaux.

Il faut encore souligner l'importance des mouvements caritatifs, surtout catholiques pour le logement comme la Ligue Nationale Contre le Taudis, installée à Paris en 1924 et dont seront issus, dès les années 1940, les PACT (Propagande et Action Contre les Taudis). Et après en 1951 : Naissance de la Fédération des PACT en région parisienne.

Lois et décrets de l'après guerre : d'abord les infrastructures et ensuite la préparation de la reprise de la construction des logements

Jusqu'à 1953 la priorité était donnée pour la reconstruction et les infrastructures, le Plan Courant, Loi 53-318 du 15 avril 1953, lance les bases pour la construction de logements sociaux et privés pour lutter contre le déficit patent. Même si la loi avait lancé les fondements pour relancer la construction de logements, c'est l'appel de l'Abbé Pierre pendant l'hiver 1954 contre le logement précaire qui déclenche les mesures prises pour remédier à la crise du logement. Des mesures d'urgence seront prises par la suite comme le décret n.54-634 du 12 juin 1954 sur l'aide financière pour le déménagement et la réinstallation de personnes ayant des ressources annuelles faibles ; la Loi 54-726 du 15 juillet 1954, permettant, à titre provisoire, de surseoir à l'expulsion de certains occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel ; circulaire du 26 juillet 1954 relative à une prime de déménagement et de réinstallation.

Avant cela, des mesures ont été prises pour préparer les bases, comme la création d'une administration de l'urbanisme dès 1941, à travers une Délégation générale à l'équipement national qui fut intégrée en 1944 au nouveau Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Et encore, la Loi du 15 juin 1943, (validée à la Libération - ordonnance du 27 octobre 1945) remodèle, unifie et rationalise la législation concernant l'urbanisme et ouvre une période d'urbanisme très centralisé (lois successives depuis la loi Cornudet de 1919). L'ordonnance n.45-2394 du 11 octobre 1945 institue des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement et ensuite en 1950 la Loi n. 50.854 crée l'appellation Habitation à Loyer Modéré – HLM qui vient substituer à l'expression Habitations à Bon Marché – HBM et « accorde au fonds national d'amélioration de l'habitat, dans la limite de 1 milliard de francs, des avances de trésorerie sans intérêt dont le montant se sera imputé à un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor. »

La loi du 6 août 1953 a facilité l'expropriation pour la construction de logements ou création d'activités et finalement pour lutter contre la spéculation foncière, la loi du 26 Juillet 1962 donne la possibilité de préemption par une autorité publique des terrains vendus dans les

zones déclarées d'aménagement différé- ZAD.

Les dispositifs créées pour accorder les moyens de financement nécessaires sont aussi décisifs pour la construction du logement social. D'abord, la loi de 1950 établit des primes annuelles en vue d'encourager la construction d'habitations accordées par le Crédit Foncier de France et qui va être adopté par la Plan Courant de 1953.

Un deuxième moyen important de financement est mis en œuvre par la loi du 24 mai 1951, qui établit la possibilité pour les organismes de HLM et les sociétés de crédit immobilier d'emprunter aux caisses d'épargne, et enfin, la participation des employeurs à l'effort de construction qui devient obligatoire en 1953. Ces moyens de financements s'ajoutent à la source principale de financement, les prêts HLM.

Lois et décrets concernant les grands ensembles et la modernité de l'habitat

La mesure fondamentale pour l'apparition des grands ensembles, c'est l'encouragement à la modernisation et rationalisation des méthodes de construction établie par la Loi 57-908 du 2 aout 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs.

C'est cette même loi qui accorde une somme de 230 milliards à la réalisation des programmes intéressant la région parisienne, dont 200 milliards pour la construction de logements destinés à la location – favorisant notamment la location de préférence à l'accession à la propriété.

C'est le Décret n. 58-1464 du 31 décembre 1958 qui va donner un statut aux grands ensembles en créant les zones à urbaniser par priorité – ZUP. Les ZUP ont été à l'origine d'une grille d'équipements dite « grille Dupont » fixée par un rapport de la Commission de la vie dans les grands ensembles et qui établissait une « Grille d'équipement d'un grand ensemble d'habitation ».[114] Mais en réalité, les ZUP étaient très critiquées par rapport au manque de concertation, surtout quant au financement entre l'Etat, les communes, les organismes aménageurs et les propriétaires fonciers ; et l'insuffisance des activités et des équipements, malgré les objectifs de mixité fonctionnelle.

Lois et décrets concernant le problème des bidonvilles et les solutions pour en finir – reconnaissance et prise en compte par le gouvernement

La Société Nationale de Construction pour les Travailleurs – SONACOTRA, est créée par l'article 116 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956 avec le décret n°56-1097 du 30 octobre 1956 qui fixe les conditions de participation de l'État au capital de la société et à sa gestion. La SONACOTRA, société d'économie mixte, a réalisé soit avec l'aide du Crédit Foncier, soit via des HLM, des groupes d'habitation et des foyers de célibataires qui ont contribué à l'absorption de travailleurs, anciens habitants de bidonvilles.

La première loi relative directement aux bidonvilles est la loi n. 64.1229 du 14 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 et irrécupérables, communément appelés « bidonvilles ».

La loi indique dans son Art. 1er – Tout terrain sur lequel sont utilisés, aux fins d'habitation, des locaux ou installations insalubres impropres à toute occupation dans des conditions régulières d'hygiène, de sécurité et de salubrité, peut être exproprié au profit(de la

[114] DUPONT, Gérard « Grille d'équipement d'un grand ensemble d'habitation », in « Rapport de la Commission de la vie dans les grands ensembles », *Urbanisme*, n.62-63, 1959, p.4-28. Réédité après modifications in *Urbanisme*, n. 75-76, 1962, p.21-35 puis in *Urbanisme* n. 90-91, 1965, p.73-84.

commune ou, à son défaut, d'une autre collectivité publique 5…). Cette loi prévoit aussi l'obligation d'offrir aux occupants des locaux insalubres, soit un relogement durable, soit un relogement provisoire en attendant l'attribution d'un logement définitif ainsi que le montant des indemnités de déménagement pour le cas où celui-ci n'est pas assuré par les soins de l'administration ou des entreprises chargées de l'opération. Le refus par les intéressés du relogement qui leur est offert permet leur expulsion, sans indemnité. Ensuite, la Loi 66-507 du 12 juillet 1966 modifie la précédente pour spécifier que l'objet de l'expropriation, est l'aménagement des terrains aux fins de construction des logements sociaux ou de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération d'urbanisme. Et encore, que les terrains expropriés ne peuvent être cédés qu'à une collectivité locale ou à un organisme d'HLM ou à une société d'économie mixte, aux fins d'être utilisés dans les conditions prévues à l'article 1er – I, et conformément à l'article 41 de l'ordonnance n. 58-997 du 23 octobre 1958 » ; c'est a dire : le logement social ou un objet d'intérêt collectif. Enfin, la Loi du 12 juillet 1966 permet à l'Etat et à ses établissements publics de procéder, par procédure accélérée, à l'expropriation des bidonvilles pour y construire des logements sociaux et de l'habitat provisoire.

En 1965, le Ministère de l'Intérieur effectue un recensement des habitants des bidonvilles en France qui donne le résultat d'un total de 75.000 personnes dont 46.500 dans la région Parisienne. La répartition des nationalités d'origine était 42% de Nord-Africains, 21% de Portugais, 8% de Français, 5% d'Espagnols et 24% de personnes ayant une autre nationalité ou de nationalité indéterminée[115].

En termes pratiques (ou de financement), c'est dans cette même année de 1965 que le budget du Ministère de la Construction a comporté un nouvel article intitulé « aide à la suppression des cités insalubres ».

La Loi n°70-612 du 10 juillet 1970 dite loi Vivien tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, établit des procédures renforcées de résorption de l'habitat insalubre et vise l'éradication des principaux bidonvilles en deux ans. La loi vise à faciliter et accélérer la suppression de l'habitat insalubre notamment par les dispositions règlementaires et financières permettant la mutation du foncier et dérogeant aux procédures de droit commun du code de l'urbanisme. Un régime dérogatoire d'expropriation pour cause d'utilité publique, régi par l'article 14 de la loi Vivien, permet l'arrêté préfectoral sans enquête publique préalable pour les immeubles qui ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable et d'une interdiction définitive d'habiter. Cette procédure permet un gain de temps considérable dans le processus d'éradication des bidonvilles.

Spécifiquement, la loi mentionne dans son article 24 la responsabilité financière de l'Etat sur le foncier dans le cas des bidonvilles – «En ce qui concerne les opérations relatives aux terrains sur lesquels sont utilisés aux fins d'habitation des locaux ou installations impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de sécurité ou de salubrité et communément appelés « bidonvilles », hormis le cas où l'arrêté de prise de possession du terrain est pris par le préfet sur demande du maire ou du représentant de toute collectivité intéressé, l'Etat supporte seul la charge financière de l'acquisition. Ce qui n'est pas le cas des autres opérations, où sont fixées autrement les modalités de financement, et notamment la

[115] MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT ET MINISTERE DES TRANSPORTS. «L'Assistance Sociale au Logement, La résorption des bidonvilles : Premier essai de l'application d'une politique concertée du relogement de l'action socio-éducative. » *In* : *Logement » Revue Mensuelle du Ministère l'équipement et du logement et du Ministère des transports*. N. 30, mai-juin 1968. Document en PDF disponible en ligne sur:
http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/documents/temis/16834/16834_1.pdf

répartition de la charge des opérations foncières entre l'Etat et les autres collectivités publiques intéressées.

Le PADOG, l'agglomération et les villes nouvelles : planifier la ville à l'échelle régionale -

Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne – PADOG, de 1960

Découpage de la région d'Ile de France, passant de trois à huit départements. Les départements de la Seine et la Seine-et-Oise ont été découpés donc en sept départements 1.les Hauts-de-Seine, 2.la Seine-Saint-Denis, 3. le Val-de-Marne, 4. les Yvelines, 5. le Val-d'Oise, 6. L'Essonne, et 7. Paris qui est à la fois une ville et un département; le département de 8. Seine-et Marne restant inchangé.

1965, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme – SDAU propose la création de 8 villes nouvelles. Le Schèma de 1969-1970 décide pour la création de 5 villes nouvelles d'Ile-de-France: Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Sénart.

Lois et décrets instaurant la fin des grands ensembles

Concours International de la Maison Individuelle (Concours Chalandon) qui conduit à la construction de 70 000 pavillons individuels familièrement désignés par un néologisme - ce sont les *chalandonnettes*[116]. L'accession à la propriété de leur maison engendre aussi à un certain désengagement de l'Etat à l'égard du financement du logement. Il y a un élargissement du champ d'intervention et de profit des banques ; c'est une façon d'offrir de nouveaux sorties aux grandes entreprises de construction, par le lancement de nouveaux produits leur permettant de rentabiliser leurs investissements dans l'industrialisation du bâtiment.

Circulaire Guichard du 21 mars 1973 - relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat – qui marqua un coup de frein dans la réalisation des grands ensembles et des ZUP. Selon la circulaire il ne faut plus réaliser de groupements de plus de 500 logements d'un seul tenant. Un temps d'exécution plus court et plus ferme (cinq ou six ans) et des limites de dimensions (2 000 ou 1 000 logements selon la taille de l'agglomération) sont fixés pour les ZAC (la taille était de 4 000 en moyenne pour les ZUP déjà réalisées).

[116] BERNSTEIN, Serge et RIOUX, Jean-Pierre. *La France de l'expansion - 2 : L'apogée Pompidou*. Paris, Points Histoire, coll. « Nouvelle histoire de la France contemporaine », 1995

2.1. Synoptique des principaux instruments de la politique urbaine de 1850 à 1973 : rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages

Projet politique / Outils (Rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages)	**Engagements explicites : Objectifs**	**Engagements implicites**	**Instruments / Opérationnel Réponses concrètes**	**Résultats : Implications L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
Loi de Melun : Loi du 22 avril 1850, 1ère loi pour le logement	L'assainissement des logements insalubres	C'est l'Insalubrité qu'on cherche à annihiler sous-toutes ses formes, c'est-à-dire sous les termes qu'on lui connaissait à l'époque, "obscurité", "saleté", "miasmes", et surtout "tuberculose"	Recommande la création de commissions, chargées de rechercher et d'indiquer les mesures essentielles d'assainissement des logements insalubres	Cette loi est considérée comme un point de départ du mouvement des habitations à bon marché,
Les grands travaux de Haussmann	Modernisation et embellissement de la ville ; finir avec l'insalubrité en donnant de l'air et de la lumière aux espaces urbains	Chasse aux pauvres du centre ville, ouvriers, artisans, employés, petits fonctionnaires, ne peuvent plus revenir se loger sur Paris ; début d'une ségrégation socio-spatiale	Restructuration des voies, démolition des quartiers insalubres, ouverture d'avenues et boulevards, construction de monuments et logements	Augmentation des prix des terrains et appartements à Paris
Loi Siegfried du 30 novembre 1894 Création des HBM	crée le nom d'« habitations à bon marché » (HBM)	Le taudis est identifié comme un lieu pathogène et morbide. Le logement est dès lors considéré par les hygiénistes et les réformateurs sociaux comme un lieu essentiel d'intervention dans la perspective d'une réforme morale et sanitaire	Offre de logements à prix social avec une exonération fiscale. Marque le début des dispositifs législatifs en faveur de l'habitat social	La loi crée une série de dispositifs visant favoriser des futurs propriétaires et quelques points innovateurs comme l'exemption de différents impôts et l'autorisation de certains organismes, institutions charitables, pour investir leurs fonds dans la construction des HBM.
Loi Strauss (1906) Logement social	Permet l'intervention des communes dans le logement social, complément de la loi Siegfried.	C'est la reconnaissance de la légitimité d'une « action publique » pour promouvoir le logement social ; désormais, l'H.B.M. doit satisfaire à une nouvelle condition : la salubrité.	Renforce les mesures précédentes qui s'étaient révélées trop timides, donc inefficaces.	Sa principale nouveauté vient de ce que l'on a profité du mouvement en faveur de l'hygiène urbaine pour résoudre le problème qualitatif du logement en même temps que le problème quantitatif.
Loi Bonnevay de 1912 Création offices HBM	Règle les modalités d'intervention des communes et de l'Etat. Améliore et renforce les immunités prévues par les lois précédentes et introduit un nouveau critère dans l'appréciation des logements : désormais le loyer maximum est fonction du nombre de pièces du logement ;	Cette loi fait du logement populaire un service public. Le locataire accède à un nouveau statut et son existence sociale, ses besoins, ses droits et ses devoirs, son accès à l'espace et à l'hygiène vont être alors être publiquement reconnus et débattus	La prudence des prêts de la Caisse des dépôts favorise la création des Offices publics d'HBM, autorisés par la loi ; Marque aussi l'entrée à part entière des collectivités locales dans la promotion et la gestion du logement social	Les villes peuvent être autorisées à construire elles-mêmes des logements destinés principalement aux familles nombreuses. Mais elles n'ont pas le droit de les gérer. Les villes peuvent consentir des subventions, sous forme de réduction

Projet politique / Outils (Rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages)	**Engagements explicites : Objectifs**	**Engagements implicites**	**Instruments / Opérationnel Réponses concrètes**	**Résultats : Implications L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
	Création des Offices publics d'HBM			de loyers, aux sociétés qui logent des familles nombreuses
Loi Cornudet de 1919 et Sellier Cités jardins	Impose pour la première fois aux communes de plus de 10.000 habitants de se doter d'un « plan d'extension, d'aménagement et d'embellissement » ; étaient aussi concernés les groupes d'habitation, lotissement et communes partiellement ou totalement détruites par faits de guerre	Cette loi instaure en France l'urbanisme de plan et mentionne sans les définir les lotissements Cette loi apparaît comme une première loi de planification urbaine. Dans le contexte de son époque cette loi fut ambitieuse et n'a été appliquée que partiellement	Soumission des opérations de lotissements à un régime d'autorisation « Un plan d'aménagement comprenant la raccordement avec les voies publiques et s'il y a lieu avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune doit être déposé en Mairie « (article 8 de la loi)	Les propositions de Sellier sur les cités jardins sont stimulées par la loi Cornudet ; Deux réponses majeures à la question du logement : les cités jardins et les HBM, et d'autre part les lotissements d'initiative privée, spontanées et non encadrés par l'ordre public
Loi Loucheur 1928 Construction de HBM	Prévoit dans le cadre des actions des offices de HBM, la construction de 200.000 logements HBM et 80.000 logements à loyer moyen en 5 ans avec l'aide financière de l'État	L'effort financier fait par l'Etat en application de cette loi ne sera pas renouvelé dans la période de l'entre deux guerres et la pénurie de logements fut dramatique à la veille de la seconde guerre mondiale	Prévoit un programme de financement public du logement, ce qui auparavant n'était pas encore établi avec plusieurs discussions sur les sources de financement pour la construction des logements populaires	Va avoir pour conséquence à Paris ce qui est appelé la « ceinture rose »
Ordonnance n.45-2394 du 11 octobre 1945 Crise du logement	Prise en vue de remédier aux difficultés de logement causées par les destructions de la deuxième guerre mondiale.	La construction de logements reste très insuffisante dans la région parisienne et dans toute la France car après la guerre la reconstruction des régions endommagées et de l'infrastructure reste prioritaire	Institue des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement, comme le principe de la réquisition de logements	Ces mesures, qui avaient initialement vocation à répondre à une situation temporaire d'une gravité particulière, sont restées en vigueur du fait de la persistance de la crise du logement.
Loi n. 50.854 1950 HBM-HLM	Prévoit des investissements de la part du gouvernement, des primes annuelles a accorder en vue d'encourager la construction d'immeubles à usage principal d'habitation ; crée l'appellation Habitation à Loyer Modéré – HLM qui vient se substituer l'expression Habitations à Bon Marché – HBM	La prévision de ces investissements ne garantit pas la résolution de la crise du logement	Accorde au fonds national d'amélioration de l'habitat, dans la limite de 1 milliard de francs, des avances de trésorerie sans intérêt dont le montant sera imputé à un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor	Etablit des primes annuelles en vue d'encourager la construction d'habitations accordées par le Crédit Foncier de France et qui vont être adoptées par la Plan Courant de 1953, mais le taux de construction reste faible

Projet politique / Outils (Rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages)	**Engagements explicites : Objectifs**	**Engagements implicites**	**Instruments / Opérationnel Réponses concrètes**	**Résultats : Implications L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
Plan Courant, Loi 53-318 du 15 avril 1953	Lance les bases pour la construction de logements sociaux et privés pour lutter contre le déficit de logements ; La loi prévoit que le gouvernement établira un plan de modernisation et d'équipement du bâtiment capable d'assurer l'édification de 240.000 logements au minimum chaque année ;	Met en place un cadre propice à la construction de logements de masse : une série d'interventions facilitant la construction de logements tant du point de vue de la construction que du point de vue du foncier et du financement.	Réduction sensible des prix du bâtiment par des mesures techniques, financières et éventuellement fiscales ; une rationalisation et une normalisation de la construction avec notamment une aide à l'artisanat du bâtiment pour s'adapter aux nouveaux procédés de construction ; formation professionnelle des jeunes et des adultes pour résorber le chômage et assurer la main d'œuvre qualifiée nécessaire à la réalisation du plan ; une politique du crédit répondant aux besoins des entreprises de tous ordres et favorisant le progrès technique.	A lancé les fondements pour relancer et moderniser la construction de logements
Appel de l'Abbé Pierre à l'hiver 1954	Appel public contre le logement précaire de l'Abbé Pierre à la Radio-Luxembourg	Mobilisation de l'opinion publique en faveur du logement pour les plus démunis pour faire bouger les mesures du gouvernement sur ce sujet. Cet appel montre que l'Etat a tardé à prendre la mesure des besoins en matière de logements.	Sous la pression de l'opinion publique, , le gouvernement adopte un programme de 12 000 logements neufs en cités d'urgence, logements destinés à accueillir tes familles ou les isolés qui sont à la rue ; Les textes concernant l'urbanisme l'Habitation et la Construction et le logement sont regroupés en un code de l'urbanisme et de l'Habitation.	Déclenche les mesures prises pour remédier à la crise du logement dans le milieu politique ; Création de l'association Emmaüs
Décret n.54-634 du 12 juin 1954 mesures d'urgence pour l'expulsion et relogement Loi 54-726 du 15 juillet 1954 Circulaire du 26 juillet 1954	Aide financière pour le déménagement et la réinstallation de personnes ayant des ressources annuelles faibles ; Permets, à titre provisoire, de surseoir à l'expulsion de certains occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel ; Relative à une prime de déménagement et de réinstallation	Ce sont des mesures d'urgence e pas des mesures à long terme	Mesures pour reloger d'urgence des familles dans des situations de difficulté	La pénurie du logement ne sera pas résolue par des mesures d'urgence

Projet politique / Outils (Rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages)	**Engagements explicites : Objectifs**	**Engagements implicites**	**Instruments / Opérationnel Réponses concrètes**	**Résultats : Implications L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
Loi 57-908 du 2 aout 1957 Grands ensembles	Favoriser la construction de logements et les équipements collectifs ; 230 milliards à la réalisation des programmes dans la région parisienne, dont 200 milliards pour des logements destinés à la location	L'Etat prend en mains le problème du logement et fait son choix pour le résoudre avec le logement de masse, avec la création des grands ensembles ; Favorise notamment la location de préférence à l'accession à la propriété	Encouragement à la modernisation et rationalisation des méthodes de construction	La mesure est fondamentale pour l'apparition des grands ensembles
Décret n. 58-1464 du 31 décembre 1958 ZUP	Création des zones à urbaniser en priorité - ZUP	Donne un statut aux grands ensembles en créant les zones à urbaniser en priorité – ZUP ; Pour favoriser la mixité fonctionnelle, doter les grands ensembles des équipements urbains nécessaires selon le nombre d'habitants	Les ZUP ont été à l'origine d'une grille d'équipements, la « grille Dupont »	Manque de concertation, quant au financement entre l'Etat, les communes, les organismes aménageurs et les propriétaires fonciers ; et l'insuffisance des activités et des équipements, malgré les objectifs de mixité fonctionnelle.
Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne – PADOG, de 1960	Le PADOG distingue 4 zones, qui justifient 4 politiques d'aménagement différentes.La 1ère est le noyau central de Paris ; la 2ème zone est constituée par les dix arrondissements périphériques (2 millions d'habitants sur un total de 3 millions) ; La 3ème zone est la banlieue (214 communes, avec 4 millions d'habitants. La 4ème zone est constitué par la partie rurale de la Région Parisienne. (1.200.000 hab.)	Le plan prévoit une limitation stricte de la croissance de la population qui serait portée de quelque 8 millions d'habitants en 1960 à 9 millions d'habitants dix ans plus tard. L'espace urbanisable à cet effet est contenu dans un périmètre d'agglomération rigide.	Les départements de la Seine et la Seine-et-Oise ont été découpés 1.les Hauts-de-Seine, 2.la Seine-Saint-Denis, 3. le Val-de-Marne, 4. les Yvelines, 5. le Val-d'Oise, 6. L'Essonne, et 7. Paris qui est à la fois une ville et un département ; le département de 8.Seine-et Marne restant inchangé ; Création de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne – IAURP	Le plan doit résoudre le problème de, 6 millions de personnes supplémentaires, soit 75% d'augmentation par rapport à la population existante. Pourtant l; il est critiqué par le manque d'anticipation, pour n'avoir pas vu assez grand et pour avoir accordé trop de dérogations au plan d'origine en dehors du périmètre d'agglomération
Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme – SDAU de 1965, et la création de 8 villes nouvelles	Aaméliorer le réseau de transports de manière à mettre le centre à la portée des habitants de la banlieue ; améliorer l'équipement dans les banlieues ; réaliser des centres urbains nouveaux, situés, pour partie dans l'agglomération existante, pour partie en dehors		Par la suite (1969), la création des cinq villes nouvelles d'Ile-de-France: Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Sénart	Entre autres conclusions, le Schèma prévoit la construction des villes nouvelles comme la solution pour contrôler la croissance urbaine dans les banlieues et l'explosion démographique qui menace Paris

Projet politique / Outils (Rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages)	**Engagements explicites : Objectifs**	**Engagements implicites**	**Instruments / Opérationnel Réponses concrètes**	**Résultats : Implications L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
Loi n°70-612 du 10 juillet 1970 dite VIVIEN tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre	Vise à faciliter et accélérer la suppression de l'habitat insalubre notamment par les dispositions règlementaires et financières permettant la mutation du foncier et dérogeant aux procédures de droit commun du code de l'urbanisme.	La « suppression de l'habitat insalubre » le terme utilisé dans le titre de la loi exprime clairement que ce mode d'habitat est inacceptable et doit être supprimé, pas adapté ou transformé, mais annihilé	Un régime dérogatoire d'expropriation pour utilité publique permet de prononcer la DUP par arrêté préfectoral sans enquête publique préalable pour les immeubles qui ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable et une interdiction définitive d'habiter. Cette procédure permet un gain de temps considérable dans le processus d'éradication des bidonvilles ; En plus, l'Etat supporte seul la charge financière de l'acquisition des terrains des bidonvilles	L'établissement des procédures renforcées de résorption de l'habitat insalubre et vise l'éradication des principaux bidonvilles en deux ans
Concours International de la Maison Individuelle (Concours Chalandon) 1969	L'accession à la propriété pour répondre aux aspirations des familles françaises ; mise sur le marché de nouvelles formules d'épargne et de prêts.	Désengagement de l'Etat à l'égard du financement du logement. ; élargissement du champ d'intervention et de profit des banques ; offrir de nouvelles sorties aux grandes entreprises de construction, par le lancement de nouveaux produits leur permettant de rentabiliser leurs investissements dans l'industrialisation du bâtiment.	Construction de 70 000 pavillons individuels	C'est une révision radicale de la politique du logement afin de « libérer l'urbanisme ». Les investisseurs privés sont invités à participer au financement des grandes opérations d'urbanisme et la politique d'accession à la propriété de la maison individuelle connait un succès croissant.
Circulaire Guichard du 21 mars 1973	Relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et là a lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat	Marqua un coup de frein dans la réalisation des grands ensembles et des ZUP	Plus possible de réaliser des groupements de plus de 500 logements d'un seul tenant. Temps d'exécution plus court et plus ferme (cinq ou six ans) et limites des dimensions (2 000 ou 1 000 logements selon la taille de l'agglomération pour les ZAC (avant 4 000 en moyenne pour les ZUP déjà réalisées)	

2.2. Synoptique des principaux acteurs de la politique urbaine entre 1850 et 1973

Acteurs	Cadre Institutionnel	Rôle
Grands Hommes Politiques : De Melun, Siegfried, Cornudet, Sellier	Sénateurs, députés Gouvernements	Création de lois et instruments contre l'insalubrité de l'habitat et en favorisant la construction des logements à bon marché
Caisse des dépôts et consignations	Organisme financie qui dispose de garanties de l'Etat pour prêter de l'argent	Rôle central en matière de financement, création de modalités établies par les 16 articles de la loi de 1894 (Loi Siegfried)
Mouvements caritatifs, surtout catholiques pour le logement	Création des organisations pour le logement comme la Ligue Nationale Contre le Taudis, installée à Paris en 1924 et dont seront issus, dès les années 1940, les PACT (Propagande et action contre les taudis). Et après en 1951 : Naissance de la Fédération des Pact, en région parisienne.	Initiative citoyenne contre le mal-logement
Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitation et de la construction 1944 Direction de la construction et Direction de l'aménagement du territoire 1949 Direction générale de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU et DATAR 1963	Regroupait l'ensemble des attributions concernant la planification et la construction
Abbé Pierre	Prêtre catholique français, député, activiste pour le logement digne	Responsable pour la prise de décision et actions en faveur du logement par le gouvernement après son célèbre « l'appel de l'Abbé Pierre » ; fondateur du Mouvement Emmaüs (organisation laïque de lutte contre l'exclusion) comprenant la Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés et de nombreuses autres associations, fondations et entreprises de l'économie sociale

2.3. Synoptique des inventaires successifs de la situation du mal-logement, de la précarité, taudis et bidonvilles

Année/ document	Caractéristiques	Localisation	Etablissements plus importants (noms et taille)	Situation Globale
1850 Loi de Melun Après des rapports des médecins et hygiénistes la première loi du 13 avril 1850, la loi de Melun, qui traite de l'aménagement des logements insalubres se concrétise	Les logements insalubres sont dénoncés par plusieurs rapports suite à la révolution de 1848, à l'écho des travaux des hygiénistes et philanthropes et aux épidémies de choléra des années1832 et 1835. Ainsi, le logement insalubre est définit pour la première fois, il s'agit de « logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants. »	Dans Paris 8ème ; 9ème et 12ème arrondissements de l'époque	Selon les statistiques sur le taux de mortalité du à l'épidémie de cholera les quartiers les plus touchés dans Paris étaient les plus pauvres soit les : 8ème ; 9ème et 12ème arrondissements de l'époque Plus précisément :le vieux centre historique - quartiers : 1. Saint-Jacques, Jardin du Roi sur la rive gauche de la Seine, Île de la Cité, 2. Arcis, Hôtel de Ville, Arsenal, Île-Saint Louis et aussi Quinze-Vingts 3. sur la rive droite –et aussi à un moindre degréles Invalides et Saint-Thomas d'Aquin	Au XIXème siècle, des médecins parcourent les villes et les quartiers populaires pour décrire les conditions épouvantables de logement de la classe ouvrière, les statistiques sont construites à partir du taux de mortalité de l'épidémie de cholera
1965 recensement	Bidonvilles, cités de fortune insalubrité, pas d'eau potable, , manque d'hygiène , manque de ramassages d'ordures et des boues, baraquements construits avec des matériaux précaires, pas équipés en électricité, dépourvus de protection adéquate contre la pluie et surtout contre le froid de l'hiver	Autour de Paris principalement dans les banlieues nord	**Région Parisienne** Champigny-sur-Marne (15.000hab) ; Nanterre (10.000 hab) ; Saint-Denis (5.000 hab) ; La Courneuve (2.500 hab) ; Gennevilliers (2.500 hab) ; Massy (1.000 hab) Marseille (8.000 hab), Lille (4.000 hab) et Toulon (2.000 hab)	255 bidonvilles repérés Total de 75.000 personnes majoritairement de nationalité étrangère Paris et sa banlieue (62 %) ; où 119 bidonvilles regroupant 4.100 familles, 20.009 personnes et 47.000 personnes pour tout le pays ;

II.3. De la fin des bidonvilles, aux grands ensembles comme lieux à problèmes et aux mesures de lutte contre les effets négatifs des inégalités urbaines : 1973-2013

Avec la « crise du pétrole », les années 1973 et 1974 marquent un tournant majeur dans la vie politique française et, plus largement, pour l'économie mondiale. C'est avec la crise du pétrole de 1973 donc que commence cette nouvelle période. A partir de là, le discours sur les politiques du logement change progressivement. L'année 1973 est la dernière année où plus de 60 % de la production de logement bénéficie d'aides directes de l'Etat (HLM ou primes à l'accession)[116].

La tourmente de mai 1968 avait été pour les responsables de la conduite des affaires du pays non pas une remise en cause de la croissance elle-même, mais un simple avertissement quant à la nécessité qu'il y avait à mieux organiser l'accueil et l'intégration des "oubliés de la croissance", dans le nouveau modèle de promotion choisi d'une société du bien-être. Dès lors, petits commerçants et artisans, paysans déracinés, jeunes sans emploi, handicapés, personnes âgées, immigrés, vont faire l'objet d'une sollicitude accrue, entraînant la définition et la mise en place de politiques spécifiques. Tâche de longue haleine, certes, qui mobilise de façon croissante l'attention et l'effort de la classe politique et administrative, émue par l'ampleur du problème social des 'exclus'. Mais le cap reste fixé sur l'objectif de l'industrialisation, de la modernisation, et de l'urbanisation du pays. [117]Le Sommet de la Terre – la conférence des Nations unies sur l'Environnement humain (CNUEH) de 1972 à Stockholm[118] et la publication du rapport « *The Limits to Growth »,* traduit en français par l'interrogation « *Halte à la croissance ?* » de 1972 par le « *Club de Rome* » qui avertie sur les limites de la croissance et encore, les contestations de 1968, marquent une prise de conscience d'une pénurie prévisible des sources énergétiques et des conséquences du développement industriel sur l'environnement.

Les préoccupations écologiques ainsi que l'idée de qualité de vie deviennent parties intégrantes du profond changement de valeurs de la société. Une volonté de changer le cours des choses va s'affirmer les années qui suivent. Ainsi la promotion de la croissance quantitative et de l'industrialisation jusqu'alors en position prioritaire sur les politiques va laisser place à des concepts plutôt qualitatifs comme ceux de « qualité de vie » et « équilibre collectif ». En 1968 « *Le droit à la ville* » d'Henri Lefebvre est publié puis en 1970 « *La révolution urbaine* » de ce même auteur. Ces deux ouvrages vont énormément influencer dans les décennies qui suivent, non seulement la pensée et les concepts sur l'urbain, mais aussi toute une série de politiques urbaines jusqu'à nos jours.

Les politiques urbaines de cette période suivent donc la tendance donnée par ces nouvelles valeurs de société promotionnelles. Valéry Giscard d'Estaing, président de la république de l'époque, se fait porte parole de ce mouvement. «*Dans la phase nouvelle qui s'ouvre alors, le rôle des valeurs s'affirme avec une force extrême. L'aménageur, obligé de se poser des questions sur l'action qu'il mène, s'interroge sur sa signification profonde. Cette nouvelle*

[116] DRIANT, Jean-Claude « La longue marche des politiques du logement en France 1850-1995 ». In : *Pour Mémoire*. Comité d'Histoire. Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Disponible sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PM11.pdf (dernière visite 14/12/2012)

[117] CARMONA, Michel. *Le grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne*, 1980.- 2 vol. (703 p. + 339 p.)p.140

[118] Le *Rapport de Founex* de 1971, synthèse des premiers travaux de préparation à la Conférence de Stockholm, estime que « la pauvreté est la pire des pollutions » et qu'il faut la combattre en priorité. La conférence a comme résultat la reconnaissance des états qu'il faut articuler les questions d'écologie avec les problèmes de développement et pose les bases d'un droit international de l'environnement, tout en prenant soin de confirmer le bien-fondé du libre-échange. La conférence de Stockholm s'est achevée par une déclaration de 26 principes, par des objectifs spécifiques accompagnés d'un plan d'action, et par la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

conception entend du même coup, porter un coup d'arrêt au gigantisme. Les «grands gestes» en matière d'architecture, d'urbanisme et d'aménagement ne sont plus de mise. (…) Le nouvel aménagement doit faire preuve de modération. Il doit être à la mesure de l'homme : « l'époque des villes gigantesques, ou celle des organisations démesurés est révolue. J'ai contribué à y mettre en terme »[119].

Selon Carmona, l'aménagement devient un problème de civilisation et, en tant que tel, il participe au renversement de la hiérarchie des valeurs qui, entre 1970 et 1974, voit l'exigence de la qualité de la vie l'emporter sur des valeurs de croissance, l'enracinement primer sur la mobilité, le qualitatif éclipser le quantitatif. « *Avant, les hommes voulaient "avoir plus" ; maintenant, il s'agit "d'être mieux". La qualité de la vie devient le guide suprême de l'aménagement*. » [120]

Si le discours officiel tourne sur la qualité de vie comme une évolution sur une production à l'échelle industrielle des espaces d'habitation, pour le secteur privé c'est l'ouverture d'un nouveau marché vu l'épuisement de la production en masse de logements.

Il s'agit ainsi de l'ouverture d'un nouveau marché encore au profit des grandes entreprises ; l'Etat se désengage du financement direct, cherche à faire assurer ce financement par le marché et le libre jeu économique des entreprises. Pour cela le principe d'une délégation de réalisation au grand privé est conservé mais il faut alors créer et assurer une rentabilité à ce nouveau marché. On ne « vend » plus l'assurance du revenu en raison du volume et des économies d'échelles correspondant à la masse de logements à produire mais en raison d'une nécessité de la qualité. On ouvre un nouveau marché lucratif : celui de la réhabilitation sinon remplacement des logements de masse certes déjà existants mais développés autrefois en dehors de ces standards de qualité…

3.1. 1973-1979 : De l'aide à la pierre à l'aide à la personne et autres changements introduits par la réforme du financement du logement

La loi du 3 janvier 1977 de Raymond Barre réforme le financement du logement. Elle a « *pour objet de favoriser la satisfaction des besoins en logements et en particulier de faciliter l'accession à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logements à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part* »[121]. Sont créés avec cette loi, les prêts d'accession à la propriété (PAP), les prêts locatifs aidés (PLA), les prêts conventionnés (PC) et l'aide personnalisée au logement (APL). Cette réforme est le point de départ du désengagement financier de l'Etat : le taux de subvention publique pour la construction neuve passe de 20% à 12 %. Les aides à la pierre financées par l'Etat passent de 43 milliards de francs en 1978 à 28 milliards en 1993[122].

C'est la fin de la construction des grands ensembles, le grand retour du pavillonnaire et le logement individuel que redevient dominant. Plus de la moitié des constructions de logements en 1977 sont des maisons individuelles[123].

---

[119] GISCARD D'ESTAING, Valéry. *Pour un environnement « à la française »,* textes et déclarations, Paris, S.I.D., 1977. p.167

[120] CARMONA, Michel. Le grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne Sl., 1980.- 2 vol. (703 p. + 339 p.) p.137

[121] Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 "Maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement"(loi n°77-1)

[122] CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION. *Dossiers Thématiques – Logement et hébergement.* Disponible sur http://www.cnle.gouv.fr/Dates-cles-de-1894-a-1982.html (dernière visite le 11/01/2013).

[123] CROIZE, Jean-Claude *L'Habitat individuel dans les villes françaises*, in Colette Vallat, Antoine Le Blanc, *Pérennité urbaine ou la ville par-delà ses métamorphoses : Traces*, L'Harmattan, 2009, pp. 209-220.

La loi du 3 janvier 1977 est en fait l'aboutissement d'un ensemble de réflexions sur les changements nécessaires à la politique du logement. Le débat sur l'efficacité des aides publiques au logement commence en 1970 avec la publication du rapport Consigny, réalisé dans le cadre des travaux préparatoires du VIème Plan, qui pointe les défauts et les incohérences des interventions publiques en matière d'aide au logement. Ce rapport critique la mission sociale des HLM et surtout l'ensemble des aides de l'Etat au logement. Les conclusions présentent des propositions tendant à accentuer le caractère social : le désengagement de l'Etat du financement du logement à l'avantage du secteur privé, doit comporter des efforts sur le revers de cette politique, c'est-à-dire pour assurer la solvabilité de ceux qui ne peuvent se subvenir de manière autonome sur le marché libre. Ce rapport soulève la plupart des questions sur la politique du logement, qui seront au centre du débat dans les années suivantes, et est la source des réflexions qui conduisent à la loi de 1977 sur la réforme du financement du logement.

Ces réflexions sont principalement présentes au sein de trois textes–: le Livre Blanc de l'Union des HLM en 1975[124], le rapport Nora-Eveno sur l'amélioration de l'habitat ancien[125] et le rapport Barre sur la réforme du financement du logement[126].

Le livre blanc intitulé "Propositions pour l'habitat", édité par l'union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM), en 1975, fait un constat très inquiétant du manque de logements et revendique la qualité de l'habitat pour tous. Le livre blanc insiste encore sur la nécessité d'intégration de la politique du logement dans une stratégie sociale d'ensemble. [127]

Le rapport de S. Nora et B. Eveno publié aussi en 1975 est rédigé pour répondre à la demande du ministre de l'équipement sur la question de « *l'amélioration de l'habitat ancien* ». Les auteurs révèlent que les couches de population les plus fragiles en termes de ressources sont de fait exclues des HLM, et renvoyés aux conditions de logement les plus mauvaises, en l'affaire l'habitat ancien dégradé des centres historiques des villes.

Le rapport souligne en particulier que « dans les HLM les ménages aux revenus les plus bas sont constamment sous-représentés : 15% seulement des très pauvres (moins de 23 000 francs/an) résident dans les HLM qui pourtant constituent 28% du parc locatif » En revanche, « le parc HLM est en totalité en « loyer modéré » mais il est loin d'être à « occupation sociale ». De 25 à 40% des locataires disposent de ressources supérieures aux plafonds réglementaires. Le rapport conclut enfin que « le parc HLM vieillit mal : d'une part, la fraction la plus ancienne du parc arrive à l'âge des grosses réparations ; d'autre part, l'accent (dans les attentes des habitants) est mis maintenant sur la qualité de l'habitat et l'humanité de l'urbanisme. Et il faut donc entreprendre la réhabilitation des ensembles de logement HLM les plus dégradés, et engager une politique plus volontariste de réhabilitation de l'habitat ancien, afin d'y mieux accueillir les exclus des HLM ». C'est à quoi s'emploiera à la suite de ce rapport le Groupe de coordination « habitat et vie sociale », sous la responsabilité de R. Lion[128].

Finalement, le rapport Barre, publié en 1976, dresse le bilan de la période 1965-1975 : si la

[124] Propositions pour l'habitat, Livre blanc de l'UNFOHLM, supplément

[125] NORA, Simon et EVENO, Bertrand (dir.) *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*, La Documentation française, Paris, 1976.

[126] BARRE, Raymond (dir.) *Rapport de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement*. La Documentation française, Paris, 1976.

[127] UNION NATIONALE DES FEDERATIONS D'ORGANISMES HLM, UNFOHLM. *Propositions pour l'habitat, Livre Blanc.* 1975.

[128] FLAMAND, Jean-Paul, *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris : La Découverte, 1989. p. 307

crise quantitative du logement a été résolue et si l'efficacité économique de la politique du logement est certaine, son efficacité sociale est plus ambiguë. Le rapport Barre propose différentes solutions et en particulier la création d'une aide personnalisée au logement (APL) et la suppression à terme des aides à la pierre.

Globalement, le rapport Nora-Eveno s'aligne sur les propositions du rapport Barre dans le cadre d'un système cohérent où les aides à l'amélioration de l'existant s'inscriraient dans le cadre plus général de la réforme des aides au logement.

Les constats émis par ces rapports s'accordent sur la liberté de choix des statuts et de la qualité comme des principaux problèmes du logement. Encore ils considèrent que l'efficacité sociale des aides au logement est insuffisante et qu'il faut passer d'une logique d'aide à la construction à un système basé sur des aides personnelles « modulées de façon fine et continue en fonction du revenu ». [129]

Trois dynamiques : renouveler les formes urbaines, faire du logement de qualité, réhabiliter le parc immobilier à haute valeur patrimoniale

Il y a donc, trois grands changements que vont s'opérer avec la loi du 3 janvier 1977 par laquelle Raymond Barre réforme le financement du logement : 1. la substitution des grands ensembles pour une production plus adaptée des formes urbaines. 2. l'amélioration de la qualité du logement comme enjeu social, lorsque la production massive n'est plus une nécessité et lorsque le choc pétrolier modifie le contexte économique et énergétique. 3. l'émergence des nouveaux modes d'intervention en termes de conservation et réhabilitation fondées sur le respect du patrimoine et des quartiers historiques.

Sur ce thème, le renouveau de la politique appliquée à l'habitat existant, est tiré du rapport Nora-Eveno. Dans le parc privé, aux aides de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (l'ANAH, créée en 1971), la loi ajoute un plan d'amélioration de l'habitat ancien et les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont créées par une circulaire du 1er juin 1977 afin de faciliter le recours aux aides de l'ANAH au sein de périmètres prioritaires.

Pour le parc social, principalement dans les grands ensembles qui commencent à se dégrader et souffrent de lacunes en matière d'isolation thermique, la loi crée la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) outil financier parallèle au PLA pour l'amélioration des HLM existants.

Le début du programme Habitat et vie sociale (HVS) en 1977 donne à la PALULOS ses premiers chantiers d'expérimentation.[130] Le dispositif HVS (Contrat de Plan 1976-1980) [131] vise l'amélioration d'une cinquantaine de cités HLM en cherchant « à associer étroitement les investissements à réaliser pour améliorer la qualité du cadre bâti, le confort des logements et les actions concourant au développement de la vie des quartiers : aménagement des espaces extérieurs, implantation d'équipements collectifs, animation sociale »

Habitat de qualité signifie un habitat plus cher donc a priori réservé à ceux qui en ont les moyens. Pour les entreprises privées de la filière cela signifie soit faire prendre en charge par l'Etat ce coût supplémentaire de la qualité, soit avoir l'assurance d'un vaste marché de la reconstruction, et pourquoi pas cumuler les deux avantages.

---

[129] BARRE, Raymond (dir.), *Rapport de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement,* La Documentation française, Paris, 1976.

[130] DRIANT, Jean-Claude. « 1850-1995 - Les étapes de la politique du logement en France ». In *: Réalités Familiales* n°98/99. Disponible sur : http://www.unaf.fr/spip.php?article14718 (dernière visite 14/12/2012).

[131] DUBETOUT, Hubert « Ensemble refaire la ville : rapport au 1er ministre, 1983 *» La Documentation française, 1983.*

L'immigration et le logement: les classes moyennes fuient les grands ensembles

Même si les derniers bidonvilles de Seine Saint-Denis sont considérés comme résorbés avec l'inauguration de la Cité du Franc-Moisin en janvier 1974, pour autant, le problème du logement ne disparaît pas. Comme dans le cas des cités de transit, très dégradées, qui ne sont résorbées qu'au début des années 1980. Moins visible, plus banal, l'hôtel meublé ou le taudis, redeviennent l'habitat principal des étrangers pauvres et de leurs familles.[132]

Car, en fait les immigrés, au-delà de la précarité économique, cumulent de nombreux handicaps qui ne favorisent pas leur accès au logement. Comme l'affirme Jean-Paul Flamand : « Les immigrés et leurs familles sont au cœur de toutes les contradictions qui existent dans le domaine du logement. Non pas qu'ils soient les seuls à connaître des difficultés pour se loger, mais parce qu'ils concentrent tous les handicaps sociaux : plus grande fragilité devant l'emploi, limites à l'insertion éducative et culturelle, marginalité en matière de droits sociaux, hostilité larvée de l'environnement, exclusion du jeu politique, etc. Tout cela en fait le groupe emblématique de la situation des plus défavorisés. »

Le désengagement financier et politique de l'Etat de la question du logement avec la reforme du financement du logement de 1977 va avoir comme conséquence l'augmentation des prix des loyers ainsi que la spéculation dans le marché locatif que l'APL ne va pas compenser pour les plus démunis. En même temps, l'APL a pour objectif de favoriser l'accession des Français à la propriété en rendant supportable l'effort financier au regard de leurs ressources. Ainsi, cette reforme va inciter les classes moyennes qui logeaient en HLM et postérieurement solvabilisées par les APL à les quitter pour acquérir un pavillon en périphérie des villes. Le problème commence à ce moment là car elles seront remplacées par des catégories sociales à plus faibles revenus et ce d'autant plus que le contexte économique change avec la hausse du chômage[133].

Le parc HLM et plus particulièrement les grands ensembles sont victimes d'un double processus : la fuite des classes moyennes et l'arrivée concomitante de ménages à faibles ressources.

En banlieue, au même moment où les classes moyennes fuient les grands ensembles grâce aux nouveaux accès à la propriété individualisée, Paris y envoie les immigrés récents. Ainsi à partir des années 1970, les immigrés débouchent massivement dans les grands ensembles au moment où les Français accèdent à d'autres formes de logement (pavillons ou immeubles résidentiels proches des centres-villes). C'est dans ces années qu'apparait dans les médias et les discours le phénomène de la dégradation des cités et l'explication des difficultés de l'Etat à y pallier en raison du contexte économique difficile de la crise du pétrole du début des années 70. Beaucoup de cités se dégradent. Les politiques de réhabilitation successives postérieures, n'arrivent pas à enrayer le processus de dégradation urbaine et sociale. On peut cependant s'interroger sur les effets très positif de cette spirale de la dégradation sur le renforcement et l'entretien d'un marché promotionnel du lotissement, du pavillonnaire, de la rénovation des centres anciens et de la résidence collective de qualité. Ne s'agit-il pas plutôt de la mise en œuvre effective d'une autre politique du logement social, non plus de subvention mais de constitution d'un marché ? Le retour des taudis peut être alors interprété moins en tant que réalité que comme l'image promotionnelle au service du renouveau du marché de la construction…

[132] POUVREAU, Benoît « Le logement social en Seine-Saint-Denis (1850-1999) », *Itinéraire du patrimoine*, n°286, Paris, Editions du patrimoine/APIF, 2003

[133] JAILLET, Marie-Christine. «La politique de la ville en France: histoire et bilan» *in Regards sur l'actualité/* n°296 / Déc. 2003 .

3.2. Les années 80 : les grands travaux et la politique de l'accès à la ville pour tous de Mitterrand

Les années 1980 sont marquées d'abord par l'accession de la gauche au pouvoir avec l'élection de François Mitterrand en 1981, c'est-à dire la première alternance de la Cinquième République en place depuis 1958. Sans toucher aux institutions, il propose une politique de relance économique et ses projets emblématiques sont : la politique du logement et la décentralisation, la politique de la ville et aussi pour Paris celle des grands travaux de la capitale. Ces années sont marquées par l'apparition sur le devant de la scène politique et sociale des nouveaux pauvres et des mal-logés et le début du phénomène de " la violence urbaine " à partir de la multiplication des conflits ouverts et évènements violents dans les grands ensembles des banlieues.

Mitterrand va aussi lancer une vaste politique de réformes sociales avec d'emblée une augmentation du salaire minimum (SMIC), des pensions et des allocations familiales, la nationalisation de plusieurs groupes industriels et de compagnies financières.

Le processus de décentralisation établi par les lois de 1982 et 1983[134], est basé sur des principes qui reposent sur le transfert de blocs de compétences de l'Etat vers différents niveaux de collectivités territoriales, les communes et les départements. Dans un premier moment, la question du logement n'a pas grand place dans la décentralisation. « *Le choix de laisser entre les mains de l'Etat les compétences liées à l'habitat repose sur une triple nécessité : d'abord, celle de garder la maîtrise des importantes masses financières engagées, notamment celle des aides à la personne ; ensuite, celle de conserver une capacité de pilotage macro-économique du secteur du bâtiment dans un contexte de crise grave de l'emploi ; enfin, celle de préserver le niveau national d'exercice de la solidarité*. »[135]

La politique de la ville, ou bien ses racines, est née d'après des incidents de violences urbaines et des discussions très médiatisées sur les grands ensembles au début des années 1980. C'est en fait le programme de Développement Social des Quartiers qui est considéré comme les fondations d'une future politique de la ville

Les grands travaux de Mitterrand, ou Grandes Opérations d'Architecture et d'Urbanisme[136], consistent en une série de chantiers de prestige qui contribuent à modifier le visage de Paris : Musée d'Orsay, Pyramide du Louvre, Grande Arche du quartier de la Défense, Opéra de la Bastille, Cité des sciences et de l'industrie et Parc de la Villette, nouveau ministère des Finances de Paris-Bercy et, enfin, nouvelle Bibliothèque nationale de France (BNF), qui porte son nom. Sous la présidence de François Mitterrand, le gouvernement construit plus que tous les autres dans ce siècle. L'architecture semble une fois de plus être le principal moyen d'expression de la volonté politique. Ainsi, politique et l'architecture qui ont toujours été inséparables à Paris, trouvent encore une fois des moyens d'exprimer de façon spectaculaire des visions différentes de ce que la ville devrait être.

[134] La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, pose les grands principes (loi sur les pouvoirs). La loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dit loi Defferre établit la répartition des compétences entre les collectivités.

[135] DRIANT, Jean-Claude. *Les Politiques du logement en France*. La. Documentation française, Paris, 2009. p.112

[136] Décret n°86-82 du 16 janvier 1986 portant création d'une mission interministérielle de coordination des grandes opérations d'architecture et d'urbanisme.

L'émergence de la question du mal logement et de la notion de droit au logement

Avec la production massive de logements jusqu'au milieu des années 1970 pour résorber le déficit de logements en France et la réforme de 1977, la crise du logement est supposée avoir été surmontée. Cependant, les années 1980 voient ressurgir le problème du mal logement. « Alors que l'on croyait réglée la fameuse « question du logement »après la grande réforme de 1977, les années 1980, marquées par la croissance du chômage et de l'endettement, ainsi que par une forte hausse des prix des logements dans un contexte général de contrainte budgétaire publique, ont été marqués par la persistance tenace de la pauvreté et de ses manifestations en termes de logement »[137] (le mal-logement).

Cette pauvreté qui à l'époque est définie comme une « nouvelle pauvreté » [138] engendrée par la crise de l'Etat social à partir de la moitié de la décennie 1970 et dont la société française a progressivement prise connaissance dans les années 1980, est en fait contestée plus tard car le terme exprime la perception de cette pauvreté comme un phénomène, supposé disparu, réapparaissant sous de nouvelles formes alors qui c'est en fait la persistance d'une pauvreté que n'a jamais disparu.

Pour Ballain R. et Maurel E., les années 1980 voient émerger la figure du mal logé[139]. Le sans abri non logé, n'incarne plus l'image du déshérité laissé pour compte. Cette image devient celle des mal logés car forcés de vivre dans de vieux appartements insalubres. Une différence flagrante est faite entre personnes logées dans du neuf, et personnes logées dans de l'ancien, synonyme de dénués du moindre confort. Les mal logés sont caractérisés par la faiblesse des ressources, et leur accès à un logement conforme est posé comme a priori ne pouvant pas se faire sans une intervention publique.

Le volet social de la politique du logement apparaît dans les années 80, en même temps que le droit au logement est dans un texte législatif. Avec la loi du 22 juin 1982, dite loi Quillot[140], apparaît la notion de droit au logement initialement posée pour rééquilibrer les relations entre bailleurs et preneurs[141]. Cette loi énonce dans son premier article que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* ». Et que « *L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.* » Elle assure donc aux locataires et sous-locataires des droits à un minimum de stabilité, de confort, d'habitabilité et de décence.

Un nouveau texte législatif sera adopté en 1989 en ajoutant ce droit au logement aux droits économiques et sociaux de la Constitution française. Ce texte déclare que « le droit au logement est un droit fondamental ».[142] Cependant, le droit au logement ici défendu est seulement celui du locataire déjà en place. Le législatif ne se saisira de la question de l'accès des personnes défavorisées à un logement qu'au début des années 90, avec la loi relative « à la mise en œuvre du droit au logement»[143].

Ce texte fait du droit au logement l'un des volets de la politique de lutte contre les exclusions mise en place à partir de 1988, avec la loi sur le RMI. Cette loi impose aussi aux

[137] DRIANT, Jean-Claude. *Les Politiques du logement en France*. La. Documentation française, Paris, 2009. p.33.

[138] PAUGAM S., *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté,* PUF, Paris, 1991.

[139] BALLAIN René, MAUREL Elisabeth, *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?* Editions de l'Aube, Paris, 2002, 221 p.

[140] Loi n°82-526 du 22 juin 1982 dite QUILLIOT relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

[141] Cependant, cette loi sera abrogée en 1986, avec le changement de majorité, et remplacée par une législation plus favorable aux propriétaires

[142] Plus récemment, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 introduit la notion de décence, qui se concilie avec le droit de propriété.

[143] Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

acteurs locaux, institutionnels et associatifs, de nouvelles modalités d'action publique dans une logique partenariale et territorialisée[144].

Les racines de la politique de la ville – les banlieues qui brûlent

L'été de 1981 a été socialement très chaud : dans le quartier dans la cité des Minguettes à Vénissieux, banlieue de Lyon, des voitures brûlent, jeunes et forces de l'ordre s'affrontent violemment. Ces évènements sont retransmis pour la première fois aux informations télévisées. La problématique « banlieue de la violence urbaine », avec son scenario catastrophique de discrimination, d'injustice et d'avenir écarté, suppure sur la scène nationale et dans le contexte de crise de l'emploi. Après ces faits, la France ne va plus jamais regarder ses banlieues comme avant.

Ces évènements contribuent, avec le changement politique d'un gouvernement de gauche, à redéfinir une nouvelle stratégie pour les quartiers des grands ensembles. Le programme de Développement Social des Quartiers[145] est créé. Les Minguettes deviennent le laboratoire national de la Politique de la Ville.

Dans un contexte de révolte contre les discriminations et le chômage explosif, en 1983, la Marche des Beurs[146], ou la Marche pour l'égalité et contre le racisme, arrive triomphalement à Paris. Cette manifestation vient ajouter au débat public le problème des discriminations contre les jeunes de la deuxième génération issue de l'immigration des Trente Glorieuses: elle fait prendre conscience aux Français de la réalité des discriminations envers des jeunes en majorité français, mais considérés comme immigrés. Habitants une banlieue défavorisée, en particulier les grands ensembles et se sentant victimes du racisme et de discriminations, ils commencent alors à revendiquer la pleine égalité de leurs droits et leur désir d'intégration.

La médiatisation des évènements et les discussions autour des grands ensembles comme des espaces urbains de ségrégation ont fortement contribué à la création de ce programme de Développement Social des Quartiers. Comme Viellard Baron l'affirme: « *D'évidence il y a des antécédents aux dispositifs mis en place en 1981. Mais ces derniers sont portés par un discours d'une autre envergure largement médiatisé : éviter la fracture sociale, unifier la ville et traiter les racines de la ségrégation. Cette ambition conduit à formaliser les fondements théoriques des initiatives, à leur donner un cadre juridique solide, à prendre des mesures pratiques en s'appuyant davantage sur les habitants et en visant une transformation progressive des directions administratives au sein des collectivités territoriales. (…) Il s'agit de redéfinir la ville et de traiter conjointement l'urgence sociale et la modernisation de l'action publique*. »[147]

Encore, en novembre 1983, la mission Banlieues 89 est créée sous la direction de deux architectes, Roland Castro et Michel Cantal-Dupart avec l'idée que l'esthétique ne doit pas être absente des banlieues, même les plus pauvres. Des contrats Banlieues 89 sont signés

[144] BRUNERIE, Marie-Laure, *La problématique du ''mal logement'' : entre accord consensuel et pratiques divergentes. Exemple de l'agglomération lyonnaise.* TFE, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat. 2007.

[145] La Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers (CNDSQ) chargée de traiter les questions relatives à l'habitat social est créée en octobre 1981. De 16 quartiers d'habitat dégradé retenus (héritage des procédures HVS), l'on passe à 22. Source : http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Urbanisme_politique_de_la_Ville.pdf

[146] La fameuse Marche pour l'égalité et contre le racisme de 1983, est devenue "Marche des Beurs" dans les médias. Après la blessure du jeune Toumi Djaidja par des policiers, des habitants du quartier Monmousseau lancent l'idée d'une longue marche à travers la France. Au départ, à Marseille, les marcheurs sont 32. À l'arrivée, à Paris, ils sont plus de 60 000. Une délégation rencontre le président de la République, François Mitterrand. Les marcheurs obtiendront la possibilité d'une carte de séjour et de travail valable 10 ans.

[147] VIEILLARD-BARON, M. Hervé. « Quartiers « sensibles » et politique de la ville : bilan d'une recherche » In: *Espace géographique.* Tome 29 n°3, 2000. pp. 237-254.

entre les communes et l'Etat pour des projets (une centaine au total) portant sur le désenclavement des banlieues, en particulier par l'aménagement d'espaces publics et le décloisonnement des quartiers dans la ville.

Encadré 17 : L'espoir éphémère des années 80 [148]

Le 9 juillet 1983, Toufik, 10 ans, est abattu en bas de la barre Renoir par un voisin excédé par le bruit des pétards. Un enfant qu'Abdel encadrait au centre de loisirs. Beaucoup y verront le signe de la dégradation des conditions de vie dans la cité. Le 26 juillet, François Mitterrand fait une visite surprise dans le quartier accompagné de l'architecte Roland Castro. «*Il est passé près de Renoir. Une famille de la cité l'a invité à venir boire le thé. Les gens étaient contents, on espérait que le quartier aille mieux*».

François Mitterrand initie le projet d'urbanisme "Banlieue 89" placé sous la houlette des architectes Roland Castro et Michel Cantal-Dupart qui, loin des projets monumentaux des années 60, veulent rénover les quartiers en se plaçant plus en phase avec les aspirations des habitants. Le président annonce la réhabilitation de vingt-deux quartiers dégradés, dont les 4 000, comme un des grands projets de son septennat.

En 1984, la ville de Paris qui était propriétaire des 4 000 cède enfin les logements à l'office HLM de La Courneuve, ouvrant la voie aux premiers travaux sur les immeubles vétustes. «*Après vingt ans de gestion de la ville de Paris, après vingt ans de luttes multiples pour leur dignité et leur droit au logement, les locataires, leurs associations, les élus de la ville vont enfin voir s'engager ce dont ils entendent parler depuis des mois, c'est-à-dire les premiers travaux dits d'urgence, prémices au processus de rénovation plus profond*», lit-on dans le Journal d'Aubervillers d'octobre 1983. La réhabilitation débute avec l'implosion de la barre Debussy en 1986.

Les pôles de développement, les banlieues lointaines, les lotissements périurbains (maison individuelle dans le cadre d'une périurbanisation diffuse) et les pôles commerciaux…

Au même moment que les banlieues pauvres des immigrés brûlent avec leurs problèmes de ségrégation et leur manque d'intégration urbaine, les banlieues des classes moyennes se propagent de façon diffuse sur tout le territoire avec leurs lotissements de maisons individuelles et leurs pôles commerciaux à l'américaine.

Si les prémices de la périurbanisation sont visibles dès 1965, c'est entre 1968 et 1975 que se situe vraiment le démarrage du processus en Ile-de-France[149]. Ce moment concentre en effet une forte progression du pouvoir d'achat des ménages de salariés et l'accélération de l'inflation, deux facteurs favorisant l'accession à la propriété. Mais c'est les grandes lois de décentralisation Defferre de 1982 et 1983 qui vont donner de la force à la création des zones d'activités économique, les banlieues lointaines, les lotissements périurbains diffus des maisons individuelles et les centres commerciaux. Il s'agit de cette « Ville franchisée » terme introduit par David Mangin en 2003, et qui se perçoit comme la ville qui est construite à partir d'un sens commercial, des villes saisies par les logiques du marketing mais pareillement dans l'acception domaniale du terme, c'est à dire, la privatisation progressive d'espaces toujours plus vastes. Car à partir de la décentralisation, les communes «s'administrent librement » et prennent en main la gestion urbaine, ce qui va donner naissance à la trilogie « infrastructures routières, zones commerciales et lotissements », aussi critiqué par Mangin et qui se répètent sur les banlieues de la région parisienne donnant force à l'étalement urbain.

[148] LE MONDE . Urbains Sensibles – La Courneuve. Disponible sur http://lacourneuve.blog.lemonde.fr/2010/07/23/histoire-du-quartier-3-lespoir-ephemere-des-annees-80/ (dernière visite le 26/02/2013)

[149] BAUER G. et ROUX J-M. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Édition du Seuil, Paris, 1976.

Ces espaces sont aussi des espaces de ségrégation dont parlent les travaux de Martine Berger - sur les périurbains de Paris (2003 et 2004). Cette dernière confirme l'idée selon laquelle la périurbanisation pavillonnaire est un facteur d'accentuation des ségrégations résidentielles : « *Le souhait de constituer des communautés de pairs et de quitter des espaces où la mixité sociale est mal vécue a constitué l'un des ressorts principaux de l'émergence de périphéries pavillonnaires. Le retentissement des mobilités centrifuges sur le tissu social de l'agglomération parisienne est aujourd'hui évident : la périurbanisation apparaît comme l'un des processus ayant le plus fortement contribué à l'accroissement des inégalités, voire des ségrégations, en Ile-de-France* ».[150]

A la fin de l'année 1990, l'institutionnalisation de cette politique interministérielle est consacrée avec la nomination d'un Ministre de la Ville et la désignation de 13 Sous-Préfets à la Ville. La politique de la Ville repose désormais sur un socle législatif.

La Loi d'Orientation pour la Ville votée le 13 juillet 1991 pose les principes et détaille les moyens de la politique de la Ville qui vont enrichir le code de l'urbanisme et celui de l'habitat.

Le Contrat de ville devient le dispositif unique de la politique unique de la Ville, même si d'autres procédures ont vocation à se poursuivre. Par ailleurs, l'idée de Grands Projets urbains est émise pour les territoires où les dysfonctionnements perdurent depuis des décennies, et exigent un investissement lourd. Ces Grands Projets Urbains deviendront en 2000 des Grands Projets de Ville.

Suite au rapport sur l'intégration urbaine, le Pacte de Relance pour la Ville du 19 juin 1996 intervient prioritairement en direction de l'économique et de l'emploi.

Avec la loi du 18 juillet 1999, dite loi Chevènement, la coopération intercommunale constitue une nouvelle démarche. La politique de la Ville constitue une compétence obligatoire des communautés d'agglomération.

Interviennent par ailleurs la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de juillet 1998 qui fait prévaloir le droit au logement et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain de décembre 2000 (dite loi SRU) qui reprend à son compte le principe de mixité de la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) de 1991 et oblige les communes des grandes agglomérations à disposer d'au moins 20% de logements locatifs sociaux sur leurs territoires.

3.3 Les années 1990 : le concept de développement durable et sa répercussion dans les années à venir

Les années 90 sont celles de l'apparition urbaine du concept de développement durable et sa répercussion sur l'organisation des politiques urbaine. On y voit se formaliser la terminologie des zones urbaines sensibles, ainsi qu'un durcissement de la revendication citoyenne d'un droit au logement légitime pour tous. Le 1er rapport sur le mal-logement de la fondation Abbé Pierre est remis au Président François Hollande le 1 février 2013.

Le Rapport Brundtland, officiellement intitulé Notre avenir à tous (Our Common Future), est une publication rédigée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies, présidée par la Norvégienne Gro

[150] BERGER Martine. *Les Périurbains de Paris. De la ville dense à la métropole éclatée ?* CNRS Editions, Paris, 2004.
BERGER Martine. "Quel est le sens d'une planification spatiale durable sans maîtrise de la nature et de la localisation des emplois ni des processus ségrégatifs?" in CARRE Catherine, DUPUY Gabriel (coord.), *Ville, performance économique et développement durable*, IAURIF, Paris, 2003, 147 p.

Harlem Brundtland. Le rapport a popularisé l'expression de « développement durable »[151] et a notamment apporté la définition communément admise du concept. Le rapport définit le concept ainsi :

« Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. »

Utilisé comme base au Sommet de la Terre de 1992, la conférence des Nations Unies qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, et dont les préoccupations sur le développement durable ont eu un vrai impact médiatique global sur la société et l'opinion publique, le développement durable a comme premières concrétisations: l'affirmation des principes de précaution, de pollueur-payeur, de responsabilité internationale ; l'adoption de la Convention-cadre sur les changements climatiques, qui ouvre la voie au Protocole de Kyoto en 1997, et de la Convention sur la diversité biologique ; l'adoption de l'Agenda 21. C'est après cette conférence que le concept de développement durable va commencer à avoir une influence croissante sur l'opinion publique et les modes de consommation de la société. Ce n'est pas uniquement une prise de conscience écologique et des limites des ressources dites naturelles, car ce concept inclut la recherche d'un équilibre pérenne entre les trois aspects économique, écologique et social, piliers du développement durable.

Le pilier social est renforcé encore par le Rapport Brundtland, car juste après la conceptualisation de développement durable, une définition très précise est donnée : « *Deux concepts sont inhérents à cette notion : - le concept de " besoins ", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et - l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir*. » Cette préoccupation prioritaire quant aux besoins des plus démunis va être essentielle dans la construction de ce pilier « social » indispensable donc au développement durable.

« *La dimension sociale des politiques environnementales se pose ainsi fortement en milieu urbain. Les réponses aux principes d'équité, de solidarité ou d'égalité (le pilier social du développement durable, avec l'économique et l'environnemental) ne se conçoivent pas sur ce terrain en termes d'addition ou de soustraction mais par la mise en œuvre d'une nouvelle conception de la transversalité*. »[152]

La gouvernance deviendra le quatrième concept clé du développement durable et le pilier des politiques du développement durable appliquées à la ville.

L'Agenda 21, document produit à l'issue de la conférence de Rio 92 est un plan mondial d'action qui n'a pas directement influencé la politique du logement, mais qui a eu certainement une grande influence dans le cadre des principes de base concernés par l'environnement, un débat en vogue du développement urbain durable à partir du milieu des années 1990.

Avec les concepts de planification holistique d'équilibrer l'efficacité, l'équité et le caractère durable, les directives mènent à l'approche de projets intégrés, avec un accent prononcé sur la gestion environnementale et l'allégement de la pauvreté.

L'apparition de la terminologie des zones urbaines sensibles et sa législation

[151] Il y a une discussion sur le terme plus approprié en français, la traduction plus correcte est de développement soutenable, mais celui plus utilisée en France c'est développement durable.

[152] OFFNER, Jean-Marc POURCHEZ, Carole. *La ville durable : Perspectives françaises et européennes.* La documentation française (N°933-février 2007). P.6

(lien avec chômage et manque d'emplois, immigration, pertes des activités économiques)

Territoires en difficultés, quartiers d'habitat social, quartiers défavorisés, quartier sensible, quartier à problème, quartier chaud, Zones Urbaines Sensibles…les noms donnés par les académiciens, les institutions gouvernementales, les medias ou les gens ordinaires diffèrent mais l'objet est presque toujours le même. Presque car un quartier défavorisé, n'est pas forcément un quartier ‟chaud" ou ‟à problème", mais tous sont en général des quartiers sensibles….

Selon Sylvie Tissot (2007) «*ces catégories territoriales»*[153]*, qui émergent en France dans les années 1985-1995, ne sont pas un simple «reflet», même déformé, de la réalité sociale ; il ne s'agit pas seulement d'exagérations ou de mensonges. Ce qui se joue est aussi et surtout une nouvelle manière de regarder la pauvreté urbaine et d'y réfléchir, qui, paradoxalement, tout en insistant sur la gravité du «problème», a pour caractéristique principale de laisser dans l'ombre l'origine de la domination sociale, économique ou encore raciste*. » Encore Tissot (2005) : « (…) *cette partie de la ville est appelée en France «banlieue» ou encore «quartiers sensibles» ».* Ce second terme, qui est nouveau, ne fait pas que s'ajouter au vocabulaire des problèmes urbains. Avec lui c'est aussi une autre approche des problèmes qui est proposée, appelant à une intervention renouvelée en direction de populations perçues comme reléguées dans des territoires spécifiques, et dont la situation relèverait de processus radicalement nouveaux, modifiant ainsi les termes dans lesquels la «question sociale » devrait être posée et traitée. La montée en puissance de cette manière de voir est généralement rapproché de l'apparition, à la fin des années 1980, d'une nouvelle politique publique, la politique dite de la ville (qui cible plusieurs centaines de quartiers « en difficulté ») ainsi que de la la focalisation médiatique sur les « banlieues ».

Les conventions «Habitat et Vie sociale» sont donc généralement présentées comme les premiers dispositifs d'une politique publique qui vise à améliorer la situation des quartiers d'habitat social, par des opérations de réhabilitation mais surtout par une action «globale» favorisant la participation des habitants, et donc considérée comme la naissance de la « politique de la ville ». Les années 1988-1993 constituent cependant une étape tout aussi cruciale. Durant cette période, le nombre de quartiers en convention s'agrandit, les dispositifs changent de nom, un ministère de la Ville est créé. Mais surtout les discours, les déclarations et les textes s'accumulent ; des chercheurs, des experts, des chargés de mission se rencontrent et s'organisent, pour discuter et décrire avec plus d'exactitude le «problème des banlieues». Si les « quartiers sensibles» s'imposent, à cette époque, comme grille d'analyse de la question sociale, cela est dû, en partie, au travail des statisticiens[154]. »

Catégorie d'abord administrative, le « quartier sensible » est souvent caractérisé par la présence de grands ensembles, concentrant en un même lieu des déséquilibres économiques et sociaux importants par rapport au reste de l'agglomération : fort taux de chômage, pourcentage élevé de familles nombreuses, de population d'origine étrangère et de jeunes, échec scolaire, délinquance.

« *Une surreprésentation des chômeurs, des immigrés du Maghreb et d'Afrique subsaharienne, des jeunes en état d'échec scolaire, des ménages aux faibles revenus, ainsi que des familles nombreuses et monoparentales, un sous-équipement en logements neufs : telles sont quelques-unes des principales caractéristiques des zones urbaines sensibles et des*

[153] TISSOT, Sylvie. « *L'invention des « quartiers sensibles* ». In : Le Monde Diplomatique. Oct 2007. Voir aussi dans son texte : « Cités-ghettos », «quartiers sensibles » ou autres « quartiers d'exil »

[154] TISSOT, Sylvie, « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville*. Genèses* 54, mars 2004, pp. 90-111

conditions de vie de leurs habitants. Un contexte précaire qui favorise la reproduction des inégalités. (…) le chômage, les bas revenus et la reproduction des inégalités constituent toujours les problèmes centraux des résidents des quartiers sensibles. Ajoutons que les étrangers sont trois fois plus nombreux en quartier sensible que leur représentation moyenne sur le territoire national, ce qui pose évidemment la question de la place qui leur est réservée dans la société française. Au-delà, la concentration de populations défavorisées produit des effets négatifs propres, des "effets quartier". En tenant compte aussi des externalités négatives, comme une image de soi dégradée, ainsi que les petits trafics et les émeutes, le maintien de la ségrégation représente bien un coût social exorbitant. »[155]

Ces catégories sont définies officiellement dans une nomenclature exposée au chapitre II de la Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire sous le titre : « zones prioritaires d'aménagement du territoire »

> *Section 1 : Du développement économique des zones prioritaires.*
>
> *Des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en œuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Ces zones comprennent les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones urbaines sensibles :*
>
> *1. Les zones d'aménagement du territoire sont caractérisées notamment par un faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire.*
>
> *2. Les territoires ruraux de développement prioritaire recouvrent les zones défavorisées situées en milieu rural et caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils comprennent les zones de revitalisation rurale confrontées à des difficultés particulières.*
>
> *3. Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.*

Les zones urbaines sensibles correspondent à un système de classement des quartiers. Les diverses mesures d'aide dépendent de ce classement. La loi de janvier 1995[156] définit les zones urbaines sensibles par la présence de « *grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi* », à partir d'une analyse conjointe des élus locaux et de l'État. Les ZUS sont évaluées en fonction de l'écart de leur situation sociale par rapport à la situation de l'agglomération d'appartenance[157].

Les quartiers assimilés aux ZUS en raison de leurs caractéristiques sociales proches – dits aussi quartiers "article 6" – sont éligibles au Programme national de rénovation urbaine (PNRU), sans toutefois bénéficier des mesures d'aides aux ZUS.

La loi n°96-987 du 14 Novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville – PRV – donne également ceci :

Dans son article 1er de la loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville donne une définition de la politique de la ville : « *La politique de la ville et du développement social urbain est conduite par l'État et les collectivités territoriales dans le*

---

[155] PAN KE SHON J.-L., « Portrait statistique des zones urbaines sensibles. Population, mobilité, habitat, chômage, scolarité... », *Informations sociales* 2007/5, N° 141, p. 24-32.

[156] *Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*. CHAPITRE II : Des zones prioritaires d'aménagement du territoire
Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine confrontées à des difficultés particulières et correspondant aux quartiers définis à l'alinéa précédent dans les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine.; Décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles **; Modifié par LOI n°2009-526 du 12 mai 2009 - art. 80 in :** http://legifrance.gouv.fr

[157] CASTELLAN, Michel, GOLDBERGER Marie-Françoise et MARPSAT, Maryse. « Les quartiers prioritaires de la politique de la ville », *INSEE-Première*, n° 234, 1992.

respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. »

Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, la loi a comme objectif de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé.

Dans son article 2 la loi présente une définition des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines. Les zones urbaines sensibles sont définies dans la loi PRV comme des zones « *caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines*. »

Différents décrets en date de décembre 1996[158] ont pour objet de fixer nominativement et quantitativement les quartiers et de définir un indice de difficulté (indice synthétique).

Les zones urbaines sensibles formalisent la notion de « quartier en difficulté ». Selon l'INSEE, les zones urbaines sensibles (ZUS) sont définies comme « *des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires* ». Trois niveaux d'intervention (caractérisés par des dispositifs d'ordre fiscal et social d'importance croissante) sont distingués par le pacte de relance de la politique de la ville de 1996 :

- les zones urbaines sensibles (ZUS) ;
- les zones de redynamisation urbaine (ZRU) ;
- les zones franches urbaines (ZFU)

L'indice synthétique n'est pas mentionné pour la sélection des ZUS. La sélection de ces ZUS s'est appuyée sur des critères qualitatifs tels que «grands ensembles» et «déséquilibre emploi/habitat» et sur une analyse conjointe des élus et de l'Etat[159]. Ces quartiers ont été délimités et représentés par un trait de couleur rouge sur un fond cartographique IGN au 1/25 0000ème. Ces cartes constituent le seul document certifié conforme des périmètres des ZUS.

. Ces plans ont également donné lieu à une description rue par rue du périmètre extérieur de ces quartiers[160].

La législation du droit au logement et le 1er rapport sur le mal-logement

Si la fin des années 1980 marque une prise de conscience progressive de la pauvreté, les associations font renaître la question du logement dans le débat public. L'association DAL (Droit Au Logement), par exemple qui c'est créée en 1990 suite au relogement des expulsés

[158] Le décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 fixe la liste définitive des 750 ZUS (dont 34 dans les DOM). Cette liste est modifiée une première fois par le décret n°2000-796 du 24 août 2000 intégrant le quartier « Nouveau Mons » (Mons en Baroeul) à la liste des ZUS et portant à 751 le nombre total des ZUS, et une seconde fois par le décret n°2001-707 du 31 juillet 2001 modifiant le périmètre de la ZUS de Grigny (91).

[159] Délégation Interministérielle à la ville et au développement social urbain / DIV – CDR – PC. *Historique législatif des ZUS – ZRU - ZFU*.. Mai 2003
Disponible sur: http://i.ville.gouv.fr/download_file/1974/2034/historique-legislatif-des-zus-zru-zfu (Dernière visite 25/06/2013)

[160] L'ensemble de ces documents est disponible et consultable à la délégation interministérielle à la ville ainsi qu'auprès des préfectures, des directions des services fiscaux et des mairies concernés. La cartographie sur fond IGN avec le périmètre des ZUS est accessible depuis mars 2001 à partir de la page d'accueil du site internet http://i.ville.gouv.fr

du square de la Réunion à Paris incarne cette mobilisation : marches, manifestations, campements à ciel ouvert, occupations de logements vacants sont organisés avec un grand succès médiatique (Péchu C., 2006)[161].

Parallèlement à la construction juridique du droit au logement évoquée précédemment, des dispositifs sont mis en place localement, sur l'initiative d'associations ou d'acteurs institutionnels, pour aider les locataires en situation de crise, de difficultés d'accès ou de maintien dans un logement. Toutes ces mesures sont reprises et amplifiées par la loi de mise en œuvre du droit au logement du 31 mai 1990, dite loi Besson[162].

« Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.

Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. »[163]

Ce texte reconnaît le droit au logement comme un devoir de la nation et ouvre donc la voie à une prise en compte par l'Etat de la diversité des situations par rapport au logement, donnant un traitement prioritaire aux demandes émanant des personnes et des familles sans logement, mal logés ou éprouvant des difficultés économiques et sociales, indépendamment du statut des occupants.

Cette loi prend en compte la fragilisation de la situation de nombreux ménages, liée à la transformation des structures familiales et à la montée de la précarité économique. La politique mise en œuvre avec la loi Besson est venue compléter un dispositif d'intervention complexe, en ajoutant à une action visant au développement de l'offre, la solvabilisation des ménages, autant que des mesures de régularisation du rapport locatif. Ce sont des actions spécifiques conduites en faveur des personnes les plus démunies.

Après avoir qualifié la promotion du logement des personnes défavorisées d'«*exigence d'intérêt national*», le Conseil constitutionnel accorde une valeur constitutionnelle au « droit au logement' » en 1995 : « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle* ». Il ne lui donne *cependant* pas un statut comparable à celui du droit de propriété car un droit d'objectif à valeur constitutionnelle a pour objet de déterminer une finalité assignée à l'Etat au nom de l'intérêt général, et non au nom de l'individu[164].

La loi Besson prévoit une mise en place de dispositifs locaux, car la loi rend obligatoire l'élaboration d'un Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD). Ce plan, à la fois normatif et prévisionnel, va définir au niveau local les engagements de chacun des partenaires. Le document doit analyser les besoins en logements, définir des objectifs ainsi que les catégories de publics visés par les actions. Le PDALPD met aussi en place un instrument de financement, le Fonds de Solidarité Logement (FSL), qui a pour objet d'aider les ménages en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement. Ce fonds était à l'origine cofinancé par l'Etat et le Conseil Général. Depuis l'acte deux de la décentralisation, ce fonds est entièrement géré et financé par le Conseil

[161] PECHU Cécile, FABRE Pierre (préf.), 2006, *Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*, Dalloz, Paris, 539p.
[162] BRUNERIE Marie Laure. *La problématique du mal logement entre accord consensuel et pratiques divergentes Exemple de l agglomération lyonnaise*. Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat. TFE 2007
[163] Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement
[164] BRUNERIE Marie Laure. *La problématique du mal logement entre accord consensuel et pratiques divergentes Exemple de l agglomération lyonnaise.* Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat. TFE 2007

Général.[165]

L'aide au logement temporaire (ALT) est créée en 1991, afin de venir en aide aux ménages qui ne pouvaient bénéficier des aides personnelles au logement en raison de la trop courte durée de séjour dans leur hébergement ; elle est entrée en vigueur en 1993. Elle finance des places d'hébergement dans un parc très diversifié (parc privé, parc social, hôtels, centres d'hébergement...).

La loi du 29 juillet 1998 contre l'exclusion (dite loi Aubry) a instauré le régime de la *trêve hivernale*, qui interdit l'accomplissement de toute mesure d'expulsion au cours de l'hiver, entre le 1er novembre et le 15 mars de l'année civile suivante.

Le principe de la *trêve hivernale* est posé au début de l'article L. 613-3, al. 1 du Code de la construction et de l'habitation :

« *Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu des articles précédents, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante […].* »

Dès lors, aucun locataire n'ayant pas trouvé à se reloger ne peut être expulsé de sa résidence principale, pendant cette période. Finalement, une volonté de partenariat entre les différents acteurs, tant institutionnels qu'associatifs, se retrouve également dans la loi de lutte contre les expulsions de 1998, ce qui renforce les agencements mis en place par la loi Besson.

Le mal logement et la précarité de l'habitat : quantifier et connaître les sans-abri et les mal logés

Au début des années 1990 on se rend compte que la connaissance sur les mal logés est insuffisante et des études et rapports sont réalisés. Qui sont-ils et combien sont-ils ces dénommés SDF[166], les sans domicile fixe ? Ceux qui sont trop habitués aux situations de précarité , ces habitants de la rue et résidents temporaires ou non dans les foyers d'accueil.

L'ouvrage « *La rue et le foyer: une recherche sur les sans-domiciles et les mal-logés dans les années 90* »[167] dresse un bilan des recherches menées. Dans son introduction, l'ouvrage rappelle comment les institutions statistiques ont été amenées à mieux prendre en compte, depuis les années cinquante, les personnes mal logées ou sans domicile, qui échappent le plus souvent aux moyens traditionnels d'observation mis en œuvre par les recensements. Le texte souligne la difficile prise en compte statistique des populations en logement précaire car avec le temps et l'évolution des définitions et des catégories concernant les plus pauvres, les termes employés se sont diversifiés au même titre que les délimitations des univers d'enquêtes. L'analyse menée pour faire le bilan prendrait ainsi en compte certaines sous-populations proches des personnes privées de logement ou en situation de logement très

[165] Délégation Interministérielle à la ville et au développement social urbain / DIV – CDR – PC. *Historique législatif des ZUS – ZRU - ZFU*.. Mai 2003

[166] « SDF » a été utilisé par la presse massivement à partir des années 1990, remplaçant ainsi celui de « clochard ». À ce changement de termes, correspond un changement de représentation, passant du clochard vu comme un personnage folklorique, marginal, alcoolique, et ayant souvent choisi sa situation, à l'image du SDF comme « exclu », subissant les conséquences de la situation économique, connaissant un problème de logement et des difficultés qui « peuvent arriver à tout le monde », et dont la situation relève de l'action publique. » in Maryse Marpsat *L'enquête de l'Insee sur les sans-domicile : quelques éléments historiques*. Disponible sur http://www.collectif-reos.org/NET/img/upload/428_SDF.pdf (dernière visite 28/02/2013). Pour en savoir plus sur le terme SDF voir aussi Damon Julien, « Les « S.D.F. », de qui parle-t-on? » Une étude à partir des dépêches » *AFP,Population,* 2002/3 Vol. 57, p. 569-582. DOI : 10.3917/popu.203.0569

[167] Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion, Denise Arbonville, François Clanché, P. Pichon, C. Soulié, Th. Leconte, A. et Ar. Mizrahi. « La rue et le foyer: une recherche sur les sans-domiciles et les mal-logés dans les années 90. » *Les cahiers de l'Ined* N°144, 2000, 416 p., INED,

précaire au-delà des catégories classiques uniquement attribuées aux plus pauvres.

Selon les auteurs, malgré les demandes d'investigations quantitatives par plusieurs rapports depuis le milieu des années 1970, l'enquête de contrôle de 1962 restera la seule expérience française de grande ampleur jusqu'au recensement de 1990. Au début des années quatre-vingt, la connaissance statistique est donc jugée insuffisante. La pression pour disposer d'une mesure actualisée de la pauvreté demeure forte tout autant en provenance des groupes politiques que des scientifiques. Même si cet ouvrage a pour sujet ciblé les sans domicile fixe, les questions posées ainsi que l'évolution des méthodes de recensement et l'importance de la légitimité du recensement INSEE, vont contribuer à donner de la visibilité globale au mal-logement dans son ensemble.

1er rapport sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre[168]

C'est en 1995, que le premier rapport mal-logement de la Fondation Abbé Pierre a été publié. En introduisant la notion de mal-logement, la Fondation Abbé Pierre ambitionnait de rompre avec les approches traditionnelles qui limitaient la réflexion à la question de l'absence de logement (que recouvrent les notions de sans-abri ou de sans domicile personnel) ou à celle des mauvaises conditions d'habitat (que recouvre la notion de mal logé).

Ces approches légitimes jusque dans les années 1980 ne le sont plus devenues ensuite car elles ne permettaient pas de saisir l'ensemble des difficultés de logement auxquelles un nombre croissant de ménages est confronté. Elles ne prenaient notamment pas suffisamment en compte les effets de la précarité contemporaine sur le logement et ne pouvaient à elles seules épuiser le spectre des difficultés auxquelles sont confrontés les ménages dans leur rapport au logement[169].

Selon la Fondation, le mal-logement évoque d'abord la figure emblématique du sans-abri ou celle de personnes vivant dans des conditions indignes d'insalubrité ou de surpeuplement. A ces figures récurrentes se sont progressivement adjointes au fil des années et des rapports publiés par la Fondation, toute une série de profils de personnes éprouvant des difficultés pour accéder à un logement ou pour en changer ; celles qui, disposant d'un logement, sont confrontées à son coût croissant ou celles qui sont conduites à procéder à des arbitrages difficiles dans leur budget, et se trouvent parfois dans l'impossibilité de payer leur loyer, voire sous la menace d'une expulsion. C'est ainsi que les visages du mal-logement se sont diversifiés et renouvelés donnant au phénomène une ampleur nouvelle et préoccupante

Les mouvements sociaux et associations

Jusqu'au début des années 1990, les mouvements de revendication concernant le logement sont considérés comme peu importants. Ainsi très peu de travaux ont été consacrés au sujet de la mobilisation des populations marginales, des mal-logés et des sans-logis. En fait les grandes mobilisations qui ont précédé dans le passé seraient celles de l'appel de l'Abbé Pierre de 1954 avec la conséquente création du Comité des Sans-Logis ou les actions massives pour en finir avec les bidonvilles et taudis des années soixante-dix. Ainsi en 1995 une étude sur l'apparition des « mobilisations des mal-logés »[170] présente les principales associations des mal-logés ou sans logis et leurs engagements et actions pour le logement.

Le Comité des mal-logés (CML) est créé au début de l'année 1987 par quelques militants

[168] La Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés est une fondation membre d'Emmaüs International et d'Emmaüs France créée en 1988 et qui a été reconnue d'utilité publique le 11 février 1992.

[169] ROBERT, Christophe et BALLAIN, René « La Fondation Abbé Pierre, triste témoin de l'évolution du mal logement depuis quinze ans », *Etudes Foncières,* 141, septembre/octobre 2009.

[170] Rapport sur le mal-logement 2012 de la Fondation Abbé Pierre.

d'extrême-gauche, dans la foulée d'une mobilisation initiale pour le relogement des sinistrés d'incendies d'hôtels meublés du 20e arrondissement— incendies dont plusieurs sont d'origine criminelle. Il rassemble à son apogée, au printemps 1990, autour de 1300 adhérents, pour la plupart des familles africaines.

L'association Droit au logement (DAL) naît en octobre 1990 d'une scission d'avec le CML2, et comptait en 1995 à son actif aux alentours de 8000 adhérents. Les associations CML et DAL, ainsi que son appendice destiné aux sans-logis, le Comité des sans-logis apparu en 1994, avaient pour objectif — et pour DAL c'est toujours le cas — de réussir à mobiliser des populations marginalisées du point de vue du logement, qu'elles soient mal logées ou sans logis, pour obtenir à la fois leur relogement et des avancées en termes de politiques publiques. Les actions que mènent le CML et DAL sont variées et vont de la résistance aux expulsions à l'occupation de bâtiments publics, en passant par la manifestation et le squat.[171]

La renaissance de l'habitat populaire « alternatif » dans les années &ç90

La redécouverte dans les années 1990 de l'existence d'un parc de logement populaire « alternatif » hors du logement social, l'*habitat tiers*[172], dévoile un autre regard sur la crise, et plus particulièrement sur le logement social en voyant dans ce parc un moyen de répondre à la demande des plus défavorisés pour le logement. Mais il faut souligner que la question du logement doit s'envisager sur le long terme, alors que l'habitat tiers correspond à une situation ‟immédiatisée" aux sens amalgamés et conjoints d'immédiate et de médiatisée[173].

L'habitat tiers est un habitat populaire, hors logement social public, qui reste souvent un point aveugle des situations du logement, des situations urbaines et des politiques publiques. Souvent insalubre ou vétuste, il joue un rôle important sur le plan urbain et comme parc social "de fait". Cette définition est issue du concept d*e secteur informel* qui a émergé des recherches urbaines menées sur le terrain des villes du sud depuis les années 1970[174].

L'habitat tiers abrite une population de propriétaires-occupants et de locataires qui semblent disposer de revenus comparables à ceux de la population de l'habitat social.

Cependant ces habitants ont, bien plus souvent que dans le logement social, des modes d'insertion économique précaires et parfois informels. Le plus souvent l'habitat tiers est un logement ancien et mal entretenu situé en centre ville. Il peut cependant prendre des formes très variées : foyer, pavillon individuel occupé par une personne qui n'a pas les moyens de l'entretenir, copropriété dégradée, logement HLM "abandonné" par son bailleur.[175]

2.4. Les années 2000 : la loi Borloo relative à la solidarité et au renouvellement, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) et le projet du Grand Paris

Avec le renforcement de la crise économique et la dégradation de l'accès à l'emploi, le lien entre grands ensembles et « violences urbaines » (violence, délinquance, trafics, bandes,

[171] PECHU, Cécile. « Quand les «exclus» passent à l'action. La mobilisation des mal-logés ». In: *Politix*. Vol. 9, N°34. Deuxième trimestre 1996. pp. 114-133. P. 115

[172] En référence à l'expression de Gustave Massiah et Jean-François Tribillon introduit dans ‟l'habitat tiers : recherche exploratoire sur l'habitat populaire", PUCA, Janvier 2000.

[173] Op. cit.

[174] Pour plus de précision sur ce point consulter les nombreux travaux menés dans le cadre de la recherche Orstom puis IRD et disponible en plein texte sur la base bibliographique Horizon de l'IRD.

[175] MASSIAH, Gustave et TRIBILLON, Jean-François. *Habitat-tiers, Recherche exploratoire sur l'habitat populaire,* PUCA, 2000.

émeutes)–s'avère renforcé; ainsi que la monté des précarités et le mal-logement. Par ailleurs, les mouvements pour le logement et les actions des groupes organisés par les acteurs citoyens sont de plus en plus performants et trouvent un écho très favorable dans les médias, auprès des populations et des acteurs du local et les medias.

Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU)

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) a pour objectif de renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales. Ce texte modifie en profondeur le droit de l'urbanisme et du logement en France. Il a eu un impact dans cinq domaines :

1. Le droit de l'urbanisme avec,

- le remplacement des schémas directeurs (SD) par les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ;

- le remplacement des plans d'occupation des sols (POS) par les plans locaux d'urbanisme (PLU) ;

- la suppression des plans d'aménagement de zone (PAZ) de manière à supprimer définitivement l'idée que les ZAC pourraient s'urbaniser de manière dérogatoire aux documents d'urbanisme locaux.

Dans le cadre d'une démarche de développement durable, l'incitation à réduire la consommation des espaces non urbanisés et la périurbanisation, en favorisant la densification raisonnée des espaces déjà urbanisés (limitation de la possibilité de fixer une taille minimale aux terrains constructibles, suppression du contrôle des divisions de terrains ne formant pas des lotissements,).

2. La mixité sociale avec obligation d'un pourcentage de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Cette partie de la loi SRU, codifiée à l'article L. 302-5 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH), prévoit toutefois que les communes concernées par l'obligation de réaliser des logements sociaux peuvent s'y soustraire par le paiement d'une taxe annuelle : celle-ci est fixée, selon l'article L.302-7 du CCH, à 20 % du potentiel fiscal par habitant.

3. Les transports avec une philosophie tendant à réduire l'« invasion » de l'automobile dans les zones convenablement desservies par les transports en commun, principalement par la raréfaction des places de parking des centres commerciaux et des multiplex cinématographiques. La loi a d'autre part réformé l'organisation du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en faisant entrer le conseil régional d'Île-de-France au sein du Conseil d'administration et lui donnant la présidence de cette autorité organisatrice de transports. En application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004, la Région a pris la tête de cet Établissement public chargé de coordonner les transports en Île-de-France. Le texte permet d'autre part au Syndicat de déléguer ses compétences, à l'exception de la politique tarifaire, aux communes limitrophes de Paris (appelées alors autorités organisatrices de second rang). À partir de 2004, même les collectivités non limitrophes ont pu bénéficier de cette délégation et devenir des « autorités organisatrices de proximité ».

4. Les bailleurs sociaux (HLM, OPAC,…) dont les missions sont redéfinies et étendues.

5. Le droit civil avec ,

- pour la copropriété, la nécessité d'un diagnostic technique avant la mise en copropriété

d'un immeuble, mise en conformité des règlements de copropriété, ouverture d'un compte bancaire séparé, modification des majorités des articles 25 et 26, accroissement des sanctions vis-à-vis des copropriétaires défaillants et refonte du régime des copropriétés en difficulté;

- pour la vente immobilière diverses modifications : bornage des terrains, rétractation de sept jours, diagnostic amiante, etc. ;

- pour les baux d'habitation, remise d'un logement décent par le propriétaire.

La loi Borloo et le programme national de rénovation urbaine (PNRU)

L'article 6 de la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (loi Borloo) modifiée par la loi du 18 janvier 2005 énonce que l'objet du programme national de rénovation urbaine est la restructuration, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, des quartiers classés en zone urbaine sensible. Cette loi va réorienter la politique de la ville.

Selon la loi, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, les zones présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues à celles des quartiers classés ZUS peuvent être concernées.

Ce plan comprend des opérations d'aménagement urbain, à savoir :

- réhabilitation, démolition et production de logements
- création, réhabilitation et démolition d'équipements publics ou collectifs
- réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale
- tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.

Pour servir ce plan sont créés : l'Observatoire National des ZUS en août 2003 et l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), créée en 2004.

La loi Borloo du 1er août 2003 cherche à remédier à un manque de connaissance concernant l'impact des actions de la Politique de la Ville en instituant l'observation des quartiers comme nouvelle priorité des pouvoirs publics. Prévoyant notamment la création d'un Observatoire national des Zones Urbaines Sensibles (ZUS), chargé d'évaluer l'évolution de la situation dans ces quartiers au regard des politiques menées et des moyens mis en œuvre, la loi Borloo souhaite ainsi remédier tout à la fois à *« l'imprécision des objectifs suivis et [aux] lacunes du système d'information* ».

La mise en place de ce dispositif national d'observation des ZUS n'est pas pour autant l'aspect essentiel de la loi Borloo, rendue davantage célèbre d'une part par la création de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) et son programme de 200 000 démolitions-reconstructions, et d'autre part par la relance des Zones Franches Urbaines (ZFU) [176].

L'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), est créée en 2004 pour instruire les dossiers de candidature et financer les projets de restructuration durable des quartiers. Les financements globalisés dans le programme de la Rénovation Urbaine relèvent de l'Etat, de l'Union de l'Economie Sociale et de l'Habitat (UESL), de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), de la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social au titre des bailleurs sociaux (CGLLS). « C'est un programme national de rénovation urbaine qui est

[176] La documentation française*, L'évolution de la politique de la ville.* Ressources en ligne : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml

lancé sur 5 ans, relayé par des programmes d'action locaux. Quelque 30 milliards de travaux doivent être réalisés entre 2004 et 2008 pour aménager des espaces publics, créer ou réhabiliter des équipements publics, réorganiser les voiries, rénover le parc de logements publics et privés. Le programme national visait ainsi à construire 250 000 logements locatifs sociaux ; à en réhabiliter 400 000 ; à démolir 250 000 logements. »[177]

Les actions de la rénovation urbaine en pratique

La réalité (en pratique) est que le PNRU est basé principalement sur la démolition et la reconstruction des «Grands ensembles» et des actions de «résidentialisation».

La démolition ne garantit pas que les familles qui y résidaient soient logées dans les nouveaux projet ; et la reconstruction des petits bâtiments de logements est parfois vue par les habitants comme cosmétique et pas vraiment une solution à leurs problèmes[178].

La résidentialisation consiste principalement en la privatisation des bâtiments qui composent un ensemble principal, à travers des projets architecturaux mineurs ou paysagers (mise en place de clôtures, grilles, jardins, création de parkings intérieurs privés, etc). Son objectif principal est de faire changer les comportements des habitants, de leur permettre une appropriation de l'espace, de les « responsabiliser » face à leur habitat à travers l'amélioration de leur cadre de vie, en plus d'améliorer l'entretien des espaces extérieurs en définissant clairement les responsabilités de chacun (gestion). Il s'agit aussi de changer l'image des quartiers d'habitat social, de se rapprocher du modèle de la ville «traditionnelle » (rues, îlots de taille réduite, espaces publics délimités) et de la résidence.

Figure 77 : La réhabilitation des HLM

Source : Robache L., *Banlieues : tant que ça tient*, Paris, Denoël, 1998. p.107

[177] Présentation du Programme National de Rénovation Urbaine. Dossier ressource nÄ01 / Rénovation urbaine / Présentation du PNRU / CRPV-PACAhttp://www.crpv-paca.org/8-dossiers_ressources/depot/ru/doc_01_presentation.pdf

[178] Commentaires recueillis lors des interviews avec des habitants de Clichy sur Bois en 2010.

Or, ces espaces ne furent pas conçus pour être la ville « traditionnelle », leur concept premier était en fait « une nouvelle façon de vivre la ville ». Ces changements risquent d'être superficiels ou tout simplement inutiles car finalement la résidentialisation ne garantit pas l'intégration de ces complexes ou de leur populations à la ville.

C'est la mauvaise gestion des complexes, le manque d'entretien, l'absence de services et d'activités commerciales, le transport déficient, et l'absence d'évolution dans le sens de l'intégration de ces complexes au tissu urbain au fil des années qui a mené ces ensembles dans un état décadence et a donné un sens d'abandon. Tout cela et en plus une concentration des populations d'origine étrangère, avec des bas niveaux d'éducation, le chômage, la délinquance, le trafic de drogue et la violence qui ont transformé ces espaces en des zones de concentration d'inégalités sociales stigmatisées voir en trappes à pauvreté.

La confusion généralisée de la matérialisation des problèmes sociaux dans un type architectural, largement diffusée par les médias, a contribué à l'association des grands ensembles (autrefois modernes) à une mauvaise qualité de vie.

Par conséquent, l'idée de démolir les grands ensembles a été envisagée comme une solution à ces problèmes. Le PNRU est donc la stratégie politique qui concrétise ce concept.

Contrat Urbain de Cohésion Sociale

Avec la loi de programmation pour la Cohésion Sociale du 18 janvier 2005[179], un plan est mis en place autour de trois axes : l'emploi, le logement et l'égalité des chances[180]. Il est doté de 12,757 milliards d'euros de crédits nouveaux sur cinq ans à compter de 2005.

En mars 2006, faisant suite au rapport de la commission sénatoriale d'information sur l'avenir des Contrats de Ville, le Comité Interministériel des Villes met en place les nouveaux Contrats dits « Contrats Urbains de Cohésion Sociale « (CUCS) qui succèdent à la génération des Contrats de Ville.

Le Contrat Urbain de Cohésion Sociale est un contrat passé entre l'Etat et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés.

Signés par le préfet et le maire (ou le président de l'Etablissement public de coopération intercommunale) pour une période de trois ans (2007-2009), renouvelable une fois, ces contrats définissent un projet de développement pour chaque quartier. [181]

Ces contrats visent à donner un cadre d'action plus clair, lisible et opérationnel pour tous les acteurs locaux qui interviennent en faveur des habitants des quartiers en difficulté. Des priorités d'intervention sont définies :

- accès à l'emploi et développement économique
- amélioration du cadre de vie
- réussite éducative
- citoyenneté et prévention de la délinquance
- santé

Dans chacun de ces domaines, l'Etat et les collectivités définissent des programmes d'action

[179] LOI n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

[180] 18 janvier 2005 : promulgation de la loi de programmation pour la cohésion sociale, versant législatif du plan de cohésion sociale.

[181] Présentation du Programme National de Rénovation Urbaine. Dossier ressource nÄ01 / Rénovation urbaine / Présentation du PNRU / CRPV-PACAhttp://www.crpv-paca.org/8-dossiers_ressources/depot/ru/doc_01_presentation.pdf

précis. L'intégration, la lutte contre les discriminations et l'accompagnement de la jeunesse sont des objectifs pris en compte de façon transversale[182]

Espoir Banlieues

En février 2008 Nicolas Sarkozy, alors président de la république, présente *Une nouvelle politique pour les banlieues* à la suite de l'annonce de la dynamique *Espoir Banlieues* en janvier 2008. Le plan « *Espoir Banlieues - Une dynamique pour la France* », s'appuie sur la mobilisation des ministères au niveau national : chacun élaborait sur trois ans un programme de mobilisation de ses services en faveur des quartiers défavorisés.

Une nouvelle politique pour les banlieues est un discours d'une grande ambition qui veut rassembler l'éducation, le développement durable, et la sécurité. Le président fait appel aux ministères, à la police, aux élus locaux, aux professionnels de la politique de la ville, aux associations, aux travailleurs sociaux et aux entreprises.

« *Nous voulons une politique d'égalité des chances sur l'ensemble du territoire. Nous voulons une France où l'on ne parlera plus de quartiers sensibles mais de quartiers populaires où on retrouvera l'envie d'y vivre* »[183], a dit le chef de l'État dans son discours de présentation de sa nouvelle politique pour les banlieues.

« L'État ne peut pas réussir seul mais, en même temps, il faut que l'État montre l'exemple, et on va mobiliser toutes les bonnes volontés autour de notre objectif », a-t-il ajouté dans son discours.

L'objectif global de cette politique était la réduction des écarts entre les quartiers considérés comme abandonnés et l'ensemble du territoire. Pour la mise en œuvre il était prévu la nomination d'un représentant de l'État par quartier dès le 1er septembre 2008.

Les objectifs spécifiques de chaque domaine étaient :

- Éducation - Généralisation des «*écoles de la deuxième chance*» (dont les Établissements publics d'insertion de la Défense) ; Création d'« *internats d'excellence* » ; Le « *busing* [184]» pour favoriser la mixité sociale ;
- Emploi - « *Contrat d'autonomie* » pour plus de 100.000 jeunes sans emploi de moins de 26 ans ; Embauche de 11 500 jeunes pour 2008 en CDD ou CDI ;
- Désenclavement - 500 millions d'euros sont prévus pour désenclaver les quartiers sensibles ;
- Sécurité - Déploiement de 4000 policiers supplémentaires dans les quartiers ; sensibles ;
- Associations - Garantir le financement

Une seule mesure chiffrée accompagne ce plan : la mobilisation de 500 millions d'euros sur cinq ans pour améliorer les transports publics et désenclaver les quartiers difficiles.

Ces nouvelles politiques (PNRU et l'Espoir Banlieues) viennent renouveler les deux programmes précédents établis entre 2003 et 2005: le programme de rénovation urbaine (loi du 1er août 2003) et le programme de la cohésion sociale (loi du 18 Janvier 2005). Le programme de rénovation urbaine a donné une place importante au développement économique dans les quartiers prioritaires qui ont été liés à l'observatoire national des zones urbaines sensibles (zones Urbaines Sensibles - ZUS), tandis que l'Espoir Banlieues devrait mettre l'accent sur l'insertion professionnelle des jeunes.

[182] http://www.crpve91.fr/02-politique_ville/historique.php#

[183] Discours de Nicolas Sarkozy "Une nouvelle politique pour les banlieues" (08/02/08). Disponible sur http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Discours_Sarkozy_Politique_banlieues_080208.pdf. Dernière visite : 11/04/2013.

[184] En anglais, on appelle *busing* une organisation du transport scolaire visant à promouvoir la mixité sociale ou raciale au sein des établissements scolaires publics en partant du constat que la ségrégation sociale ou raciale est aussi géographique, et que les itinéraires des bus scolaires peuvent être déterminés de façon à privilégier la mixité scolaire.

Dans un rapport publié le 17 juin 2012 la Cour des Comptes affirme l'échec de ces programmes par la faute d'une dilution des interventions sur un nombre beaucoup trop important de quartiers ; des défauts persistants de gouvernance et de coordination ; un manque d'articulation entre rénovation urbaine et accompagnement social ; une répartition inadéquate des crédits dédiés à la politique de la ville ; une trop faible mobilisation des politiques publiques de droit commun.[185]

Il est clairement reconnu par les «autorités» les disparités et les inégalités socio-spatiales, et même si des politiques sont mis en place pour lutter contre les inégalités, certaines de ces politiques, comme par exemple celle des *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS), peuvent avoir des effets collatéraux. La définition claire et la caractérisation d'un périmètre et de sa classification comme « zone à problème» conduit à une stigmatisation des habitants comme indésirables.

Un autre défaut mis en exergue est que ces politiques considèrent le problème de l'inégalité urbaine comme statique au lieu d'un processus dynamique, et ne considérent pas les habitants comme des agents de changement, mais mettent l'accent plutôt sur l'espace physique.

La structure politique administrative avec les départements et les communes sans une autorité de l'agglomération qui voit le territoire dans son ensemble génère une panoplie d'instruments et d'actions qui n'agissent pas dans un cadre harmonieux et de manière synchronisée. En plus, cette structure renforce la concurrence économique et l'augmentation du prix des terrains ce qui va à l'encontre des politiques de réduction des inégalités. Par conséquent, cette situation génère la distanciation spatiale des différents groupes socio-économiques, la concentration de la pauvreté dans les ZUS renforçant les effets de trappes à la pauvreté et la périphérisation des classes moyennes.

La cohésion sociale et la dimension sociale du développement durable : les derniers avatars pour traiter du "problème des inégalités" dans l'agglomération parisienne

Les inégalités au sein de l'agglomération parisienne sont largement et régulièrement exposées comme posant problème par les gouvernements et leurs politiques depuis les années 70 sans pour autant que cela puisse être résolu. Aussi ultérieurement et actuellement de nouvelles solutions sont envisagées visant des objectifs alternatifs. Par exemple la «cohésion sociale» a vu le jour dans l'agenda politique comme réponse aux «banlieues à problèmes». Récemment c'est l'objectif d'un développement durable en insistant sur sa dimension sociale qui est ainsi affiché. En fait, le terme « développement durable » est présent dans presque toutes les politiques de gestion et de développement urbain actuelles, et généralement dans toute mission ou objectif qui spécifie les dimensions sociales de la durabilité. D'une manière générale, la plupart des politiques et instruments relatifs à la gestion et au développement urbain et de l'habitat, mentionnent le développement durable comme l'un de leurs objectifs ou axes. Ces politiques ou instruments dont le terme « développement durable » fait partie (au moins dans les lignes directrices) ont des champs d'action différents et proviennent de différents niveaux de gouvernement.

Cette dimension sociale du développement durable peut être lue dans les différents niveaux de politiques, et tout autant au niveau de l'Union européenne avec la «Charte de Leipzig sur les villes européennes durables" : le problème des «quartiers défavorisés» est reconnu et mentionné comme un objectif spécifique pour la ville durable. Plus précisément, il est

[185] Le plan "Espoir Banlieues" n'a pas atteint son but . Disponible sur : http://www.tsa-quotidien.fr/action-sociale/politique-de-la-ville/a-204137/le-plan-espoir-banlieues-n-a-pas-atteint-son-but.html. Dernière visite : 2/04/2013

recommandé «*qu'une attention particulière [soit] portée aux quartiers urbains défavorisés dans le contexte de la ville dans son ensemble* ».[186]

A un niveau beaucoup plus local, en octobre 2008, le Conseil de Développement Durable (CDD) de la Seine-Saint-Denis est créé avec « *l'ambition d'inscrire la Seine-Saint-Denis dans une démarche participative innovante de développement durable et solidaire* ». Sa première mission était de contribuer à l'élaboration de l'Agenda 21 par la composition des groupes de travail thématiques organisés dans les principaux thèmes du développement durable pour commencer les priorités et recueillir des propositions d'action. Un premier bilan a été publié en 2010. L'Agenda 21 devait répondre à trois questions principales : 1. Comment proposer aux habitants des perspectives d'avenir ? 2. Comment se tourner vers un nouveau modèle de ville ? Et au final, comment dynamiser le territoire en renforçant ses fonctions économiques et son rayonnement ? Dans son rapport, sont proposées 136 actions distribuées suivant 5 orientations : Egalité et promotion sociale ; Un nouveau modèle urbain ; Un moteur métropolitain ; une gouvernance partagée ; développer la éco-responsabilité de l'administration.

Entre ces deux niveaux (européen et local), il existe un grand nombre d'acteurs - ministères, agences nationales, régionales et locales, les entreprises de développement urbain à capitaux mixtes, associations, organismes et instituts de recherche- qui d'une manière ou d'une autre reconnaissent les inégalités du territoire comme posant problème et l'importance fondamentale de la réduction de leurs effets négatifs pour le développement durable.

Les politiques et les méthodes de gestion labélisées comme «durables» sont déjà en place aux différents niveaux de gouvernement. Dans le cas de Paris (ou de la région parisienne), il est néanmoins difficile de faire le lien entre les discours théoriques et leur matérialisation dans la mise en œuvre des politiques.

Bien que toutes ces politiques mentionnent l'importance de la dimension sociale du développement durable, celle-ci disparaît quand il s'agit des outils et des actions présentés pour la mise en œuvre des politiques à l'exception de celles très clairement orientées comme PNRU, SRU ou «Espoir Banlieues» (espoir banlieue). Cette dernière a été rapidement considérée comme un échec.

La Loi DALO et l'institution du droit au logement opposable

Dans un contexte relatif aux difficultés d'accès au logement et avec la pression des mouvement sociaux comme Les Enfants de Don Quichotte et Jeudi Noir , la *Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (loi « DALO »)* est créée pour garantir le droit à un logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir. Le droit à un logement décent est garanti par l'État, dans les conditions prévues par la loi, aux personnes suivantes :

- dépourvues de logement ;
- menacées d'expulsion sans relogement ;
- hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition;
- logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ;
- logées dans des locaux sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il y a au moins un enfant mineur ou si une personne du ménage présente un

[186] La Charte de Leipzieig disponible sur:
http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf

handicap ;
- en attente d'un logement HLM depuis un délai anormalement long.

En parallèle, par le relevé de décisions du 8 janvier 2007, le Plan d'action renforcé du dispositif d'hébergement et de logement des personnes sans abri (PARSA) est mis en œuvre.

Il prévoit l'extension des horaires d'ouverture des places d'hébergement d'urgence et des modifications dans le dispositif d'hébergement :

- transformation de places d'hébergement d'urgence en places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et en places d'hébergement de stabilisation ;
- création de places en maison-relais et en résidence hôtelière à vocation sociale ;
- proposition de logements, dans le parc social public et dans le parc privé conventionné, prioritairement aux publics sortant de CHRS.

La persistance en plusieurs visages du mal logement

« Les concepts et nomenclatures de ce qu'on appelle le mal logement sont divers ; ils n'ont pas été discutés de façon systématique et approfondie entre les producteurs de statistiques et les acteurs de la politique du logement et font l'objet de chiffrages souvent divergents. De plus, ils ne sont pas stabilisés car les difficultés de logement, comme d'autres concepts (pauvreté, emploi/chômage) ont évolué et évoluent de façon importante depuis une vingtaine d'années. Les frontières se brouillent et les évolutions sociales émergentes compliquent le travail des statisticiens, qui doivent en tenir compte, tout en préservant les séries et les possibilités de comparaisons internationales, et ce pour tenter de présenter un tableau approchant au plus près des réalités sociales susceptibles d'orienter l'action des Pouvoirs publics dans la bonne direction. »[187]

La fondation Abbé Pierre et ses rapports annuels sur le mal-logement

La Fondation Abbé-Pierre publie chaque année, le 1er février, un rapport sur l'état du mal-logement en France, diffusé le jour de l'anniversaire de l'appel lancé par l'abbé Pierre en hiver 1954.

Le rapport faisait état d'un manque de 600 000 logements en France en 2004 ; la Fondation demandait alors la création de 80 000 logements sociaux par an et regrettait que « *les responsables politiques ne prennent pas la mesure d'une crise sans précédent* ». En mai 2004, la Fondation Abbé-Pierre et la Fédération nationale des offices d'HLM ont fait savoir dans une déclaration commune la nécessité de construire par an et sur trois ans au moins 90 000 logements locatifs accessibles aux personnes et familles à ressources modestes. Les deux organismes précisent alors que les familles à revenus modestes représentent 65 % de la population française.

Le rapport 2005 de la Fondation Abbé-Pierre fait état d'inquiétudes persistantes quant à l'observation de la situation du logement, et spécifiquement du logement indigne, en dépit des mesures gouvernementales prises depuis 2004 pour relancer la construction de logements, que la fondation avait saluées comme une reconnaissance de la gravité de la situation qu'elle dénonçait depuis des années. Le rapport note que près d'un million de personnes sont hébergées en France chez des tiers (famille, amis, ou autres) faute de solution dans le parc social ou privé, et cela dans des conditions très difficiles pour au moins 150 000 d'entre elles. L'emballement des loyers et le manque de logements sociaux créent

[187] Conseil National de l'information statistique. *Rapport d'étape du groupe de travail sur le mal-logement*. Groupe Cnis « Mal Logement ». Note d'étape. Décembre 2010. Disponible sur : http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/bureau/2010/documents_preparatoires/DPR_2010_4e_reunion_BUREAU_rapport_provisoire_mal_logement.PDF (Dernière visite le 12/05/2013)

des situations d'itinérance entre chambres d'hôtels, centres d'hébergement, habitats de fortune, ce qui fait des personnes ou ménages concernés des sans domicile permanents.

Le 1er février 2012, en présentant son 17e Rapport sur l'état du mal-logement, la Fondation témoigne toujours d'une situation qui n'a cessé de se dégrader pendant 20 ans pour devenir insupportable. Revenant dans ce rapport sur deux décennies de politique du logement, elle dresse un état des lieux des personnes frappées par le mal-logement. Aujourd'hui, selon la Fondation, ce sont près de 10 millions de personnes qui sont touchées de près ou de loin par la crise du logement.

Figure 78 : Affiche de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement - 2008

Campagne de décembre 2008 de la Fondation Abbé Pierre, sur l'affiche, reproduit dans l'échelle réelle dans la plupart des cas, on voit un couple avec ses 3 enfants (sur)vivre dans l'espace de l'affiche qui fait 12m², soit la taille de leur "logement". L'accroche : "12m² pour une affiche, c'est normal, mais pour une famille ?" Ou encore sur la même image « Être à l'étroit pour des millions des personnes, cela n'arrive pas que dans le train » Agissons ! »

Figure 79 : Affiche de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement - 2008

Campagne de décembre 2008 de la Fondation Abbé Pierre.

Figure 80: Affiche de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement – 2008

Campagne de décembre 2008 de la Fondation Abbé Pierre.

Selon rapport annuel de 2013 sur le mal-logement, 3.642.177 personnes sont non ou très mal logées. 685.142 personnes sont privées de logement personnel et 2.778.000 vivent dans des conditions de logement très difficiles (privation de confort et surpeuplement accentué).

Le mal-logement ne se réduit pas pour autant aux situations extrêmes. Une fraction considérable de la population au sein des couches modestes et moyennes (notamment chez les jeunes) loge dans des conditions qui ne répondent pas à ses aspirations : détériorations, mauvaise insonorisation, surface trop faible, quartier dégradé, etc. L'idéal pavillonnaire, rêve de nombreuses familles, est loin d'être la norme en France.

Toujours selon ce rapport de 2013, le cas de la région Île-de-France est le plus emblématique. Le poids de la « région capitale » fait qu'on retrouve sur ce territoire l'ensemble des difficultés de logement et des formes de mal-logement recensées par la fondation Abbé Pierre. Globalement ces difficultés peuvent être ramenées au double phénomène de rareté et de cherté de l'offre, avec des conséquences en chaîne sur les conditions de logement des ménages franciliens :

- un blocage croissant des mobilités résidentielles sur l'ensemble du territoire. Les durées d'installation dans le parc social ne cessent ainsi d'augmenter, année après année, jusqu'à se rapprocher de celles traditionnellement longues enregistrées chez les propriétaires (respectivement 13,1 ans et 16,4 en 2006). Le taux de mobilité dans le parc HLM ne cesse d'ailleurs de diminuer, passant de 9,2 % en 2000 à 6,2 % en 2009, soit une perte sèche de 30 000 attributions annuelles, qui n'est pas compensée par les 135 000 logements sociaux supplémentaires produits annuellement sur la période 2000/2009.

Personnes privées de domicile personnel	**685.142**
- dont sans domicile fixe	133.000
- dont résidence principale en chambre d'hôtel	38.000
- dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire, personnes vivant à l'année en camping ou mobil-home	85.000
- dont personnes hébergées chez des tiers dans des conditions de logement très difficiles	411.000
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHRS, CADA, places en hôtel pour demandeurs d'asile, accueil d'urgence, résidences sociales	18.142
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles*	**2.778.000**
- dont pas de confort	2.123.000
- dont surpeuplement	800.000
Personnes en situation précaire (locataires en meublés)	**172.847**
Gens du voyage qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées	**71.188**
TOTAL **	**3.642.177**

Source : Fondation Abbé Pierre - Rapport sur le mal logement 2013, d'après Insee et différentes sources

Ces difficultés d'accès à un parc bon marché conduisent de nombreux ménages — notamment les plus fragiles — à de douloureux arbitrages. Près d'un ménage francilien sur cinq vit ainsi une situation de surpeuplement ; ce chiffre s'élève même à plus de 1 sur 3 lorsque l'on considère les seuls locataires du parc privé. Plus de 260.000 logements locatifs privés sont encore en mauvais état ou sans confort, accueillant les ménages les plus fragiles (bas revenus, familles monoparentales, étrangers) qui ne trouvent pas à se loger dans le parc social classique. Parallèlement émerge la problématique des copropriétés dégradées, qui

touche un parc plus récent que celui alimentant l'habitat indigne. Dans ces conditions, c'est sans surprise que l'Île-de-France concentre les deux tiers des recours DALO enregistrés en France, avec 162 287 dossiers en 4 ans, alors qu'elle ne représente par ailleurs que le 5ième de la population nationale. Les difficultés d'accès obligent les ménages à user de ce recours ultime… qui n'est pas pour autant gage de relogement : seuls 36 % des ménages reconnus prioritaires et urgents ont effectivement été relogés.

Le mal logement selon l'INSEE et le conseil régional d'Ile de France

Selon l'INSEE, les situations de mal-logement sont difficiles à décrire[188]. Initiée entre 1993 et 1996 par le groupe « Sans abri » du Conseil national d'information statistique (Cnis), la démarche pour une meilleure connaissance du mal-logement a été poursuivie par l'enquête « Sans domicile », menée en 2001. L'INSEE a interrogé directement les bénéficiaires des repas servis par les associations d'aide aux personnes en difficulté sociale, sans domicile et âgées de 18 ans ou plus.

Les résultats ont permis de mieux connaître les caractéristiques de cette population, leurs conditions de vie, leurs trajectoires résidentielles et familiales, ainsi que leurs problèmes d'accès au logement, dont la connaissance est utile pour la prévention.

Par la suite, un premier groupe « Situations marginales par rapport au logement » (SML) a pris le relais du Cnis. A partir de l'été 2007, un deuxième groupe SML s'est réuni et a publié un rapport complet de ses travaux.

L'INSEE a présenté au Cnis, en novembre 2009, des propositions pour faire évoluer le dispositif d'observation du mal-logement. Outre la reprise de ces propositions, le Cnis souhaite que le dispositif d'observation intègre les critères du «logement décent» et ceux permettant de dénombrer au niveau local les catégories de population « prioritaires » au sens de la loi DALO.

Encadré 18 : INSEE, *Le « halo » du mal-logement*

L'INSEE[189] constate que si une grande majorité des ménages ont profité de l'amélioration du parc de logements depuis 50 ans, certains en sont restés exclus. Les situations de grande difficulté vont de l'absence de logement à la privation de confort, mentionnées dans la loi Dalo. Ces situations sont souvent délicates à repérer et ne peuvent donc être mesurées que de manière approchée par les statistiques.

Ainsi le recensement de 2006 est l'occasion pour repérer quelques 40 000 logements, abritant 85 000 personnes, qualifiés par ces occupants d'habitations de fortune, dont les trois quarts étaient des constructions provisoires ou des « mobil homes » (sans possibilité de mobilité) ; 20 % n'avaient ni douche ni baignoire ; environ 10 % étaient surpeuplés .

Les logements surpeuplés selon la définition de l'INSEE sont ceux auxquels il manque au moins deux pièces par rapport à la norme de « peuplement normal ». Cette norme prévoit au minimum une pièce par ménage, une pièce pour chaque couple, pour les célibataires de 19 ans et plus et, pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon, une pièce par enfant.

À un degré moindre que les habitations de fortune, certains logements peuvent néanmoins représenter un danger pour la santé ou la sécurité de leurs habitants, ou manquer des équipements élémentaires. Par analogie avec les critères édictés par la loi DALO, on considère comme « privés de confort » les logements situés dans des immeubles insalubres ou menaçant de tomber en ruines ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine.

En 2006, selon l'enquête Logement, 947 000 logements, soit 3,6 % des résidences principales, abritant 2,1 millions de personnes, étaient concernés. Certains défauts sont relativement rares : 1 % des ménages ont

[188] INSEE, *Le « halo » du mal-logement.* Disponible sur : http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=magazine_iam/iam57/iam57_mal_logement.htm ; Dernière visite : 10/04/2013.

[189] INSEE, *Plus d'un million de ménages dans des habitations de fortune, des logements sans confort ou surpeuplés*. Disponible sur : http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1330/ip1330.pdf

déclaré que leur immeuble était insalubre ou menaçait de tomber en ruines (tableau 17). Les sanitaires ou le coin cuisine manquent surtout à Paris. D'autres défauts sont plus fréquents : les infiltrations d'eau concernaient 5 % des logements et la perception de froid liée à une installation de chauffage insuffisante ou une mauvaise isolation, 9 %. Ces défauts concernent plus souvent les logements les plus anciens et, dans une moindre mesure, les logements collectifs

Tableau 17: Les personnes privées de logement ou de confort

en %	Sans domicile			Autres situations sans logement personnel		En logement privé de confort		Population totale (*a*)
	Sans abri (*a*) ou en établissement social de court séjour (*b*) et autres dispositifs d'urgence (*c*)	Établissements sociaux de longue durée (*b*)	Hébergement financé par l'ALT (en urgence ou en longue durée, hors établissements sociaux) (*c*)	À l'hôtel[1](*a*)	Hébergement contraint[2], « noyau dur » (*d*)	Habitations de fortune (*a*)	Autres logements privés de confort ou surpeuplés (*e*)	
Nombre de personnes	33 000	66 000	34 000	38 000	79 000	85 000	2 778 000	61 400 000
Total	**133 000**			**117 000**		**2 863 000**		
Hommes	79	60	n. d.	63	52	56	49	48
Femmes	21	40	n. d.	37	48	44	51	52
Moins de 20 ans	n. d.	30	n. d.	20	6	26	31	25
20-59 ans	n. d.	n. d.	n. d.	67	94	59	55	54
60 ans ou plus	n. d.	n. d.	n. d.	13	0	15	14	21
Actifs ayant un emploi	n. d.	19	n. d.	36	43	34	33	42
Chômeurs	n. d.	22	n. d.	16	28	10	10	5
Autres (retraités, étudiants, activité inconnue…)	n. d.	59	n. d.	48	29	56	57	53
Île-de-France	**36**	**25**	**n. d.**	**60**	**28**	**15**	**29**	**19**
Province	64	75	n. d.	40	72	85	71	81

1. Une partie des effectifs à l'hôtel relève des personnes sans domicile (hébergement social), mais, faute de pouvoir les repérer, ils sont présentés ici parmi les personnes sans logement.
2. En hébergement contraint, le « noyau dur » se compose des personnes de 25 à 60 ans, qui n'ont pas les moyens de leur indépendance, ne sont pas étudiantes et n'ont aucun lien de parenté direct avec l'occupant en titre. Dans le texte, on a élargi ce champ aux enfants du ménage et aux personnes de plus de 60 ans.
Lecture : 79 % des personnes sans-abri ou fréquentant un établissement d'urgence sont des hommes.
**n. d. : non disponible*
Champ : France métropolitaine.
Sources : (a) Insee, recensement de la population (RP) 2006 ; (b) Drees, enquête Établissements sociaux (ES) 2008 ; (c) sources administratives ; (d) Insee, enquête Logement 2002 ; (e) Insee, enquête Logement 2006. Les caractéristiques pour la 1ère catégorie (sans-abri...) ne concernent que les personnes sans abri ou en établissement d'urgence, celles pour la 2e catégorie (établissements sociaux de longue durée) reposent sur l'exploitation de l'ES 2004 (pour laquelle le seuil du groupe d'âge le plus jeune est de18 ans).

Enfin, un peu plus de 183 000 logements (0,7 % de l'ensemble) étaient surpeuplés, abritant 800 000 personnes, surtout dans l'agglomération parisienne (2,4 %) où les petits logements sont nombreux et les loyers élevés. Surpeuplement et privation de confort ne vont pas forcément de pair puisque leur cumul ne concernait que 28

000 logements en 2006. Les catégories les plus touchées sont néanmoins les mêmes : les locataires du parc privé, les ménages du bas de l'échelle des niveaux de vie, les familles monoparentales.

Tableau 18 : Critères de privation de confort selon l'ancienneté et le type de logement

en %	Nombre total de logements (milliers)	Ensemble	Construits avant 1949	Construits à partir de 1949	Habitat individuel	Habitat collectif
Immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruines	272	1,0	1,6	0,8	0,8	1,4
Infiltrations d'eau	1 337	5,1	6,6	4,5	4,7	5,6
Froid (chauffage insuffisant ou mauvaise isolation)	2 239	8,5	10,7	7,6	5,5	12,4
Pas de coin cuisine	91	0,4	0,8	0,2	0,2	0,6
Pas de salle de bains (logements de plus d'une pièce uniquement)	180	0,7	2,2	0,1	1,1	0,2
Pas de WC (selon taille logement)	170	0,7	1,9	0,1	0,9	0,3
Électricité non encastrée	573	2,2	4,7	1,1	2,0	2,5
Pas de prise de terre	509	1,9	3,4	1,3	1,1	3,0
Pas d'eau chaude	182	0,7	1,7	0,3	0,9	0,4
Privation de confort*	947	3,6	6,7	2,3	3,0	4,4
Effectif total (en milliers, tous logements)	**26 250**	-	**8 006**	**18 244**	**14 784**	**11 466**

** Les logements privés de confort sont ceux qui, soit se trouvent dans un immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruine, soit présentent au moins deux défauts dans la liste ci-dessus.*
Lecture : 1,0 % de l'ensemble des logements sont dans des immeubles insalubres ou menaçants de tomber en ruine ; c'est le cas de 1,6 % des logements construits avant 1949.
Champ : résidences principales de France métropolitaine, hors hôtels et habitations de fortune.
Définitions des Ménages à faibles ressources : ménages du premier quartile de niveau de vie, défini comme le revenu, avant prélèvements sociaux et impôts, par unité de consommation (1 unité pour le premier adulte du ménage, 0,5 pour chacun des autres adultes, 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans).
Source : Insee, enquête Logement 2006. http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1330/ip1330.pdf

Le conseil régional de l'Île-de France et l'IAU îdF

Selon l''IAU îdF **l**e nombre de logements indignes est particulièrement élevé en Île-de-France. Potentiellement 174 600 logements privés (4,7 % du parc privé) sont concernés. Le conseil régional a confié à l'IAU îdF la mission de dresser un panorama des enjeux en matière d'habitat indigne à l'échelle de la région.

L'institut a donc mené des études pour établir un état des lieux synthétique de la situation francilienne. Premier constat, la conjugaison de nombreux facteurs fait prospérer un sous marché du logement : pénurie de l'offre, saturation des circuits de l'hébergement et du logement social, présence de populations très modestes attirées par le marché de l'emploi, poids du parc ancien.

Encore, selon leurs études, les outils et les politiques de lutte contre l'habitat indigne mobilisés en Île-de-France qui existent sont relativement complets et récemment renforcés en faveur de l'amélioration du parc dégradé. Ces outils buttent cependant sur une réalité persistante et de nombreux obstacles :multiplicité des acteurs et manque de cadre de pilotage et de coordination des procédures engagées, manque de moyens humains et financiers, manque de portage politique, élus parfois démunis devant l'ampleur et la récurrence des problématiques et la complexité des procédures.

Encadré 19 : L'habitat précaire selon le conseil régional d'Ile de France[190]

Selon les données de 2009 des Caisses d'allocations familiales, environ 611.000 allocataires franciliens vivent avec moins d e 942 € mensuels par unité de consommation et sont considérés à bas revenus. Parmi eux, un quart sont des familles monoparentales et un autre quart des couples avec enfants. Ce sont ainsi 1.473.000 personnes en dessous du seuil de bas revenus, soit 13 % des Franciliens.

Derrière cette moyenne régionale, les disparités départementales sont très fortes. En Seine-Saint- Denis, 23 % de la population sont concernés, soit environ 3 fois plus que dans les Yvelines. Le Val- d'Oise et le Val-de-Marne ont, quant à eux, un taux légèrement supérieur à la moyenne francilienne.

Hébergement d'urgence, hébergement en centre de stabilisation et d'insertion ou en maison-relais, le parcours logement de ces publics est bloqué. Selon la dernière enquête d'occupation du parc social en 2009, la proportion de ménages à bas revenus et de ménages isolés est en diminution depuis 2006 dans le parc locatif social francilien. Ce dernier remplirait moins sa fonction sociale en 2009 qu'il ne le faisait en 2006.

En 2009, le Samu Social de Paris a traité 409.000 appels, soit une hausse de 8,9 % par rapport à 2008. Environ deux tiers de ces appels concernent des demandes d'hébergement.

Au total, 1,55 million de nuitées (dont 72.680 en lits halte soins santé) ont été attribuées au cours de l'année 2009, soit une augmentation de 13,5 % par rapport à 2008. Cependant, le nombre moyen de nuitées par hébergés est en baisse (81 contre. 87 en 2008). C'est le nombre moyen de nuitées pour les familles qui diminue sensiblement (127 contre 139), conséquence de la priorité nationale à leur accès à un logement autonome et pérenne, chaque fois que c'est possible, lancée en 2009.

Ces hébergements ne doivent donc être pour la majorité des personnes prises en charge qu'une réponse transitoire et limitée dans le temps

Les personnes migrantes

Les personnes immigrées (étrangères nées à l'étranger, ou devenues françaises) constituent une population non négligeable en Ile-de-France.

Cet atout pour l'économie francilienne (population jeune, entreprenante, ...) est aussi accompagné de difficultés spécifiques pour une part importante de ce public : difficultés d'accès aux droits, dont la langue française pour un cinquième d'entre eux, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'exclusion sociale, financière, sanitaire, professionnelle, etc.

Les Roms

Depuis le début du XXème siècle, les Roms se sont régulièrement installés dans différents pays européens, dont la France. Depuis 1990, ce phénomène a pris de l'ampleur en France avec des populations provenant plus particulièrement des pays de l'ex-Yougoslavie, puis de la Bulgarie et de la Roumanie dans les années 2000. Bien que ne représentant qu'une faible part au niveau national, entre 12 et 15.000, le dénuement complet et la très grande pauvreté dans laquelle ils vivent (squats ou bidonvilles) en font une population stigmatisée. Par ailleurs, durant la période préalable à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie (3 mil- lions de Roms) à l'Union européenne, la France a instauré un régime transitoire de circulation pour leurs ressortissants, zone grise entre le droits des ressortissants européens et celui des migrants non-communautaires.

En mars 2009, environ 3.000 Roms vivraient en Ile-de-France, principalement en Seine-Saint-Denis, chiffre relativement stable depuis plusieurs années[191].

Vivant majoritairement en bidonvilles, à l'exception de quelques opérations qui ont été obtenues la Région, leur état de santé se caractérise par la prévalence d'affections respiratoires et par des grossesses précoces plus nombreuses que dans la population francilienne.

Les gens du voyage

Entre 1999 et 2010, 86 opérations ont été soutenues, correspondant à 2.046 places, dont 1.911 nouvelles.

Comme l'a souligné le rapport d'une journée de rencontre organisée le 15 février 2011, l'Ile-de-France ne propose pas suffisamment de terrains locatifs ou même d'habitats adaptés, qui permettraient aux familles de

[190] «Politique sociale IDF habitat précaire – La Région, un partenaire engagé aux côtés des acteurs sociaux». Rapport de du Conseil régional de la Région d'Ile de France, disponible sur : http://www.iledefrance.fr/fileadmin/contrib_folder/Rubriques/Solidarites-Citoyennete/Politique_sociale.pdf, (Dernière visite 13/06/2013)

[191] Source : Rapport d'étude Rom Europe « Mettre en œuvre des actions de médiation sanitaire auprès du public rom d'Europe de l'Est présente en France – Etat des lieux des expériences ressources et préfiguration de projets pilotes – mars 2009 »

vivre dans de meilleures conditions de confort lorsqu'elles sont durablement installées sur un territoire. C'est l'une des évolutions proposées dans la présente délibération.

Les personnes en exclusion

Pour ces publics en très grande difficulté sociale, la Région veut apporter la réponse la plus adéquate quant à la population ciblée et à son niveau réel d'exclusion. Ainsi, la Région soutient-elle aussi bien les maraudes allant à la rencontre des populations à la rue que les accueils de jour permettant une domiciliation et les hébergements proposant un suivi social plus ou moins renforcé (depuis les centres d'hébergement pour une première stabilisation jusqu'aux maisons-relais pour une réelle insertion).

Si l'on peut noter que le budget régional a principalement été orienté vers des opérations de réhabilitation d'établissements pour les populations sans abri à Paris, on remarque néanmoins que davantage de places ont été créées pour les femmes en difficulté. Cette politique novatrice répondait, en effet, à un besoin croissant de lutte contre les violences faites aux femmes. Ce sont ainsi 6.643 places qui ont été soutenues, dont 2.242 pour les femmes en difficulté, de 2004 à 2010.

Parallèlement, les aides régionales à la création d'aires d'accueil pour les gens du voyage ont été principalement sollicitées par la Seine-et-Marne, les Yvelines, l'Essonne et le Val-d'Oise, où 1.336 places ont été soutenues.

Enfin, trois villages d'insertion ont été créés pour les populations Roms, à Bagnolet, Aubervilliers et Montreuil. L'insuffisance de projets en la matière pose question aujourd'hui en Ile-de-France dans un contexte national qui s'est considérablement dégradé depuis l'été 2010 pour l'accueil en France de ces populations européennes.

En complément, les associations ont été soutenues pour leurs actions d'accompagnement social et d'accès aux droits fondamentaux (ouverture de droits, accès aux soins, à l'aide vestimentaire et alimentaire, etc.) de ces publics, ainsi que pour d'autres populations en situation d'exclusion : projets d'insertion logement, de lutte contre l'illettrisme et l'analphabétisme, d'accompagnement social des détenus et sortants de prison, d'accès aux droits fondamentaux des demandeurs d'asiles ou réfugiés, d'accompagnement administratif et juridique des ressortissants étrangers.

L'habitat dégradé persiste - Le logement – Un champ d'étude et d'action pour Paris Métropole – juin 2010[192]

La qualité de l'habitat ancien s'améliore au gré de la mise aux normes de confort : en 2006, le parc sans confort représente 2% des résidences principales en Ile-de-France, contre 4% dix ans auparavant. Mais dans le même temps, la pression qui pèse sur le marché immobilier francilien exclut du logement de droit commun un nombre croissant de ménages, parfois condamnés à trouver refuge dans un sous-marché particulièrement dévalorisé, voire de chercher des solutions dans des locaux destinés à d'autres usages et impropres à l'habitation, dans un habitat de fortune, un « habitat indigne ».

Le stock de logements indignes est particulièrement élevé en Ile-de-France, avec selon l'estimation issue de l'exploitation des fichiers fiscaux, plus de 200 000 logements privés potentiellement indignes dans la région, soit près de 6% du parc privé total et le tiers du parc potentiellement indigne à l'échelle nationale.

Le parc sans confort regroupe les logements sans eau, sans WC intérieur ou sans installation sanitaire. Il totalise dans la région moins de 90 000 logements habités en 2006.

La géographie du parc potentiellement indigne témoigne de celle de l'urbanisation de la région et reflète à la fois la répartition de l'habitat dense et ancien et les processus de ségrégation résidentielle qui traversent le territoire. Le poids de cette problématique est important dans le cœur de l'agglomération et notamment dans les arrondissements nord est de Paris, dans les territoires populaires de la Seine-Saint-Denis, du nord des Hauts de Seine et du Val-de-Marne. La problématique de l'habitat indigne concerne aussi certains territoires ruraux de la région (nord du Val d'Oise, franges de la Seine-et-Marne).

De nouveaux territoires émergent par ailleurs, signalés par une croissance du nombre d'arrêtés qui les concernent ou par des études de repérage qu'engagent parfois les communes et les EPCI au moment de l'élaboration de leur PLH ou de leur projet de territoire. C'est par exemple le cas dans le sud des Hauts-de-Seine ou dans l'est du Val-de-Marne avec de nouvelles communes qui constatent un phénomène croissant d'insalubrité diffuse dans leur parc, en lien avec la tension de leur marché et une forte problématique de suroccupation des logements. Mais cette insalubrité touche des logements isolés et reste souvent « invisible » de la rue.

Le champ de l'habitat indigne a été défini précisément en droit par l'article 84 de la loi du 27 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre les Exclusions : « constituent un habitat indigne, les locaux ou

[192] Disponible sur : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_719/Paris_Metropole._Le_logement._1._Etat_des_lieux.pdf (dernière visite 09/07/2013)

installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, exposent les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. ».

Selon les territoires, l'habitat indigne présente des facettes distinctes : poches d'insalubrité dans les centres anciens dégradés (cumulant risques d'accessibilité au plomb, immeubles menaçant ruine, hôtels meublés insalubres…) ; copropriétés dégradées des années 60 à 80 ; pavillons divisés par des marchands de sommeil ou par des propriétaires occupants tirant un revenu complémentaire des annexes de leur pavillon ; occupation de locaux impropres à l'habitation (caves, boxes, garages…). Un tiers des arrêtés pris dans la région relèvent désormais de locaux impropres à l'habitation, et leur part ne cesse de croître, témoignant de la pénurie extrême d'offre accessible aux ménages les plus modestes.

En première couronne et dans les centres urbains, la problématique de l'habitat indigne renvoie principalement à l'habitat collectif ancien dégradé, avec des cœurs urbains où se constituent des poches d'insalubrité aggravée. Les logements indignes de ces quartiers sont en majorité locatifs, très souvent petits et sur-occupés et relèvent pour beaucoup d'une problématique de marchands de sommeil mais aussi de bailleurs impécunieux, incapables de faire face aux devoirs d'entretien du bâti qui leur incombent. Cet habitat est aussi celui de propriétaires occupants très modestes, exclus des circuits de la location et contraints d'acquérir des biens bon marché et souvent sous-dimensionnés pour leurs familles, qui ne peuvent pas non plus faire face aux coûts des travaux d'entretien.

Dans les départements de grande couronne, si quelques centres urbains peuvent rencontrer les mêmes formes d'habitat indigne, une part importante de l'habitat indigne ancien y est composée d'un habitat individuel rural et agricole, loin des normes d'habitat actuelles. Ce parc est très difficile à repérer car ces logements accueillent une population souvent vieillissante de propriétaires occupants qui ne se plaignent pas de leurs conditions de vie et gardent d'autres normes culturelles vis-à-vis du logement.

Le phénomène des copropriétés dégradées est relativement diffus dans l'espace régional et n'épargne pas la grande couronne, avec quelques exemples de très grandes copropriétés engagées dans des spirales de dévalorisation que plusieurs plans de sauvegarde ne parviennent pas à endiguer. Près de 1100 copropriétés, représentant près de 60 000 logements, faisaient ainsi l'objet d'une procédure de traitement en 2006, 24 % dans Paris, 33% en petite couronne et 44 % en grande couronne.

Quant à la problématique des hôtels meublés dégradés, elle constitue un enjeu important pour plus d'une dizaine de communes de la zone dense, notamment aux pourtours de la capitale.

Les collectivités sont inégalement mobilisées dans la lutte contre l'habitat indigne. Or en ce domaine, la « porosité » des territoires est forte et un effet de « vases communicants » s'applique, le traitement d'un secteur entraînant souvent le report de cette demande très fragile vers des territoires voisins et la re concentration, ailleurs, des poches d'habitat dégradé (notamment là où aucune politique d'amélioration de l'habitat n'est engagée).

De la même façon, les acteurs de terrain redoutent qu'un grand nombre de copropriétés des années 1960, 1970 et 1980, occupées modestement ne constituent l'habitat indigne de demain. En effet, si le phénomène des copropriétés dégradées affecte l'habitat ancien (avec souvent des situations de biens en déshérence), il concerne également le parc plus récent des copropriétés des années 1960 et 1970 confrontées à un « effet de ciseaux » avec de lourds besoins de remise aux normes (remplacement des ascenseurs, isolation, reprise des toitures…) et une baisse des ressources des propriétaires occupants (et une croissance du nombre de bailleurs défaillants ou peu scrupuleux).

La pratique de la « division pavillonnaire » observée dans la plupart des départements franciliens engendre également une détérioration rapide des logements concernés (un nombre croissant d'arrêtés vise d'ailleurs ce type de pavillons pour insalubrité ou « locaux impropres à l'habitation »).

C'est ainsi que l'arsenal réglementaire, financier, juridique, technique et social qui s'est progressivement étoffé pour lutter contre l'habitat indigne reste parfois impuissant face aux logiques qui conduisent au maintien, voire au développement de ce sous-marché du logement. Cette offre de second rang constitue en effet encore la seule réponse offerte à certaines populations fragiles à proximité des pôles d'emplois métropolitains et se trouve constamment renouvelée par une demande intarissable

La production alternative de logement et les mouvements sociaux

Plusieurs formes de production alternative de logement existent depuis longtemps : les logements sociaux de l'entre-deux guerres et le mouvement Castor[193] dans les années 50 et 60 ou encore dans les années 70, le Mouvement pour l'Habitat Groupé Autogéré (MHGA) monté en réaction aux grands ensembles et au logement marchandise. Ces pratiques alternatives reprennent vitalité dans les années 1990 -2000 avec une forte croissance du recours aux formes d'habitat "non-ordinaires"[194] : « mobil-homes », hôtels, foyers, collectifs autogérés, cabanes ou squat.

Ces pratiques, légales ou illégales, ont pour point commun l'organisation en réseaux de solidarité, un propos politique de légitimité et dans la plupart des cas une forte médiatisation. Ainsi, de forme non exhaustive, les principaux mouvements pour l'habitat, existantes en région parisienne sont soit de production ou d'appropriation. Pour la production, de façon ponctuelle, les coopératives d'habitat comme « habicoop »[195] constituent des regroupements de coopératives et associations en y associant l'OPHEC (Office de Promotion de l'Habitat Ecologique Coopératif). Il existe également des modes de production alternatifs plus diffus et cachés tels que le camping à l'année (considérés comme les nouveaux bidonvilles), les camps Roms ou les bidonvilles d'immigrés d'Europe de l'Est. Ces micro-bidonvilles se trouvent généralement cachés à la vue, le long de voies de communication ou dans des friches industrielles. La grande majorité est sans électricité ni eau courante, et constitués par une population désignée comme celle des « gens du voyage »[196], les Roms, les gitans, au sens général du terme, dont beaucoup proviennent d'ex-Yougoslavie et d'Europe de l'Est, et de la Bulgarie[197].

Selon la loi[198] toute commune doit pouvoir offrir aux Roms et gens du voyage un espace salubre où monter leur campement et accueillir dans l'école locale les enfants en âge d'être scolarisés le temps de leur séjour sur la commune. Les habitations de recours se sont souvent d'abord posées sur ces espaces plus ou moins conformes aux normes de salubrité. Cela explique la confusion entre quartiers informels de population résidente précaire et

[193] Dans la Région Parisienne le mouvement Castor était présent notamment à Noisy-le-Sec et à Aulnay-sous-Bois.

[194] « L'habitat non-ordinaire » peut ainsi s'entendre comme hors marché normal. C'est-à-dire comme un logement hors normes qui n'est pas, ou pas encore, dans la nomenclature officielle. Mais il ne faut pas non plus identifier ce type d'habitat avec une fuite hors des transactions marchandes. Même dans des formations urbaines de type « favelas » brésiliennes, on trouve un marché immobilier, alors que les droits de propriété ne sont pas complets puisque la propriété du sol n'est pas reconnue aux habitants. » in Le Marchand Arnaud, « L'habitat « non-ordinaire » et la ville post-fordiste », *Multitudes*, 2009/2 n° 37-38, p. 229-236. DOI : 10.3917/mult.037.0229

[195] http://www.habicoop.fr/

[196] L'expression « gens du voyage » est une catégorie juridique du droit français, mise en circulation par deux décrets de 1972, qui se référaient à la loi du 3 janvier 1969 sur « l'exercice des activités économiques ambulantes et le régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe », qui remplaça notamment le carnet anthropométrique institué par la loi de 1912 sur les nomades par un livret de circulation et instaura la notion de commune de rattachement. Dans la pratique administrative et dans le langage médiatique, cette appellation est souvent utilisée pour désigner les Roms (naguère appelés communément Tsiganes) de France (y compris les Sintés et les Kalés/Gitans), bien qu'ils ne soient itinérants que pour environ 15 % d'entre eux, et que parmi la population itinérante en France ils ne soient qu'une minorité, derrière par exemple la communauté Yéniche. C'est dans le souci de ne pas désigner ethniquement une identité présente sur le sol français que le langage officiel utilise cette expression, la Constitution ne reconnaissant pas l'existence de minorités ethniques ou nationales.

[197] « Invisibles et relégués dans le bois de Vincennes », T.S., *Libération*, 20 février 2007
« Les enfants des bidonvilles font leur rentrée scolaire», *20 minutes* (Lyon), 11 octobre 2006 « Le bidonville de Bobigny rasé de la carte», *20 minutes*, 2 février 2007
Ile-de-France. « Le bidonville de Bobigny progressivement rasé au bulldozer », La Gazette des communes, 1er février 2007
« Le bidonville de Bobigny », *RFI* 30 janvier 2007
« Bienvenue à Bidonville-sur-Bobigny », *20 minutes*, 17 janvier 2007

[198] Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Article 1 : I. - Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

campement provisoire mais normal des gens du voyage ; de plus cela correspond à l'entrée en vigueur de l'espace Schengen en 1999 qui a permis une libre circulation accrue des gens du voyage au sein de l'Europe et une multiplication de leur campements provisoires en France, tout à fait légitimes mais débordant les espaces légaux et envahissant les friches urbaines.

Encadré 20 : Déplacer les bidonvilles ne règle rien ![199]

Le Monde.fr | 17.05.2013

En pleine zone industrielle, coincés entre voies de chemin de fer désaffectées, autoroutes, et entrepôts, des baraquements de fortune abritent des hommes, des femmes et des enfants. A l'instar des pays les plus pauvres, en France, nous voyons réapparaître des bidonvilles qui témoignent d'une pauvreté extrême dans laquelle des milliers de personnes sont contraintes de survivre.

Et pourtant, vingt mille personnes environ habitent ces bidonvilles. Ces citoyens européens à part entière originaires de Roumanie, de Bulgarie mais aussi des ressortissants d'ex-Yougoslavie sont contraints à la mobilité pour des raisons économiques que la discrimination ne fait qu'aggraver. Personne ne souhaite que ces personnes restent condamnées à ces conditions de vie indignes. Pour autant, détruire leur lieu de vie, les chasser, les contraindre d'abandonner leur peu d'effets personnels, en n'offrant aucune alternative d'hébergement ou de relogement pérenne, n'est évidemment pas une solution. Depuis vingt ans déjà, cette politique a largement démontré sa coûteuse inefficacité. Elle détruit les liens sociaux tissés par ces familles, mais aussi le travail d'insertion engagé avec les différents acteurs associatifs et institutionnels (scolarisation des enfants, accès à la santé, au travail, aux droits sociaux...) et ne fait que renforcer la précarité de ces habitants déjà fragilisés.

Depuis le début de l'année, on dénombre près d'une quarantaine d'évacuations de terrain sur l'ensemble du territoire au cours desquelles de nombreuses familles ont été expulsées de leur lieu de vie au déni de leurs droits les plus élémentaires. Le drame qui s'est déroulé à Lyon le 13 mai révèle que l'absence de proposition de solution durable peut avoir des conséquences tragiques, contraignant les familles à trouver des abris de fortune. Or, il existe un cadre interministériel fixé par la circulaire du 26 août 2012 adressée à tous les préfets qui prévoit un diagnostic social et un hébergement durable avant toute évacuation de bidonvilles. Malgré le travail engagé par le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, et la concertation engagée entre le gouvernement et les associations, ce cadre n'est pas respecté dans la grande majorité des territoires. Le gouvernement semblait alors vouloir mettre en place une politique nationale de résorption des bidonvilles. Qu'en est-il aujourd'hui ?

UNE ACCÉLÉRATION DES ÉVACUATIONS

En dépit de cette volonté, nous constatons une accélération des évacuations sans solution de relogement, jetant des centaines de personnes à la rue et les contraignant à dormir sur les trottoirs avec de très jeunes enfants. Ces personnes sont victimes comme tant d'autres d'un dispositif d'hébergement d'urgence structurellement saturé et inadapté à l'accueil familial. Rappelons que la loi consacre l'inconditionnalité et la continuité de l'hébergement pour toute personne en détresse. Doit-on se résoudre à des actions contentieuses pour les faire respecter comme le tribunal administratif de Lyon l'a fait le 4 avril en condamnant le préfet du Rhône ?

Le 14 mai, suite à notre demande, nos associations ont été reçues par le premier ministre afin d'exprimer nos vives inquiétudes face à la reprise d'évacuations des squats et bidonvilles. A cette occasion, nous avons rappelé que nous ne pouvions tolérer que des membres du gouvernement, des représentants de l'Etat ou élus locaux se livrent à des discours stigmatisants qui ne font qu'exacerber les tensions locales et le rejet de ces familles en souffrance dont la plupart souhaite s'installer durablement en France. Le premier ministre s'est engagé à veiller à une application homogène de la circulaire du 26 août 2012.

Nous attendons maintenant une parole forte du premier ministre et un engagement de l'ensemble du gouvernement pour porter un changement de regard, de discours et de pratiques vis-à-vis des personnes les plus fragiles, et pour mettre en place une politique en accord avec les valeurs de notre République à travers l'application du droit commun. Nous réaffirmons que toute solution passe d'abord par le respect des droits fondamentaux des personnes : l'accès au travail, aux soins, à un hébergement, le respect de la scolarisation des enfants.

[199] http://mobile.lemonde.fr/idees/article/2013/05/17/deplacer-les-bidonvilles-ne-regle-rien_3294862_3232.html

Par Les présidents de CCFD-Terre solidaire, Médecins du Monde, Emmaüs France, Fondation Abbé Pierre, FNARS, Amnesty International France, Association des Cités du Secours Catholique et ATD Quart Monde, Cimade, Emmaüs Solidarité, Secours Catholique, Ligue des Droits de l'Homme et Le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope

Les mouvements sociaux

Les années 2000 ont vu une multiplication des collectifs et des associations luttant sur la question du logement : « Mal-Logés Sans Frontières », « Mal-Logés En Colère », « Macaq », Jeudi Noir, Les Enfants de Don Quichotte, Mal-Logés En Lutte.

Selon un rapport officiel[200] destiné au Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, ainsi qu'au Préfet de la Région d'Ile-de-France, le nombre de squats en région parisienne est estimé en 2002 être de l'ordre de 1800 à 2000, Paris en abrite le plus grand nombre avec 800 squats occupés par 3.000 personnes, 400 squats sont ensuite recensés en la Seine-Saint-Denis et environ 1.000 personne y habitent. Ce rapport souligne encore que les occupants sont en grande majorité originaires de l'Afrique sub-saharienne francophone : Mali, Guinée, Sénégal, Côte d'Ivoire, Congo représentent, suivant les départements, entre 70 à 80% des squatters recensés.

L'année 2007 a été marquée par les campements de sans-abris initiés par les « Enfants de Don Quichotte », avec en particulier à Paris le campement du canal Saint-Martin et la grève de la faim des sans-papiers sans-abris.

Parmi les actions des associations et collectifs, le Droit au Logement DAL[201] crée en 1990, reste toujours actif et continue à militer pour faire appliquer la loi de réquisition et l'arrêt des expulsions, en lien avec de nombreuses autres associations comme le Réseau Stop aux Expulsions Locatives – RéSEL[202], ou le Collectif Pour l'Avenir des Foyers - COPAF[203].

Le Jeudi Noir[204] est un collectif de « galériens du logement » crée en 2006. Militant pour l'application de la loi de réquisition, il a commencé par des « happenings» (fêtes improvisées lors de visites d'appartements ou dans les agences de locations) et ensuite la méthode de la « réquisition citoyenne » d'immeubles entiers laissés à l'abandon - des squats - dans l'objectif de médiatiser au maximum le problème du logement. Il regroupe principalement des étudiants et jeunes précaires ne pouvant accéder à un logement à Paris qui vivent dans les squats, mais le réseau de membres est plus important. L'une des occupations les plus célèbres, d'octobre 2009, c'est le squat d'un immeuble avec une localisation luxueuse, le collectif réquisitionne l'hôtel particulier « La Marquise », de la place des Vosges inhabité depuis quarante-quatre ans. Ils seront expulsés en 2010[205].

L'Intersquat[206] est un réseau national de collectifs de création et d'expérimentation sociale via le squat. Il regroupe principalement des squats dit « squats d'artistes ». Et finalement le [squat!net][207] héberge de nombreux sites de squats, de projets en lien avec les squats, en France comme dans le monde et d'autres initiatives proches.

[200] Conseil General des Ponts et Chaussées. « Les Squats dans la Région Ile-de-France : Situation et Propositions ». Rapport N.2002-0030-01. Juillet 2002.
[201] http://droitaulogement.org
[202] http://www.stopauxexpulsions. org
[203] http://www.copaf.ouvaton.org/
[204] http://www.jeudi-noir.org/
[205] Fortement médiatisé, quelques articles de référence: Delphine Chayet, « La propriétaire veut récupérer son bien squatté place des Vosges », *Le Figaro,* 16 septembre 2010 ; AFP, « La police fait évacuer les squatteurs de la place des Vosges *», Le Monde,* 23 octobre 2010 ; Place des Vosges : les squatteurs expulsés poursuivent l'occupation, *Le Parisien,* 19 janvier 2010.
[206] http://intersquat.free.fr/
[207] http://fr.squat.net/

III.4. Les principaux dispositifs et instruments de la politique urbaine entre 1970 et 2010

La réforme du financement du logement

Comme présenté au cours de ce chapitre le premier dispositif important relatif au logement dans cette période est la loi du 3 janvier 1977 de Raymond Barre qui réforme le financement du logement. Comme nous avons exposé, elle a "pour objet de favoriser la satisfaction des besoins en logements et en particulier de faciliter l'accession à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logements à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part". Sont créés avec cette loi, les prêts d'accession à la propriété (PAP), les prêts locatifs aidés (PLA), les prêts conventionnés (PC) et l'aide personnalisée au logement (APL). Cette réforme est le point de départ du désengagement financier de l'Etat : le taux de subvention publique pour la construction neuve passe de 20% à 12 %. Les aides à la pierre financées par l'Etat passent de 43 milliards de francs en 1978 à 28 milliards en 1993[208].

La loi du 3 janvier 1977 est en fait l'aboutissement d'un ensemble de réflexions sur les changements nécessaires à la politique du logement. Le débat sur l'efficacité des aides publiques au logement commence en 1970 avec la publication du rapport Consigny, et gagne force avec le Rapport Barre et le Rapport Nora-Eveno sur l'habitat ancien. Ces rapports soulèvent la plupart des questions sur la politique du logement, qui seront au centre du débat dans les années suivantes, et est la source des réflexions qui conduisent à la loi de 1977 sur la réforme du financement du logement.

Programme habitat et Vie Sociale (dans les grands ensembles)

Le début du programme Habitat et vie sociale (HVS) en 1977 donne à la PALULOS ses premiers chantiers d'expérimentation.[209] Le dispositif HVS (Contrat de Plan 1976-1980) [210] vise l'amélioration d'une cinquantaine de cités HLM en cherchant « à associer étroitement les investissements à réaliser pour améliorer la qualité du cadre bâti, le confort des logements et les actions concourant au développement de la vie des quartiers : aménagement des espaces extérieurs, implantation d'équipements collectifs, animations sociales »

Ce programme est créé à la suite des conclusions du Rapport Nora-Eveno de 1975 qui constate que le parc HLM vieillit mal. Et conclut qu'il faut d'une part la rénovation de la partie plus ancienne du parc et d'autre part mettre l'accent sur la qualité et l'humanité de l'urbanisme puisque c'est une attente des habitants.

Le droit au logement

La notion du droit au logement est apparue avec la *Loi n°82-526 du 22 juin 1982* dite *Quilliot Relative aux Doits et Obligations des Locataires et Bailleurs*. Initialement engagée dans le rééquilibrage des relations entre bailleurs et preneurs, cette loi énonce dans son article I que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* ». Et qui « *L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.* » Elle assure aux locataires et sous-locataires des droits à un minimum de stabilité, de confort, d'habitabilité et de décence

Un nouveau texte législatif sera adopté en 1989 en ajoutant le droit au logement aux droits

[208] Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Dossiers Thématiques – Logement et hébergement. Disponible sur http://www.cnle.gouv.fr/Dates-cles-de-1894-a-1982.html (dernière visite le 11/01/2013).

[209] DRIANT, Jean-Claude « 1850-1995 - Les étapes de la politique du logement en France ». *Réalités Familiales* n°98/99. Disponible sur : http://www.unaf.fr/spip.php?article14718 (dernière visite 14/12/2012)

[210] DUBEDOUT, Hubert - « Ensemble refaire la ville : rapport au 1er ministre, 1983 »

économiques et sociaux. Ce texte déclare que « *le droit au logement est un droit fondamental* ».[211] Néanmoins ce droit au logement reste en fait un simple droit du locataire. La question de l'accès des personnes défavorisées à un logement ne sera traitée qu'au début des années 90, avec la *Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.*

Mais finalement, c'est avec la *LOI n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (LOI DALO),* que seront créées des dispositions relatives à la garantie du droit au logement.

« Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

« Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. ».

Cependant, la loi n'empêche pas que des millions de personnes souffrent de "mal logement", voire d'absence de logement.

Les Grands travaux de Mitterrand

Les années 80 sont marquées par les grands projets et la politique de l'accès à la ville pour tous de Mitterrand.

Ainsi, le Décret n°86-82 du 16 janvier 1986 porte création d'une mission interministérielle de coordination des grandes opérations d'architecture et d'urbanisme, de création et de renouvellement des grands équipements publics et culturels parisiens, en passant par leur transformation profonde comme dans le cas du Musée du Louvre. Ces projets font partie de l'idée d'une ouverture de Paris à tous et en même temps de son insertion dans le réseau économique des grands villes globalisées et le circuit touristique et culturel des métropoles patrimoniales qui comptent.

Les lois de décentralisation

Deux grandes lois de décentralisation sont créées au début des années 1980, la *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* et la *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat,* dite loi Defferre.

La loi de 1982 prévoit que des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'Etat aux collectivités territoriales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale.

Avec la loi de 1983, ces lois organisent une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales avec comme objectifs une meilleure efficacité de l'action publique et le développement d'une démocratie de proximité.

[211] Plus récemment, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 introduit la notion de décence, qui se concilie avec le droit de propriété.

Avec la décentralisation, les communes peuvent s'administrer indépendamment et être maîtresses de leur propre gestion urbaine. Ainsi se sont créés des pôles de développement, zones commerciales, lotissements périurbains, ce qui donne force au phénomène de l'étalement urbain.

La politique de la ville : lien entre habitat et vie sociale

La " politique de la ville" a ses racines dans la création en octobre 1981 du programme de Développement Social des Quartiers (DSQ)[212]. Ce programme est créé après la médiatisation d'évènements violents et une période d'effervescence des débats citoyens et politiques autour des grands ensembles comme des espaces urbains de ségrégation.

« Le discours porté par cette politique est celui d'éviter la fracture sociale, unifier la ville et traiter les racines de la ségrégation. Cette ambition conduit à formaliser les fondements théoriques des initiatives, à leur donner un cadre juridique solide, à prendre des mesures pratiques en s'appuyant davantage sur les habitants et en visant une transformation progressive des directions administratives au sein des collectivités territoriales. (…) Il s'agit de redéfinir la ville et de traiter conjointement l'urgence sociale et la modernisation de l'action publique. »[213]

Banlieues 89

Encore, Roland Castro et Michel Cantal-Dupart créent en novembre 1983, la mission Banlieues 89, qui visait à désenclaver, remodeler et animer des villes sans identité [214].

Des contrats Banlieues 89 sont signés entre les communes et l'Etat pour des projets (une centaine au total) portant sur le désenclavement des banlieues, en particulier par l'aménagement d'espaces publics et le décloisonnement des quartiers défavorisés dans la ville.

Le Contrat de Ville

En 1989 sont créés les Contrats de Ville (Loi du 10 juillet 1989 approuvant le Xe plan 1989-1992) afin d'intervenir sur l'habitat, l'environnement, l'éducation, les transports, la sécurité, la culture, les équipements sportifs ou les services sociaux.

Ces contrats sont créés pour permettre la réalisation de projets urbains sous une forme contractuelle entre l'État, les collectivités locales et leurs partenaires.

Il y avait deux formes principales de contrats de ville :

- les Grands projets de ville (GPV)

Les GPV avaient comme objectif de « mettre en œuvre des opérations de renouvellement urbain dans le but d'amplifier et d'ancrer dans la durée le projet social et économique conduit dans le cadre du contrat de ville; ceci en cherchant à traiter les causes socio-économiques de la marginalisation des quartiers dits "en difficulté" tout en transformant leur image et leur statut au sein de l'agglomération afin de mettre un terme à la considération du quartier comme quartier à part, distinct du reste de l'agglomération. »

- les Opérations de renouvellement urbain (ORU), dont le grand projet de renouvellement urbain (GPRU) pour Paris.

[212] La Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers (CNDSQ) chargée de traiter les questions relatives à l'habitat social est créée en octobre 1981. De 16 quartiers d'habitat dégradé retenus (héritage des procédures HVS), l'on passe à 22. Source : http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Urbanisme_politique_de_la_Ville.pdf

[213] M. Hervé Vieillard-Baron, Quartiers « sensibles » et politique de la ville : bilan d'une recherche In: *Espace géographique.* Tome 29 n°3, 2000. pp. 237-254.

[214] GUILLOT, Pascal. « À propos de Banlieues 89 : entretien avec l'architecte Roland Castro », *Cahiers d'histoire*. Revue d'histoire critique [En ligne], 109 | 2009, mis en ligne le 01 juillet 2012, consulté le 25 mars 2013. URL : http://chrhc.revues.org/1925

Moins ambitieux que les GPV, les ORU seront remplacéess par les dispositifs issus du Programme national de renouvellement urbain mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine créée par l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003.

Ce dispositif (Contrat de Ville)a été remplacé par le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) pour la période 2007-2013.

Les Zones Urbaines Sensibles : définition et législation

Les zones urbaines sensibles formalisent la notion de « quartier en difficulté » : *ces zones sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines* (loi du 4 février 1995).

Une première liste de grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé a été fixée par le décret n° 93-203 du 5 février 1993 pris pour l'application de la Loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991, comprenant 546 quartiers caractérisés par la présence de « grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé » où les collectivités locales pouvaient procéder à des exonérations de taxe professionnelle. Une deuxième liste, arrêtée par le décret du 28 mai 1996 relatif aux emplois de ville, relève 743 quartiers prioritaires (4,4 millions d'habitants).

Ces catégories sont définies officiellement selon la *Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire CHAPITRE II : Des zones prioritaires d'aménagement du territoire*

> *Section 1 : Du développement économique des zones prioritaires.*
>
> *Des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en œuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Ces zones comprennent les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones urbaines sensibles :*
>
> *1. Les zones d'aménagement du territoire sont caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire.*
>
> *2. Les territoires ruraux de développement prioritaire recouvrent les zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils comprennent les zones de revitalisation rurale confrontées à des difficultés particulières.*
>
> *3. Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.*

***La loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour* la ville – PRV**

Cette loi donne la définition suivante de la politique de la ville dans son article 1er: « *La politique de la ville et du développement social urbain est conduite par l'État et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire*.»

Son article 2 définit les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines. Les zones urbaines sensibles sont définies dans la loi PRV comme des zones "caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les

zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines."

L'indice synthétique n'est pas mentionné pour la sélection des ZUS. La sélection de ces ZUS s'est appuyée sur des critères qualitatifs (« grands ensembles », « déséquilibre emploi/habitat ») et sur une analyse conjointe des élus et de l'Etat. Le décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 fixe la liste définitive des 750 ZUS (dont 34 dans les DOM)[215]. Ces quartiers ont été délimités et représentés par un trait de couleur rouge sur un fond cartographique IGN au 1/25 0000ème : ces cartes constituent le seul document certifié conforme des périmètres des ZUS. Ces plans ont également donné lieu à une description rue par rue du périmètre extérieur de ces quartiers[216].

Les zones urbaines sensibles (ZUS) forment un système de classement des quartiers. Les diverses mesures d'aide dépendent de ce classement. La loi de janvier 1995 définit les zones urbaines sensibles par la présence de "grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi", à partir d'une analyse conjointe des élus locaux et de l'État. Les ZUS sont évaluées en fonction de l'écart de leur situation sociale par rapport à la situation de l'agglomération d'appartenance[217].

Les quartiers assimilés aux ZUS en raison de leurs caractéristiques sociales proches – dits aussi quartiers "article 6" – sont éligibles au Programme national de rénovation urbaine (PNRU), sans toutefois bénéficier des mesures d'aides aux ZUS.

Selon l'INSEE, les zones urbaines sensibles (ZUS) sont définies comme "des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires ». Trois niveaux d'intervention (caractérisés par des dispositifs d'ordre fiscal et social d'importance croissante) sont distingués par le pacte de relance de la politique de la ville de 1996 : les zones urbaines sensibles (ZUS) ; les zones de redynamisation urbaine (ZRU) ; les zones franches urbaines (ZFU) ; Les zones urbaines sensibles (ZUS).

Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, cette politique a comme objectif de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Les principes énoncés de la solidarité et du renouvellement urbains sont :

« 1. L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

« 2. La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes

[215] Cette liste est modifiée une première fois par le décret n°2000-796 du 24 août 2000 intégrant le quartier « Nouveau Mons » (Mons en Baroeul) dans à la liste des ZUS et portant à 751 le nombre total des ZUS, et une seconde fois par le décret n°2001-707 du 31 juillet 2001 modifiant le périmètre de la ZUS de Grigny (91).

[216] L'ensemble de ces documents est disponible et consultable à la délégation interministérielle à la ville ainsi qu'auprès des préfectures, des directions des services fiscaux et des mairies concernés. La cartographie sur fond IGN périmétrant les ZUS est accessible depuis mars 2001 à partir de la page d'accueil du site internet http://i.ville.gouv.fr

[217] Michel Castellan, Marie-Françoise Goldberger et Maryse Marpsat, « Les quartiers prioritaires de la politique de la ville », *INSEE-Première*, n° 234, 1992.

pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

« 3. Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Cette loi a une importance cruciale sur le logement social et la mixité car c'est par elle que l'Etat impose aux communes de dédier 20% de leur parc immobilier au logement social.[218]

« *Art. L. 302-5. - Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. (...)* »

Même si cette loi de Solidarité et Renouvellement urbain - SRU, à partir de 2000, établit que chaque commune ou municipalité doit avoir 20% de logements sociaux, prévoyant là une plus grande mixité sociale comme un objectif principal contre les inégalités, elle n'a pas été respectée ou n'a pas été suffisamment suivie de moyens lui permettant d'atteindre son objectif. L'exemple le plus évident et célèbre est la municipalité de Neuilly sur Seine, lorsque Sarkozy qui en était le maire, avait investi ses 20% de logement social obligatoire, dans les communes voisines!

Le programme national de rénovation urbaine de 2005 (PNRU) et la politique de cohésion sociale

Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi « Borloo » La loi dite « Borloo » s'articule autour de quatre axes : 1 Politique de la ville et rénovation urbaine ; 2 Développement économique des quartiers prioritaires ; 3 Procédure de rétablissement personnel ; 4 Dispositions diverses (Dispositions relatives à la Caisse de garantie du logement locatif social et aux sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré).

Sur la politique de la ville et rénovation urbaine, les objectifs du PNRU sont :

- Réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Un observatoire national des ZUS est créé ;
- Créer un programme national de rénovation urbaine (PNRU) dit « Plan Borloo ». Objectif : pour la période 2004-2008, 200 000 constructions de logements locatifs sociaux, 200 000 réhabilitations ou restructurations lourdes (dont résidentialisations) et 200 000 démolitions de logements vétustes ;
- Créer l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;

[218] TITRE II CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE Section 1 Dispositions relatives à la solidarité entre les communes en matière d'habitat.

- Sécuriser les immeubles collectifs et copropriétés en difficulté.

Pour le bilan du programme, même si il est considéré comme globalement positif sur le long terme, l'action de rénovation ne concerne pas la totalité des problèmes rencontrés dans ces zones urbaines.

Selon le rapport d'activité 2011 de l'ANRU[219], que donne l'avancement jusqu'à la fin de 2008, le PNRU avait effectué 123 847 démolitions de logements (49,5% de l'objectif à 2013), 117 217 reconstructions (46,8% de l'objectif), 268 946 réhabilitations, et 288 722 opérations de "résidentialisation" (opérations touchant l'entrée ou les abords d'un immeuble). Soit au total, 798 652 opérations, 61 % de l'objectif final.

L'un des soucis pointés à l'époque par le rapport était le faible taux de reconstructions après les démolitions : en 2008, 35,9 % des logements détruits depuis le lancement du programme n'avaient pas donné encore lieu à une reconstruction. Le plan prévoit en théorie du "1 pour 1".

De plus, les financements annoncés pour l'ANRU ne sont pas toujours honorés dans la réalité. A deux ans de la fin officielle du programme, prévue pour 2013, l'Agence a obtenu 62 % du total de l'enveloppe, soit moins que prévu.

Contrat Urbain de Cohésion Sociale

Avec la proximité de l'échéance des *contrats de ville* version 2001-2006 à décembre 2006, le gouvernement a décidé de mettre en place un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville en faveur des quartiers en difficulté, les *contrats urbains de cohésion sociale*.

La Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale met en place un plan autour de trois axes : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. L'intégration, la lutte contre les discriminations et l'accompagnement de la jeunesse sont des objectifs pris en compte de façon transversale.

Le Contrat Urbain de Cohésion Sociale est un contrat passé entre l'Etat et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers défavorisés. Les priorités d'intervention sont : l'accès à l'emploi et le développement économique ; l'amélioration du cadre de vie ; la réussite éducative ; citoyenneté et prévention de la délinquance ; la santé.

Dans chacun de ces domaines, l'Etat et les collectivités définissent des programmes d'action précis.

Espoir Banlieues et la nouvelle politique pour les banlieues

L'objectif global de cette politique était la réduction des écarts entre les quartiers considérés comme abandonnés et l'ensemble du territoire. Pour la mise en œuvre il était prévu la nomination d'un représentant de l'État par quartier dès le 1er septembre 2008.

Avec des objectifs spécifiques et ambitieux pour l'éducation (les écoles de la deuxième chance, favoriser la mixité sociale dans les écoles avec le transport des élèves , création d'« internats d'excellence ») ; pour l'emploi (embauche de 11 500 jeunes) ; désenclaver les quartiers sensibles (500 millions d'euros prévus pour les transports) et la sécurité (4000 policiers supplémentaires dans les quartiers sensibles).

Faute d'objectifs clairs et de véritable volonté interministérielle, ce programme a été progressivement abandonné dans les faits sans même qu'un véritable bilan consolidé puisse être réalisé.

[219] Disponible sur : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/2011/2011_10_pnru.pdf. Dernière visite 12/05/2012.

Loi DALO – Droit au logement

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (loi « DALO »). La loi sur le ‘‘droit au logement opposable’’, a été mise en place par le gouvernement en réponse à une forte médiatisation du mouvement des Enfants de Don Quichotte qui avait organisé un campement de tentes le long du canal Saint-Martin à Paris en décembre 2006.

A priori, cette loi devrait être mise en application pour certaines personnes répondant à des critères particuliers. Elle propose aussi un droit à l'hébergement opposable, qui n'est pas exactement la même chose que le logement. Cette loi permettrait de faire un recours devant la justice pour garantir le droit au logement.

La loi désigne l'Etat comme le garant du droit au logement. La mise en œuvre de cette garantie s'appuie sur un recours amiable et un recours contentieux.

Le premier recours s'exerce devant une commission de médiation départementale qui, si elle juge la demande de logement urgente et prioritaire, demande au préfet de procurer un logement sur le contingent préfectoral. Si, malgré l'avis de la commission, le relogement n'a pas lieu, le demandeur peut engager un recours devant une juridiction administrative et l'État pourra être condamné à payer une astreinte.

Ce second recours est ouvert aux demandeurs prioritaires (personnes sans logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergés temporairement, etc.) au 1er décembre 2008. Il sera étendu, à partir du 1er janvier 2012, à tous les demandeurs de logement social qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande après un délai anormalement long.

La loi reconnaît par ailleurs aux personnes accueillies dans un hébergement d'urgence le droit d'y rester jusqu'à ce qu'il leur soit proposé une place en hébergement stable ou un logement adapté à leur situation. Elle prévoit également la création d'un comité de suivi chargé d'évaluer la mise en œuvre du droit au logement.

Les autres dispositions de la loi "DALO" visent principalement à développer l'offre d'hébergements et de logements. Sont notamment prévus :

- l'augmentation du nombre de logements sociaux à construire sur la période 2005-2009 dans le cadre de la loi de cohésion sociale : il passe de 500 000 à 591 000, afin de rééquilibrer l'offre au profit des logements « très sociaux »,

- l'augmentation des objectifs d'accroissement des capacités d'hébergement figurant dans la loi de cohésion sociale : il s'agit notamment de transformer 10 500 places d'hébergement d'urgence en places d'hébergement de stabilisation ou places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

- le renforcement des obligations fixées aux communes et groupements intercommunaux en matière de création de places d'hébergement d'urgence,

- l'extension de l'obligation de 20% de logements sociaux, représentant quelque 250 communes de plus[220].

Selon le rapport du *Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable*[221] de la fin de 2011, l'Etat est davantage hors la loi. Le taux de relogement, qui était en Ile-de-France de un sur deux en 2010, a baissé en 2011. Les recours hébergement se multiplient

[220] http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/droit-logement-opposable/logement-social-comment-rendre-droit-au-logement-effectif.html

[221] Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo ! 5ème rapport annuel, novembre 2011. Disponible sur : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000692/0000.pdf

dans un grand nombre de départements, signes du développement d'une crise humanitaire, et les décisions des commissions de médiation restent de peu d'effet. Parfois, elles sont purement et simplement ignorées du préfet. Dans certains départements, le préfet, qui n'applique pas la décision de relogement du Dalo, choisit de faire appliquer par la police la décision d'expulsion.

Le rapport souligne que des décisions indispensables doivent être prises indépendamment des résultats des élections (de 2012). Celles-ci doivent intégrer quatre exigences : offrir au moins un hébergement à toute personne en détresse ; mettre en œuvre un plan d'urgence pour reloger les ménages prioritaires dans les zones tendues ; organiser la gouvernance logement ; réorienter les moyens de la solidarité nationale vers le logement des personnes de revenu modeste.

L'état du mal logement en France - Rapports de la Fondation Abbé Pierre, de l'INSEE et du Conseil régional de la Région de l'Île-de-France

Depuis 1995 la fondation Abbé Pierre publie un rapport annuel sur l'état du mal logement en France. C'est à partir du rapport de l'année 2000 qu'apparaissecune tentative de définition de la notion de mal-logement et la présentation d'indicateurs permettant d'en rendre compte. Ceux-ci ont été construits progressivement par la Fondation Abbé Pierre à partir de l'analyse des caractéristiques de la crise du logement et de leur prise en compte par les politiques publiques. A partir de cette analyse, la Fondation Abbé Pierre identifie cinq dimensions du mal-logement. Certaines dimensions du mal logement sont anciennes, mais malheureusement continûment présentes (comme la privation de logement ou les mauvaises conditions d'habitat) malgré le déploiement de politiques les concernant.

D'autres dimensions du mal-logement sont plus récentes. Elles correspondent à des difficultés qui sont apparues dans la période contemporaine (difficultés d'accès au logement ou difficultés de maintien) ou encore à un problème émergent comme celui des perspectives inégales de mobilité résidentielle des ménages.

Ces difficultés d'accès au logement ou difficulté de maintien, ont émergé dans la seconde partie des années 1980 et sont considérées comme des effets de la réforme du financement du logement qui réduit la capacité de l'Etat à orienter la production de l'offre immobilière. La loi Besson du 31 mai 1990 et la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 vont tenter de répondre à ces difficultés.

Une autre dimension du mal-logement qui est apparue plus récemment, correspond à un problème émergent comme celui qui surgit quand les perspectives de mobilité résidentielle des ménages sont très (trop) inégales. La possibilité de choisir son logement et par là son lieu d'habitat avec l'accès aux services et aux équipements (notamment l'école) qui en résulte, constitue aujourd'hui une ligne de clivage au sein de la société entre ceux qui en disposent et ceux qui ne l'ont pas. Clivage qui en d'autres temps existait principalement entre ceux qui pouvaient bénéficier d'un logement et ceux qui demeuraient en dehors (dont témoigne la thématique des sans-logis dans les années 1950) ou plus tard entre ceux qui avaient pu accéder à un logement neuf et confortable du fait de l'effort de construction des années 1950 et 1960 et ceux qui demeuraient dans un logement ancien inconfortable (que reflète la thématique des mal logés prégnante à partir du début des années 1970). Cette dernière dimension du mal-logement n'est jusqu'à maintenant pas véritablement prise en compte par le politique alors qu'elle est de plus en plus prégnante pour les ménages et qu'elle est étroitement liée aux processus de spécialisation sociale de certains quartiers

d'habitat social[222].

Si les cinq indicateurs retenus par la Fondation Abbé Pierre traduisent les effets de la crise du logement, ils ont aussi été choisis pour leur capacité à rendre compte effectivement de la situation que vivent, souvent douloureusement, les personnes en difficulté de logement dans un contexte de fragilisation des ménages :

- l'absence de logement,
- les difficultés d'accès au logement,
- le manque de confort et l'insalubrité,
- les difficultés de maintien dans le logement,
- la mobilité difficile voire l'assignation à résidence.

Les situations de mal-logement recouvrent des réalités très diverses. La Fondation distingue plusieurs situations de mal-logement :

1ère situation: l'absence de logement
2ème situation: les difficultés d'accès au logement
3ème situation: les mauvaises conditions d'habitat
4ème situation: les difficultés de maintien dans le logement
5ème situation: la mobilité difficile et « l'assignation à résidence »

l'INSEE

Selon l'INSEE dans un rapport de 2011, la région parisienne concentre le quart des places en hébergement d'urgence pour 36% des sans-abri. 60% des personnes logées à l'hôtel en France se trouvent en Ile de France alors que la région rassemble 29% des logements "privés de confort". Seuls 16% de la population française vivent en région parisienne.

33.000 personnes vivent soit dans la rue soit dans des centres d'urgence sous un régime d'hébergement de très courte durée. L'INSEE établit une distinction avec ceux qui sont dans des établissements sociaux pour des durées plus longues, comme les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Ceux-là seraient 66.000 dont 30% de mineurs, et 40% de femmes. Parmi les personnes sans domicile, il faut rajouter les 34.000 accueillis dans des logements ou des chambres conventionnées.

Un total de 133.000 personnes sont de ce fait totalement privées de domicile fixe et durable.

Pour le mal-logement: 38.000 personnes vivent à l'hôtel (dont 17% ont moins de 18 ans), la plupart du temps sans sanitaires dans les chambres, sans possibilité de cuisiner.

Une autre solution « alternative » est celle de se faire héberger chez un parent ou un ami. En 2002, exclus les étudiants, 79.000 personnes âgées de 17 à 59 ans vivaient dans ce type de condition. 43% d'entre elles travaillaient pourtant.

Puis viennent ceux qui vivent chez leurs parents ou leurs grands-parents, « faute de pouvoir accéder à l'autonomie résidentielle », comme l'indique l'INSEE. Si on exclut les étudiants et les tout jeunes diplômés, ils sont encore 282.000 adultes dans ce cas de figure de «l'hébergement contraint ».

D'autres ont la possibilité d'avoir un logement, mais un hébergement de fortune. En 2006, 85.000 personnes ont déclaré vivre dans un hébergement de fortune, généralement des constructions provisoires ou des « mobil homes » dont 20% étaient sans douche, 10% surpeuplés.

[222] Conseil national de l'Information Statistique. Rapport d'étape du groupe de travail sur le mal-logement. Disponible sur : http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/groupes_anterieurs/mal_logement/2010/documents_preparatoires/DPR_2010_2e_reunion_GT_mal_logement_notion_mal_logement.PDF. Dernière visite 23/03/2013

Un peu moins mal lotis, on trouve 2,1 millions de personnes vivant dans des logements «privés de confort», insalubres, pour cause de dégradations, infiltrations d'eau, mauvaise isolation, etc.

Et finalement, 800.000 personnes vivent dans 183 .000 logements surpeuplés.

Au total, 2,9 millions de personnes souffrent en France de mauvaises conditions de logement selon l'INSEE. Auxquelles viennent s'ajouter les 250.000 pas logées du tout (SDF et noyau dur de l'hébergement contraint type hôtel).

Ce sont donc 3,2 millions de Français qui ne vivent ainsi pas dans un logement satisfaisant.

L'INSEE questionne la nécessité d'élargir l'analyse au million de ménages à faibles ressources qui déclarent avoir des difficultés à payer leur loyer ou être en situation d'impayés.

4.1. Synoptique des principaux instruments de la politique urbaine de 1973 à 2013: rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonage

Projet politique /Outils **(Rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages)**	**Engagements explicites : Objectifs**	**Engagements implicites**	**Instruments / Opérationnel Réponses concrètes**	**Résultats : Implications** **L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
Loi Barre Loi du 3 janvier 1977 de réforme du financement du logement	De l'aide à la pierre à l'aide à la personne ; faciliter l'accession à la propriété, et adapter les dépenses de logements à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part	Désengagement financier de la part de l'Etat dans la production de logements sociaux	Création de l'Aide Personnalisé au Logement APL , des prêts d'accession à la propriété (PAP), des prêts locatifs aidés (PLA) et des prêts conventionnés (PC)	Le désengagement de l'Etat du financement du logement à l'avantage du secteur privé, ne comporte pas d'efforts sur le revers de cette politique - soit la solvabilisation de ceux qui ne peuvent se soutenir sur le marché libre
Rapport Nora-Eveno 1975 Habitat et vie sociale (HVS) 1977	Rapport sur « l'amélioration de l'habitat ancien » Les auteurs révèlent que les couches de population les plus fragiles en termes de ressources sont de fait exclues des HLM, et renvoyées aux conditions de logement les plus mauvaises, en l'occurrence l'habitat ancien dégradé des centre historiques de villes.	Sur le parc HLM le rapport conclut que: d'une part, la fraction la plus ancienne du parc arrive à l'âge des grosses réparations ; d'autre part, l'accent (dans les attentes des habitants) est mis maintenant sur la qualité de l'habitat et l'humanité de l'urbanisme.	Le rapport recommande de réhabiliter des ensembles de logement HLM les plus dégradés, et d'engager une politique plus volontariste de réhabilitation de l'habitat ancien, afin d'y mieux accueillir les exclus des HLM.	Ce rapport, avec le rapport Barre, précède la loi de réforme du financement du logement ; à la suite de ce rapport le Groupe de coordination « habitat et vie sociale (HVS)», est créé. L'approche HVS est novatrice : globale et transversale, elle tente d'associer les habitants aux projets qui les concernent.
Le Droit au Logement Loi n°82-526 du 22 juin 1982 dite Quillot	Loi relative aux Doits et Obligations des Locataires et Bailleurs. Engagée au rééquilibrage des relations entre bailleurs et preneurs.	Elle assure aux locataires et sous-locataires des droits à un minimum de stabilité, de confort, d'habitabilité et de décence.	Cette loi énonce que « le droit à l'habitat est un droit fondamental ». Et que « L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. »	En 1989 un nouveau texte ajoute le droit au logement aux droits économiques et sociaux « le droit au logement est un droit fondamental ». Cependant ce droit au logement reste en fait un simple droit du locataire. La question de l'accès des personnes défavorisées à un logement ne sera traitée qu'au début des années 90, avec la Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Projet politique /Outils **(Rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages)**	**Engagements explicites : Objectifs**	**Engagements implicites**	**Instruments / Opérationnel Réponses concrètes**	**Résultats : Implications** **L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
Les Grands Travaux de Mitterrand Décret n°86-82 du 16 janvier 1986	Le décret porte sur la création d'une mission interministérielle de coordination des grandes opérations d'architecture et d'urbanisme. Ces projets font partie de l'idée d'une ouverture de Paris pour tous avec la création (ou le renouvellement / transformation comme le cas du Musée du Louvre) de grands équipements publics/ culturels et en même temps de l'insertion de la ville dans le circuit des grandes villes globalisés.	Le fait du prince – Mitterrand comme ces autres grands hommes politiques veut laisser son empreinte sur Paris ; D'autres politiques comme le logement pour les plus défavorisés sont laissés à coté pour l'investissement dans de mégaprojets ; L'insertion de Paris dans le circuit international de villes capitalistes du monde du libéralisme est plus important en fait que les politiques sociales pour les socialistes de cette période	Construction ou renouvellement et extension de divers équipements : le Musée d'Orsay, la Pyramide du Louvre, la Grande Arche du quartier de la Défense, l'Opéra de la Bastille, la Cité des sciences et de l'industrie et le Parc de la Villette, le ministère des Finances de Paris-Bercy et, enfin, la Bibliothèque nationale de France (BNF)	D'un côté, ces équipements sont une façon de l'accès à la ville pour tous par le biais de la culture, ainsi qu'une source de revenu par le tourisme (surtout les musées) ; mais d'un autre côté, le manque d'attention aux politiques d'accès au logement pour les plus défavorisés favorise la réapparition de nouveaux pauvres et du phénomène du mal-logement (qui deviennent plus visibles face à la société)
Lois de Décentralisation Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite loi Defferre.	Ces lois ont pour but la redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales avec comme objectifs une meilleure efficacité de l'action publique et le développement d'une démocratie de proximité.	La décentralisation ne prévoit pas toujours les ressources matériels, humains et institutionnels nécessaires à la mise en œuvre des actions nécessaires pour une bonne gestion urbaine	Avec la décentralisation les communes peuvent s'administrer indépendamment et être maîtresses de leur propre gestion urbaine.	La prolifération des pôles de développement, zones commerciales, lotissements périurbains qui donne force au phénomène de l'étalement urbain.
Politique de la Ville 1981 Programme de Développement Social des Quartiers (DSQ)	éviter la fracture sociale, unifier la ville et traiter les racines de la ségrégation ; redéfinir la ville et traiter conjointement l'urgence sociale et la modernisation de l'action publique.	Ce programme est crée après la médiatisation des évènements violents et les discussions autour des grands ensembles comme des espaces urbains de ségrégation.	Formalise les fondements théoriques des initiatives, et les donne un cadre juridique ; prendre des mesures pratiques en s'appuyant sur les habitants et en visant une transformation progressive des directions administratives au sein des collectivités territoriales. (…)	Le problème des grands ensembles comme des espaces urbains de ségrégation persiste

Projet politique /Outils **(Rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages)**	**Engagements explicites : Objectifs**	**Engagements implicites**	**Instruments / Opérationnel Réponses concrètes**	**Résultats : Implications** **L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
Banlieues 89	La mission a l'objectif de désenclaver, remodeler et animer des villes sans identité	« l'un des deux objets de la mission, dès son lancement en 1983, était "le projet d'un Grand Paris[108] »	Une centaine a de contrats Banlieues 89 sont signés entre les communes et l'Etat pour des projets sur le désenclavement des banlieues, en particulier par l'aménagement d'espaces publics et le décloisonnement des quartiers défavorisés dans la ville.	Le problème de l'enclavement des banlieues et le manque d'intégration urbaine de ces quartiers défavorisés persiste
Le Contrat de Ville Loi du 10 juillet 1989 approuvant le Xe plan 1989-1992) et l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003.	Intervenir sur l'habitat, l'environnement, l'éducation, les transports, la sécurité, la culture, les équipements sportifs ou les services sociaux. Ce dispositif a été remplacé par le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) pour la période 2007-2013.	Ces contrats sont créés pour permettre la réalisation des projets urbains sous une forme contractuelle entre l'État, les collectivités locales et leurs partenaires.	Deux formes principales de contrats de ville : - les Grands projets de ville (GPV) opérations de renouvellement urbain cherchant à traiter les causes socio-économiques de la marginalisation des quartiers "en difficulté" - les Opérations de renouvellement urbain (ORU), dont le grand projet de renouvellement urbain (GPRU) pour Paris.	Pour les GPV, les quartiers défavorisés continuent à être considérés comme des parias - des quartiers à part, distinct du reste de l'agglomération, leur image et leur statut au sein de l'agglomération restent inchangés ; Les ORU moins ambitieuses que les GPV, et sont remplacés par les dispositifs issus du PNRU mis en œuvre par l'ANRU créée postérieurement
Zones Urbaines Sensibles (ZUS) Décret n° 93-203 du 5 février 1993 (pris pour l'application de la Loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991)	Formalisation législative (loi) et urbanistique des Zones Urbaines Sensibles Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont définies comme "des territoires infra-urbains définies par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires »	Les zones urbaines sensibles (ZUS), forment un système de classement des quartiers. Les diverses mesures d'aide dépendent de ce classement ; il n'y a pas d'intérêt pour certains quartiers de perdre donc ce « statut » ;	Liste de 546 quartiers caractérisés par la présence de « grands ensembles » ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi » où les collectivités locales pouvaient procéder à des exonérations de taxe professionnelle. Une deuxième liste, arrêtée par le décret du 28 mai 1996 relatif aux emplois de ville, relève 743	Le classement aide à stigmatiser encore plus ces quartiers

[108] LOUBIERE, Antoine ; « Sur la piste du Grand Paris ». In : *Urbanisme* n.333. Disponible sur : http://www.urbanisme.fr/issue/report.php?code=333

Projet politique /Outils **(Rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages)**	**Engagements explicites : Objectifs**	**Engagements implicites**	**Instruments / Opérationnel Réponses concrètes**	**Résultats : Implications** **L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
la Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Définit officiellement ces catégories)	En plus de la diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi 1991, elle a comme objectif de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé		quartiers prioritaires (4,4 millions d'habitants).	
Solidarité et renouvellement urbains Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains	L'équilibre entre le renouvellement urbain et un développement urbain maîtrisé ; Diversité des fonctions urbaines et mixité sociale en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ; Utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'environnement et protection du patrimoine	La mixité doit être imposé et n'est pas bienvenue dans certains quartiers	Etablit que chaque commune ou municipalité doit avoir 20% de logements sociaux, prévoyant la une plus grande mixité sociale comme un objectif principal contre les inégalités	La loi n'a pas été respecté L'exemple le plus évident et célèbre est la municipalité de Neully sur Seine, lorsque Sarkozy en était le maire, qui avait investi ses 20% de logement social obligatoire, mais dans les communes voisines!
Le programme national de rénovation urbaine de 2005 (PNRU) et la politique de cohésion sociale	La loi porte sur le programme national de rénovation urbaine visant à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible	La mauvaise gestion des complexes, le manque d'entretien, l'absence de services et d'activités commerciales, le transport déficient, et aucune évolution dans le sens de l'intégration de ces complexes au tissu urbain au fil des années ont mené ces ensembles dans un état de décadence qui conduit à la confusion généralisée de problèmes sociaux avec un type architectural. Par conséquent, l'idée	Opérations d'aménagement urbain, à savoir : -réhabilitation, démolition et production de logements -création, réhabilitation et démolition d'équipements publics ou collectifs -réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale -tout autre investissement concourant	Le PNRU est basé principalement sur la démolition et la reconstruction des «Grands ensembles» et des actions de «résidentialisation» qui consistent principalement en la privatisation des bâtiments qui composent un ensemble principal, à travers des projets architecturaux mineurs ou paysagers (mise en place de clôtures, jardins, création de parkings intérieurs privés, etc). Ces actions ont

Projet politique /Outils **(Rapports, commissions, lois et décrets, projets et actions, plans et zonages)**	**Engagements explicites : Objectifs**	**Engagements implicites**	**Instruments / Opérationnel Réponses concrètes**	**Résultats : Implications** **L'impact des politiques sur la société (effets attendus et inattendus)**
		de démolir les grands ensembles a été envisagée comme une solution à ces problèmes.	à la rénovation urbaine ; Création de l'Observatoire National des ZUS en aout 2003 et l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), créée en 2004	un caractère plutôt cosmétique et même les habitants reconnaitraient que les résultats sont plutôt superficiels et éphémères.
Loi DALO – Droit au logement Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (loi « Dalo »)	Institue le droit au logement opposable et comporte diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (loi DALO), sont créées des dispositions relatives à la garantie du droit au logement.	L'Etat reconnaît que les besoins essentiels qu'il à lui-même définis ne sont effectivement pas garantis	« Le droit à un logement décent et indépendant, est garanti par l'Etat à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.	La loi n'empêche pas que des millions de personnes souffrent de "mal logement", voire d'absence de logement.
Rapports de la Fondation Abbé Pierre sur L'état du mal logement en France (à partir de	Pour la Fondation Abbé Pierre, avoir un toit est un besoin vital, au même titre que la nourriture, la santé et l'emploi. Son objectif est d'agir « pour que les plus défavorisés trouvent à se loger dignement et durablement, quels que soient le montant de leurs ressources et leur situation sociale».	Le gouvernement n'a pas les capacités de repérer la situation existante du mal logement, ni de réagir face au problème	Publication d'un rapport annuel sur l'état du mal logement depuis 1993, avec la construction des indicateurs et données importantes ; apporte un important soutien financier à la construction de logements « très sociaux » depuis 2005, au travers de 3 programmes consécutifs, "1500 logements très sociaux", "2000 toits pour 2000 familles" et "Toits d'abord", lancé le 3 avril 2012.	Construction des indicateurs et données importantes utilisées même dans les rapports et la construction des données officielles (comme de l'INSEE) ; Divulgation et répercussion dans les médias à destination du grand public sur la situation du mal logement en France

4.2. Le cadre institutionnel et identification des acteurs

Synoptique des principaux acteurs dans leur cadre institutionnel

Acteurs Principaux	Cadre Institutionnel	Rôle
Grands Hommes Politiques Barre , Mitterrand, Quillot, Defferre, Borloo	Sénateurs, Députés, Ministres, Président de la République	Création de lois, instruments, réformes de financement et institutionnels, projets et travaux d'urbanisme, de rénovation et construction de logements sociaux et pour la garantie du droit au logement
Ministère de la Ville	Entre 1993 et 2012 : . aux Affaires sociales et à la Santé dans le gouvernement Balladur de 1993 à 1995, . à l'Aménagement du territoire et à l'Intégration dans celui d'Alain Juppé de 1995 à 1997, . à l'Emploi et à la Solidarité sous Lionel Jospin de 1997 à 2002, . aux Affaires sociales, au Travail et à la Solidarité (ou Emploi, Cohésion sociale et Logement) dans les gouvernements Raffarin et Villepin de 2002 à 2007, . au Logement dans les deux premiers gouvernements Fillon de 2007 à 2009 . au Travail, à la Solidarité et à la Fonction publique à la fin du second gouvernement Fillon de 2009 à 2010. . à l'Égalité des territoires et du Logement pour le gouvernement Jean-Marc Ayrault depuis 2012.	La politique de la Ville est lancée durant le second mandat de François Mitterrand. De nouvelles structures apparaissent : Délégué interministériel à la Ville et Conseil interministériel des villes. Le 21 décembre 1990, le ministère de l'Équipement voit s'échapper la construction publique au profit d'un nouveau ministère dédié à la Ville et dirigé par Michel Delebarre. Depuis juin 2012, le ministre délégué chargé de la ville suit la politique du logement dans la ville, notamment en termes d'offre et de rénovation de logements, la politique de rénovation urbaine et la politique en faveur des quartiers en difficulté. Il participe, pour le compte de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, à la définition et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations. Il exerce, sous l'autorité de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, la tutelle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et, conjointement avec les autres ministres concernés, celle de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux et de l'Établissement public d'insertion de la Défense
La Fondation Abbé Pierre	La Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés est une fondation membre d'Emmaüs International et d'Emmaüs France qui a été reconnue d'utilité publique le 11 février 1992.	Publication d'un rapport annuel sur l'état du mal logement en France ; Création de projets de soutien financier à la construction de logements sociaux ; Son action contribue à la sensibilisation du grand public à la crise du logement et à la mobilisation des donateurs.
Les mouvements sociaux de résistance/ action	Des collectifs et des associations luttant sur la question du logement : Mal-Logés Sans Frontières, Mal-Logés En Colère , Macaq , Jeudi Noir, Les Enfants de Don Quichotte, Mal-Logés En Lutte.	Les actions médiatisées de ces groupes poussent le gouvernement à prendre des décisions et à créer des lois pour le logement. Comme la loi sur le ''droit au logement opposable'', qui a été votée par le gouvernement en réponse à une forte médiatisation de l'occupation du canal de Saint-Martin par « Les Enfants de Don Quichotte » en décembre 2006.

4.3. Synoptique de la situation du mal-logement/ précarité : taudis, campements, « mobil homes », bidonvilles

Année/ document	Caractéristiques	Localisation	Etablissements plus importants (noms et taille)	Situation Globale
Rapport Nora-Eveno - 1975	Les couches de population les plus fragiles en termes de ressources sont de fait exclues des HLM, et renvoyées aux conditions de logement les plus mauvaises, en l'occurrence l'habitat ancien dégradé des centre historiques de villes ; Constatation du mal vieillissement du parc HLM : besoin de réparations pour la part le plus ancienne du parc et; d les attentes des habitants sur la qualité de l'habitat.	Habitat ancien dégradé des centre historiques de villes ; Exclusion des familles aux plus bas revenus dans le parc HLM	15% seulement des très pauvres (moins de 23 000 francs/an) résident dans les HLM qui pourtant constituent 28% du parc locatif » En revanche, « le parc HLM est en totalité en « loyer modéré » mais il est loin d'être à « occupation sociale ». De 25 a 40% des locataires disposeraient des ressources supérieures aux plafonds réglementaires	Le rapport pointe la nécessité d'entreprendre la réhabilitation des ensembles de logement HLM les plus dégradés, et engager une politique plus volontariste de réhabilitation de l'habitat ancien, afin d'y mieux accueillir les exclus des HLM
Rapport du Conseil General des Ponts et Chaussées. « Les Squats dans la Région Ile-de-France : Situation et Propositions ». Juillet 2002	Le rapport souligne que les occupants sont en leur grande majorité de l'Afrique sub-saharienne francophone : Mali, Guinée, Sénégal, Côte d'Ivoire, Congo et qu'ils semblent représenter, suivant les départements, entre 70 à 80% des squatters recensés	Paris et Seine-Saint-Denis	2002 sont estimés entre 1800 à 2000 squats dans la région parisienne ayant Paris le plus grand nombre de squats avec 800 occupés soit 3.000 personnes suit par la Seine-Saint-Denis également fortement touchée avec 400 squats recensés, soit 1.000 personnes.	4.OOO personnes vivant en squats dans la région parisienne (2002)
Les Zones Urbaines Sensibles Décret n° 93-203 du 5 février 1993 Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Définie officiellement ces catégories) Rapport INSEE 2006	La loi liste 546 quartiers caractérisés par la présence de « grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi » où les collectivités locales pouvaient procéder à des exonérations de taxe professionnelle. Une deuxième liste, arrêtée par le décret du 28 mai 1996 relatif aux emplois de ville, relève 743 quartiers prioritaires (4,4 millions d'habitants).	Toute la France, quartiers caractérisés par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé	En 2006, plus d'un Francilien sur dix réside dans l'une des 157 zones urbaines sensibles (ZUS) que compte la région, soit 1.278.300 personnes au total (selon l'INSEE) ; Les ZUS les plus en difficulté sont majoritairement en Seine-Saint-Denis 20 ZUS, 176.700 habitants (INSEE 2006)	En Île-de-France 157 ZUS soit 1.278.300 personnes au total

Année/ document	Caractéristiques	Localisation	Etablissements plus importants (noms et taille)	Situation Globale
« *L'état du mal-logement en France* » Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre 2013	3.642.177 personnes sont non ou très mal logées. 685.142 personnes sont privées de logement personnel et 2.778.000 vivent dans des conditions de logement très difficiles (privation de confort et surpeuplement accentué). Le mal-logement ne se réduit pas aux situations extrêmes. Une fraction considérable de la population au sein des couches modestes et moyennes (notamment chez les jeunes) loge dans des conditions qui ne répondent pas à ses aspirations : détériorations, mauvaise insonorisation, surface trop faible, quartier dégradé, etc. L'idéal pavillonnaire, rêve de nombreuses familles, est loin d'être la norme en France.	Pas identifiés dans cette étude	Personnes privées de domicile personnel 685 142 - dont sans domicile fixe 133.000 - dont résidence principale en chambre d'hôtel 38.000 - dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire, personnes vivant à l'année en camping ou mobil-home 85.000 - dont personnes hébergées chez des tiers dans des conditions de logement très difficiles 411.000 - dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHRS, CADA, places en hôtel pour demandeurs d'asile, accueil d'urgence, résidences sociales 18.142 Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles* 2.778.000 - dont pas de confort 2.123.000 - dont surpeuplement 800.000 Personnes en situation précaire (locataires en meublés) 172.847 Gens du voyage qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées 71.188 TOTAL **3 642 177	3,6 millions de personnes sont concernées par le mal-logement en France. 685.000 personnes n'ont pas de domicile personnel, 85.000 vivent dans une habitation de fortune, cabane, camping ou mobil home toute l'année
INSEE 2011	Personnes totalement privées de domicile, hébergement d'urgence pour des sans-abri, des personnes logées à l'hôtel et des logements "privés de confort".	La région parisienne concentre le quart des places en hébergement d'urgence pour 36% des sans-abri. 60% des personnes logées à l'hôtel se trouvent en Ile de France alors que la région rassemble	Personnes totalement privées de domicile : ces personnes vivent soit à la rue soit dans des centres d'urgence pour des durées très courtes, ou établissements sociaux pour des durées plus longues, comme les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, parmi les personnes sans domicile ceux accueillis dans des logements ou des chambres conventionnées.	2,9 millions de personnes souffrent en France de mauvaises conditions de logement plus les 250.000 pas logées du tout (SDF et noyau dur de l'hébergement contraint type hôtel). C'est un total de 3,2 millions de Français qui ne vivent pas

		29% des logements "privés de confort » et que seuls 16% de la population française vivent en région parisienne.	le mal-logement: Chambres d'hôtel, la plupart du temps sans sanitaires, sans possibilité de cuisiner. Hébergement chez un parent ou un ami, personnes qui travaillaient pourtant ; Personnes qui vivent chez leurs parents ou leurs grands-parents, « faute de pouvoir accéder à l'autonomie résidentielle », «l'hébergement contraint » ; Hébergements de fortune, généralement des constructions provisoires ou des « mobil homes » dont 20% étaient sans douche, 10% surpeuplés ; Logements «privés de confort», insalubres, pour cause de dégradations, infiltrations d'eau, mauvaise isolation, etc. Logements surpeuplés. L'analyse ne prend pas en compte des ménages à faibles ressources qui déclarent avoir des difficultés à payer leur loyer ou être en situation d'impayés.	dans un logement satisfaisant.

II. 4. 2010 et l'avenir : Le Grand Paris et le défi des transports

4.1. Le Grand Paris

Le 17 septembre 2007, lors du discours d'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine, Nicolas Sarkozy annonce son intention de lancer une consultation architecturale internationale pour « travailler sur un diagnostic prospectif, urbanistique et paysager, sur le « Grand Paris » à l'horizon de vingt, trente voire quarante ans »[325].

Même si, dans le siècle passé, le Schéma directeur de 1965 ainsi que l'Atlas de La Région Parisienne de 1967 évoquent l'agglomération et la région urbaine il n'y a pas de réforme dans la gestion de l'agglomération parisienne. Le sujet ressurgit dans les années 1980 avec Jean Bastié et Michel Carmona, lequel consacre sa thèse d'Etat au Grand Paris. D'autre part, en 1983, dans le contexte de la mission Banlieues 89, les architectes Roland Castro, Michel Cantal-Dupart et Antoine Grumbach proposent à François Mitterrand leur vision du Grand Paris.

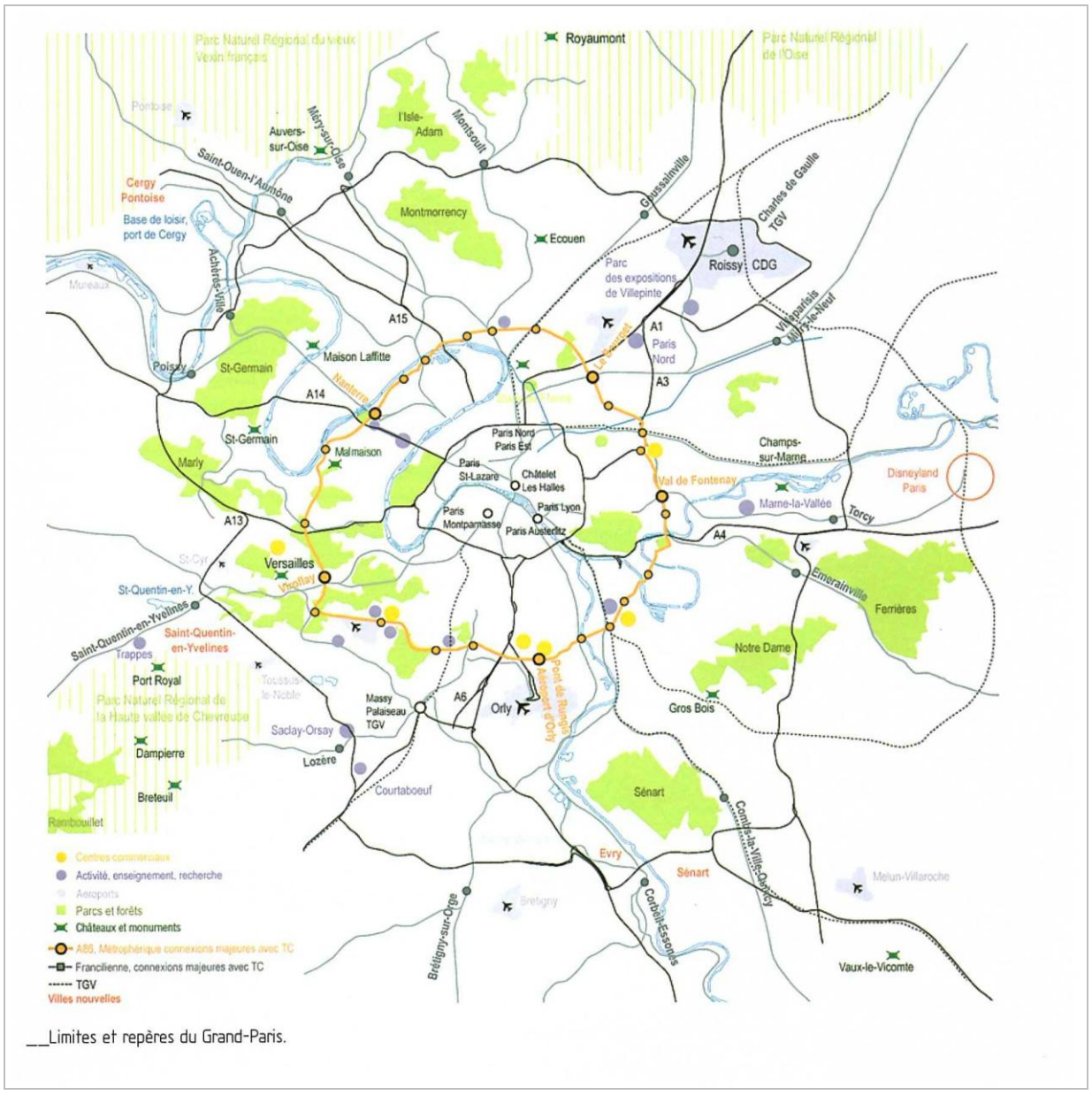
Dans les années 2000, plusieurs ouvrages et dossier importants précèdent le lancement du « Grand Paris » par Nicolas Sarkozy. D'abord Paul Chemetov et Fréderic Gilli dans un essai réalisé pour la DIACT, « *Une région de projets : l'avenir de Paris* » en 2001, se sont penchées « sur la réalité géographique, physique, sociale et économique de ce cœur urbain en se demandant si la région capitale pouvait rester à l'écart du mouvement observé dans les autres grandes capitales occidentales, de plus en plus organisées en réseaux de régions urbaines ». Ils proposent un changement d'échelle territoriale, de raisonnement et une cartographie stimulante. Le « *Paris Banlieues, conflits et solidarités* » d'Annie Fourcaut, Emmanuel Bélanger et Mathieu Flonneau, paru en 2007, suscita le débat en mettant en perspective historique la relation entre Paris et sa banlieue. C'est aussi en 2007 que « *Le Grand Paris* », dossier de La Documentation Française réalisé par Jean-Marc Offner, est publié. L'auteur présente trois facteurs de « dépoussiérage du dossier ». Le premier, le desserrement de l'habitat et des emplois en première et seconde couronne. Ensuite la concurrence entre métropoles mondiales, en suscitant un besoin d'innovation institutionnelle et l'articulation entre sphères politiques et économiques. Et en troisième, l'auteur met en évidence la quête d'efficacité dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique qui s'intensifie à la une des priorités politiques : compétitivité et innovation, banlieues et inégalités socio-spatiales, développement urbain durable, précarité sociale et logement … et qui pour comprendre et traiter ces questions « à la bonne échelle », suppose de s'affranchir des limites communales[326]. Le débat s'étend aux publications spécialisées comme la revue *Urbanisme,* qui consacre plusieurs numéros[327], ainsi que la presse hebdomadaire[328] qui débat sur Paris et son agglomération sous le nom du *Grand Paris* : « *tous les matins dans le journal gratuit 20 Minutes, avec sa rubrique "Grand Paris", qui parle d'une métropole sans existence institutionnelle mais que les usagers du RER et du métro vivent au quotidien…* ». Ce ne pas un manque d'une existence institutionnelle uniquement, les limites même de ce « Grand Paris » ne sont pas claires et la cartographie officielle est inexistante même si la presse fait des essais de cartes et les publie de temps en temps.

L'architecte Philippe Panerai dans son « Paris Métropole : formes et échelles du Grand-

[325] Disponible sur : www.legrandparis.culture.gouv.fr (dernière visite 30/08/2009)
[326] OFFNER, Jean-Marc. *Le Grand Paris*, La Documentation Française, 2007. p.7
[327] 2003 ; 2009 (une serie de six articles sont consacrés au dossier du Grand Paris N.368) et le débat continue sur d'autres articles en 2010 et en 2012.
[328] LOUBIERE, Antoine. « Sur la piste du Grand Paris « In : *Urbanisme,* n.333, novembre-décembre 2003.

Paris » affirme que à part quelques cas (comme les publications d'ouvrages et réflexions ci-dessous cités), « la forme de la ville, reflet de son historie et condition de son avenir, reste assez généralement ignorée, comme si développement économique, enjeux de pouvoir ou conflits sociaux ne s'inscrivaient pas dans un territoire concret. ». Ainsi, dans son essai, l'auteur traite la forme de la ville en essayant de fournir des outils et repères pour décrire l'agglomération parisienne et sa conclusion est que « la carte d'un Grand-Paris plus juste et plus solidaire sera le plan de ses transports en commun.[329]

Figure 81 : Limites et repères du Grand-Paris vus par Philippe Panerai



__Limites et repères du Grand-Paris.

Source : P.Panerai 2008[330]

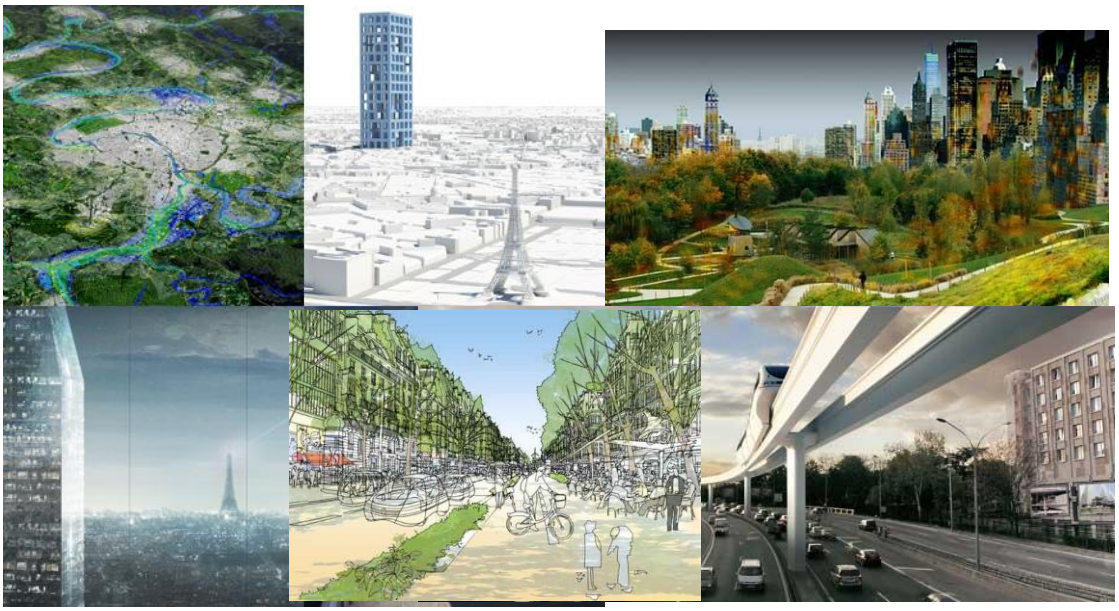
La légende de la carte montre les centres commerciaux (orange), activité, enseignement, recherche (violet) ; aéroports (violet clair) ; parcs et forets (vert clair) châteaux et monuments (vert foncé) ; A86, métrophérique connexions majeures avec TC (orange foncé + cercle noir) ; francilienne, connexions majeures avec TC (noir) ; TGV (pointillé)

[329] PANERAI Philippe, *Paris Métropole : Formes et échelles du Grand-Paris*. Editions de la Villette, 2008.p.12, 13 et 226

[330] Publié dans l'ouvrage de PANERAI Philippe, *Paris Métropole : Formes et échelles du Grand-Paris*. Editions de la Villette, 2008.p.227

Finalement, après le lancement de la « consultation internationale pour l'avenir du Paris métropolitain », dix équipes sont retenues en juin 2008 par un jury comprenant des représentants de l'Etat et des collectivités. Alors, neuf mois plus tard, dix scénarios sont proposés par les plus célèbres architectes et leurs équipes. Les propositions ont été présentées devant le conseil scientifique et le comité de pilotage et plus tard en séance publique et puis les projets on étés exposés lors de l'exposition éponyme présentée à la Cité de l'Architecture et du Patrimoine.

Figure 82 : Sélection d'images entre les propositions de projet des dix équipes du Grand Paris (Grumbach, MRDV, Roland Castro, Jean Nouvel, Richard Rogers, Christian Potzamparc)



Entre les propositions des 10 équipes: images des projets de Grumbach, MRDV, Roland Castro, Jean Nouvel, Richard Rogers,, Christian Portzamparc [331]

Selon Fréderic Mialet, commissaire de l'exposition, « Dépassant la dimension du concours d'idées, « Le Grand Pari de l'agglomération parisienne » est un projet de recherche et de développement dont les productions seront de nature à éclairer les décideurs. Les dix équipes ont contribué à construire une « pensée territoriale » sur l'avenir de la métropole du XXIe siècle en général, et sur l 'avenir de l'agglomération parisienne en particulier.[332] » Et encore, Paul Chemetov, coprésident du conseil scientifique, ajouta à la conclusion « Il faut faire partager une politique urbaine, la rendre intelligible pour provoquer l'acceptation d'une meilleure gouvernance du projet métropolitain. Ce projet ne prendra forme et force que si l'opinion publique s'empare et, dans le même temps, s'il trouve un soutien et une expression politique clairs. »

Quatre ans après, sous la tutelle du Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement, le nouveau gouvernement de François Hollande, élu en 2012 a rebaptisé le projet *« Le nouveau Grand Paris »*. Son re-lancement le 6 mars 2013 est certainement un soulagement pour ceux qui craignaient la fin de ce projet qui « a été repris dans son essentiel[333] ». Mais au delà de

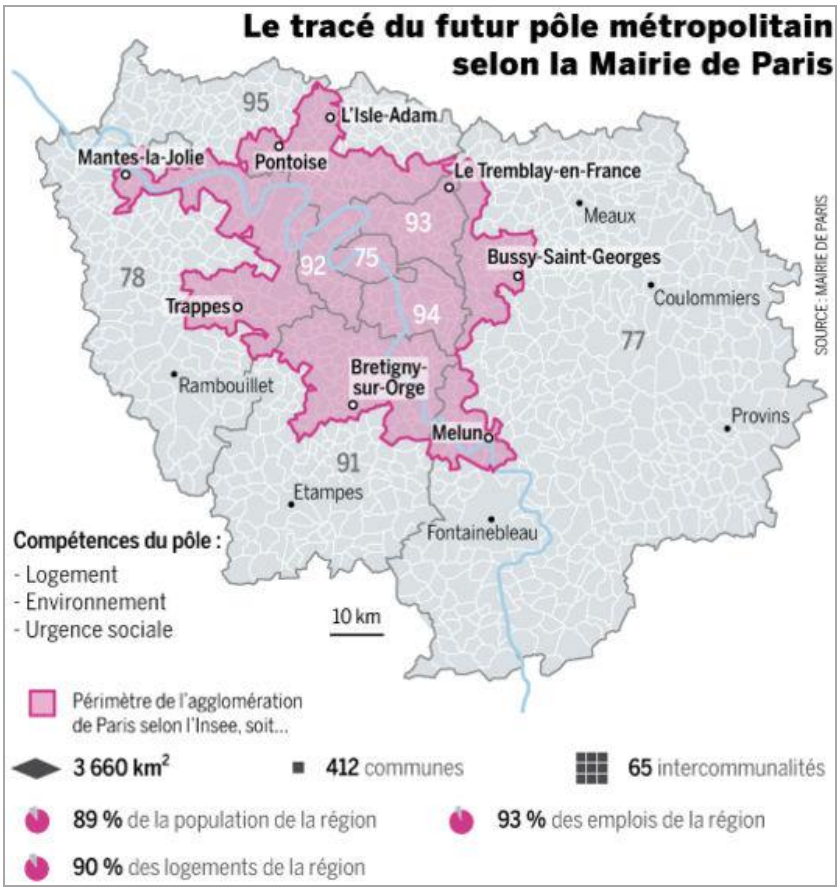
[331] Disponible sur http://www.legrandparis.culture.gouv.fr/ Dernière visite 04/05/2010

[332] « Le Grand Pari(s). » Consultation internationale sur l'avenir de la métropole parisienne. N° hors-série *d'AMC, Le Moniteur Architecture*, 2009, 260 pages. P.11

[333] Le Monde. « L'ambition du Grand Paris, malgré la crise » 08/03/2013. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/03/08/l-ambition-du-grand-paris-malgre-la-crise_1845232_3232.html (dernière visite 08/03/2013)

renommer le projet (une vanité, une coquetterie inutile) dont le site officiel[334] a étonnement bien effacé sur le web les informations du gouvernement précédent, même celles concernant l'histoire du projet, le concours, etc. (à l'exemple des très critiquées administrations sans continuité du Brésil – où à chaque nouvel gouvernement élu d'opposition pratiquement tous les projets du précèdent disparaissent ou changent de nom, ou encore le mobilier urbain change selon les couleurs politiques des partis au pouvoir), le nouveau président de la République insiste principalement sur le nécessité « d'un Grand-Paris plus juste et plus solidaire » à travers « le plan de ses transports en commun. »[335]

Figure 83 : Carte sur le tracé du Grand-Paris publié par l'hebdomadaire le monde



Source : Le Monde 13/03/2013[336]

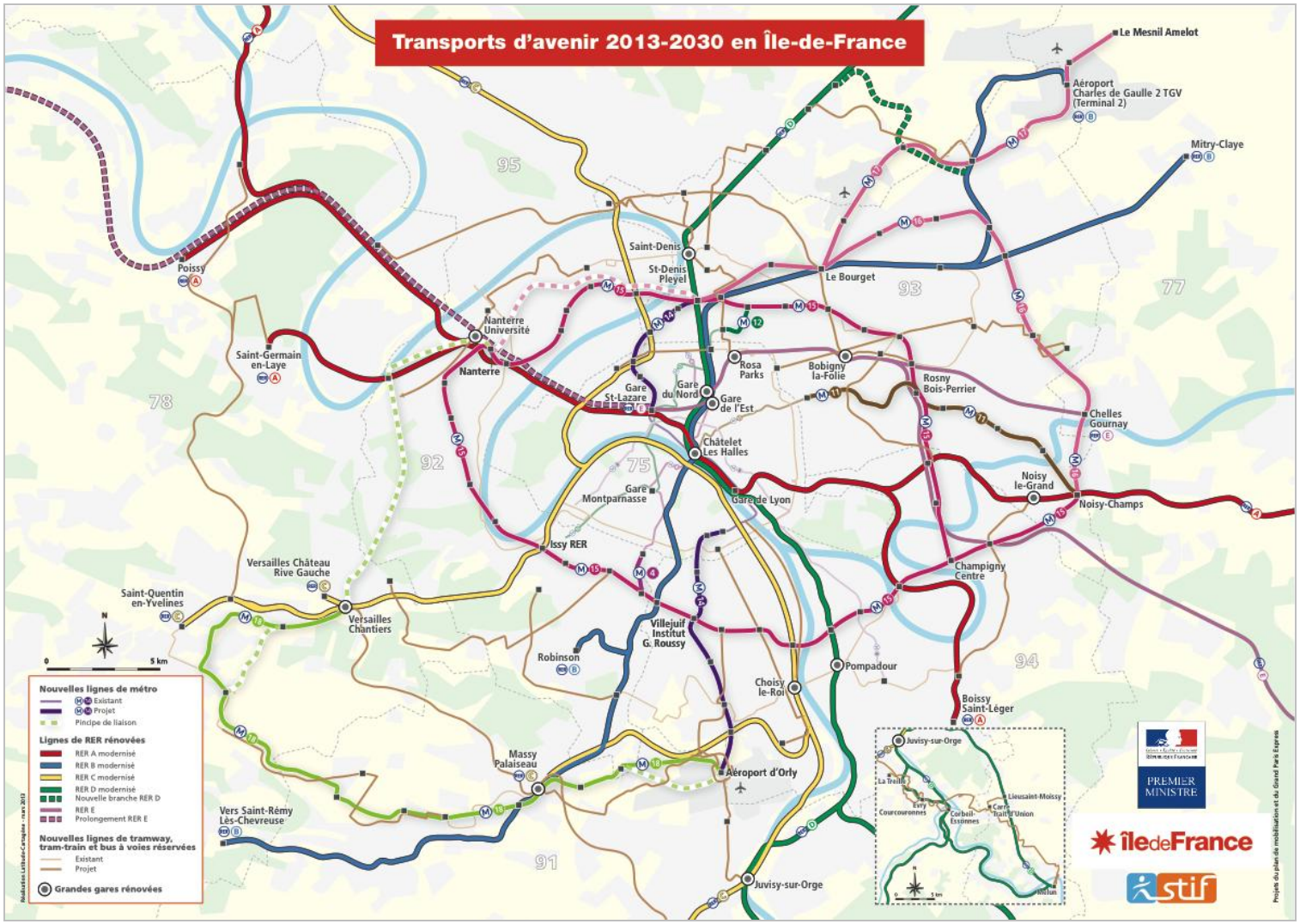
Carte publiée par « Le Monde » hebdomadaire en mars 2013 sur la reprise du chantier du Grand Paris.

[334] Source :Ministère de l'égalité des territoires et du logement. Disponible sur http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?rubrique19. Dernière visite 21/03/2013

[335] Panerai Philippe, *Paris Métropole – formes et échelles du Grand-Paris*. Editions de La Villette, Paris 2008.

[336] Source de la carte: http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/11/02/querelles-de-pouvoir-autour-du-projet-de-metropole-du-grand-paris_1784760_823448.html

Figure 84 : **Carte des transports d'avenir 2013-2030 en Île-de-France publiée par le Conseil Régional de l'Île-de-France**

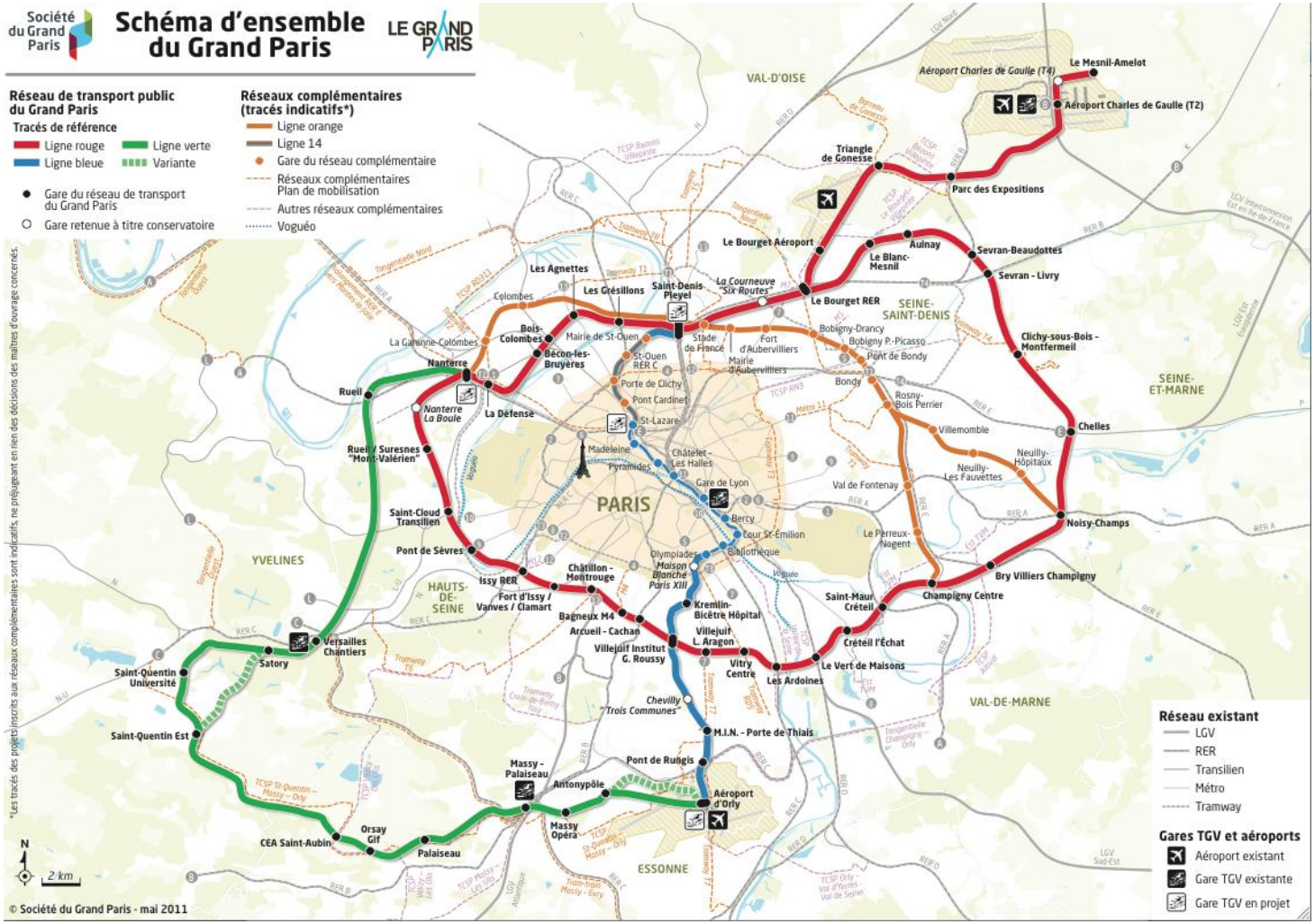


Source : Conseil Régional de l'Île-de-France[337]

La légende de la carte indique les nouvelles lignes de métro, les lignes de RER rénovées, les nouvelles lignes de tramway, tram-train et bus à vois réservés, ainsi que les Gares rénovées.

[337] http://www.iledefrance.fr/fileadmin/contrib_folder/Cartes/Carte_transports_IDF_6_3_2013_500x.pdf

Figure 85: **Carte du Schéma d'ensemble du Grand Paris publiée par la Société du Grand Paris**



Le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris est le document produit par la Société du Grand Paris qui décrit les principales caractéristiques du projet. Le schéma d'ensemble précise notamment : Le tracé des lignes et l'implantation des gares du futur métro automatique ; Les prévisions en matière de niveau de service, d'accessibilité et de position des gares ; Les possibilités de connexion au réseau ferroviaire à grande vitesse ; Les possibilités de connexion aux autres réseaux de transport public urbain en Ile-de-France ; l'offre de transport public complémentaire du nouveau réseau disponible à partir de ses gares.

4.2. Les acteurs du Grand Paris[338]

L'Etat

Le Décret n° 2012-770 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'égalité des territoires et du logement, pris d'après la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 modifiée relative au Grand Paris , définit les principaux objectifs du projet :

« Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Ile-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national. Les collectivités territoriales et les citoyens sont associés à l'élaboration et à la réalisation de ce projet.

Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'Etat.

Ce réseau s'articule autour de contrats de développement territorial définis et réalisés conjointement par l'Etat, les communes et leurs groupements. Ces contrats participent à l'objectif de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Ile-de-France et contribuent à la maîtrise de l'étalement urbain.

Le projet du Grand Paris favorise également la recherche, l'innovation et la valorisation industrielle au moyen de pôles de compétitivité et du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay dont l'espace agricole est préservé.

Ce projet intègre un objectif de croissance économique afin de soutenir la concurrence des autres métropoles mondiales.

Le réseau de transport du Grand Paris est étroitement interconnecté avec le réseau préexistant en Ile-de-France. Il s'inscrit dans le maillage du réseau ferroviaire, fluvial et routier national afin de réduire les déséquilibres territoriaux. Il doit permettre des liaisons plus rapides et plus fiables avec chacune des régions de la France continentale et éviter les engorgements que constituent les transits par la région d'Ile-de-France. [339]»

Le préfet de Paris et d'Ile-de-France

Représentant de l'État en région, le préfet de région Ile-de-France, préfet de Paris, a été missionné pour engager avec les collectivités locales la mise en œuvre et la négociation des contrats de développement territorial qui définissent les objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière « d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels ».

Le Préfet est également Commissaire général du gouvernement au sein de la Société du Grand Paris (SGP) et de l'établissement public de Paris Saclay.

Société du Grand Paris (SGP)

Établissement public à caractère industriel et commercial, la Société du Grand Paris a pour

[338] Source : Ministère de l'égalité des territoires et du logement. disponible sur : http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?article1522 Dernière visite 21/03/2013 ; informations complémentaires : Société du Grand Paris, disponible sur http://www.societedugrandparis.fr/la-societe-du-grand-paris. Dernière visite 21/03/2013 ; Atelier International du Grand Paris ; disponible sur http://www.ateliergrandparis.fr/aigp/. Dernière visite 21/03/2013 ; Paris Metropole, disponible sur http://www.parismetropole.fr/. Dernière visite 21/03/2013

[339] Décret n° 2012-770 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'égalité des territoires et du logement Vu la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 modifiée relative au Grand Paris

principale mission de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris.

La SGP est un établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'égalité des territoires et du logement, ainsi que du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministères de l'économie et des finances.

Également chargée d'assurer la réalisation, l'entretien et le renouvellement des infrastructures, la SGP est en charge de la construction des lignes, des gares et des matériels roulants.

Parallèlement, la Société du Grand Paris doit assister le préfet de la région Île-de-France dans la préparation et la mise en cohérence des contrats de développement territorial (CDT). Son Conseil de surveillance doit formuler des avis destinés au préfet de Région pour la préparation et la mise ne cohérence de ces contrats.

Le réseau du Grand Paris devrait en effet s'articuler autour de 19 contrats de développement territorial (CDT) définis et réalisés conjointement par l'État, les communes et les intercommunalités accueillant ou non une gare du Grand Paris.

Ces CDT doivent servir de creusets aux projets de développement des territoires stratégiques du Grand Paris sur la base d'une démarche contractuelle favorisant une mise en œuvre sur le long terme (15 ans).

Chaque CDT recouvre plusieurs thématiques : urbanisme, logement, transports et déplacements, développement économique, développement sportif et culturel, protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des paysages et des ressources naturelles

La loi du 3 juin 2010 permet à la Société du Grand Paris de conduire des opérations d'aménagement ou de construction et, à ce titre, exercer les compétences d'aménageur sur le territoire des communes signataires d'un contrat de développement territorial si celui-ci le prévoit. Dans le cas où ces opérations interviennent sur le territoire des communes non signataires d'un contrat de développement territorial, elle peut conduire ces opérations dans un rayon de 400 mètres autour de ces gares, après avis des communes concernées.

Atelier international du Grand Paris (AIGP)

L'Atelier international du Grand Paris est une structure constituée sous forme d'un groupement d'intérêt public.

L'AIGP est doté d'un conseil scientifique composé actuellement de 15 équipes pluridisciplinaires d'architectes urbanistes sélectionnées suite à un appel à candidatures international « Grand Paris : pour une métropole durable » lancé en décembre 2011.

L'AIGP a pour mission de :

- Poursuivre et approfondir les réflexions engagées par les équipes consultées lors de la consultation du «Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne » dont les résultats ont été présentés à la Cité de l'architecture et du patrimoine en avril 2009 ;

- Réaliser ou faire réaliser toutes études, démarches, propositions, ayant pour but d'éclairer les choix relatifs à l'aménagement, à l'architecture et à l'urbanisme et travailler sur la dimension métropolitaine et innovante des initiatives, projets et réalisations qui se situent dans la dynamique du Grand Paris

- Faire partager au plus grand nombre les résultats de ces travaux pour permettre aux citoyens de mieux s'approprier les enjeux métropolitains.

Le GIP assure également la conduite de deux programmes spécifiques : *Europan,* un appel à idées ouvert aux jeunes créateurs européens sur les nouvelles pratiques de projet urbain et

POPSU, une plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines de grandes villes françaises

Paris Métropole

Syndicat mixte d'études, Paris Métropole est constitué de 193 collectivités, communes, intercommunalités, Départements, Région, qui se sont rassemblés pour trouver ensemble des réponses aux défis sociaux, économiques, environnementaux de leur territoire partagé.

Paris Métropole inscrit son action autour de quatre axes prioritaires : développement et solidarité, déplacements, logement et projets métropolitains. Ces travaux, à dimension stratégique ou plus opérationnelle, rassemblent ses collectivités membres et associent le plus largement possible les acteurs du territoire.

Chacun de ces axes est développé dans une commission thématique associant élus et experts. Plus limités dans le temps, les groupes de travail se saisissent de sujets d'actualité spécifiques à certains secteurs du territoire.

Les collectivités territoriales

Associés à l'élaboration et à la réalisation du projet du Grand Paris, pour les objets relevant des compétences qui leur ont été transférées, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale élaborent et contractent, avec le représentant de l'Etat en région capitale, les objectifs fixés pour la réalisation des contrats de développement territoriaux. Sont particulièrement impliqués la région Ile-de-France, les conseils généraux, la ville de Paris ainsi qu'un grand nombre de communes, et également le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

Chapitre III. De la mécanique de traitement de l'habitat social à Paris

La définition et traitement de la question de l'habitat précaire en France et la politique (système) d'accès au logement pour les bas revenus

L'aménagement et l'aide au logement continuent de passer en région parisienne par le développement et l'aménagement des espaces et l'intégration urbaine de tel quartier à l'ensemble urbain valorisé.

La qualité de vie en quartier populaire demande une intégration urbaine dans une société de proximité où le rapport entre fonctions de résidence, emploi, loisir, éducation est équilibré soit une certaine proximité sinon mixité sociale et fonctionnelle des lieux.

La politique du logement française a priorisé l'accès au logement à travers le système de logements publics à loyer modéré (HLM). Le parc HLM français compte 4 millions de logements, dont près d'un tiers construits après 1985, et accueille 10 millions d'habitants. 50% du parc est concentré en Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

65% des ménages français peuvent prétendre à un logement social. Selon les estimations, 1,2 million de demandes de logements sont en attente, dont 550.000 émanent de personnes déjà locataires. Sur l'ensemble des demandes (1.742.757 au 9 juillet 2012), près d'un tiers (29,8%, soit 519.000 demandes) viennent d'Ile-de-France[1].

Et encore 19% des ménages sont des familles monoparentales - contre 7% dans l'ensemble du pays-, 10% sont de nationalité étrangère -contre 5% pour l'ensemble de la population vivant en France.

La multiplicité des acteurs et la complexité de la gouvernance en matière de l'habitat, avec un système d'attribution de logements publics à loyer modéré (HLM) considéré comme pas clair et pas juste, finalement multiplient les obstacles dans la mise en place de logement pour les familles à bas revenus.

« La relance de l'offre de logements abordables en Île-de-France et la maîtrise de leur localisation nécessitent une forte capacité d'action collective : avec la décentralisation et la territorialisation de l'action publique, la politique de l'habitat n'est plus du seul ressort de l'État. Celui-ci, garant du droit au logement, fixe les grandes orientations et définit les grands programmes pluriannuels dont il assure le contrôle (Programme national de rénovation urbaine, Plan de cohésion sociale, Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés). Mais les collectivités territoriales et les groupements intercommunaux (notamment les communautés d'agglomération) détiennent d'importantes prérogatives, de sorte qu'une géographie locale très complexe du partage des responsabilités se dessine. Cette complexité du jeu d'acteurs existe partout, mais elle prend un relief particulier en Île-de-France, une région à bien des égards spécifique. » [2]

[1] http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/sig-infographie-logement-une-priorite-du-gouvernement.pdf

[2] MAUD, Hervet, « Le logement en Île-de-France : une politique fragmentée », *Métropolitiques,* 1er février 2012. URL : http://www.metropolitiques.eu/Le-logement-en-Ile-de-France-une.html

III.1. La définition et traitement de la question de l'habitat précaire en Ile de France : du mal logement au logement indigne.

Selon la Fondation Abbé Pierre, le principal acteur contre le mal logement, 3,6 millions de personnes sont concernées par le mal-logement en France. 685 000 personnes n'ont pas de domicile personnel, 85 000 vivent dans une habitation de fortune, cabane, camping ou mobil home toute l'année, comme déjà exposé dans le chapitre précédent sur les situations de mal logement et ses définitions par les différentes acteurs, la Fondation Abbé Pierre, l'INSEE, le Conseil Régional de l'Ile de France.

Le champ de l'habitat indigne a été défini précisément en droit par l'article 84 de la loi du 27 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre les Exclusions : *« constituent un habitat indigne, les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, exposent les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.* ».

Selon l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de l'Île de France, l'habitat indigne recouvre un large éventail de situations dans la région. Selon les territoires, il présente des facettes distinctes : poches d'insalubrité dans les centres anciens dégradés (cumulant risques d'accessibilité au plomb, immeubles menaçant ruine, hôtels meublés insalubres…) ; copropriétés dégradées des années 60 à 80 ; pavillons divisés par des marchands de sommeil ou par des propriétaires occupants tirant un revenu complémentaire des annexes de leur pavillon ; occupation de locaux impropres à l'habitation (caves, boxes, garages…). Un tiers des arrêtés pris dans la région relèvent désormais de locaux impropres à l'habitation, et leur part ne cesse de croître, témoignant de la pénurie extrême d'offre accessible aux ménages les plus modestes.

Encore selon cette étude, en première couronne et dans les centres urbains, la problématique de l'habitat indigne renvoie principalement à l'habitat collectif ancien dégradé, avec des cœurs urbains où se constituent des poches d'insalubrité aggravée. Les logements indignes de ces quartiers sont en majorité locatifs, très souvent petits et sur-occupés et relèvent pour beaucoup d'une problématique de marchands de sommeil mais aussi de bailleurs impécunieux, incapables de faire face aux devoirs d'entretien du bâti qui leur incombent. Cet habitat est aussi celui de propriétaires occupants très modestes, exclus des circuits de la location et contraints eux-mêmes d'acquérir des biens bon marché et souvent sous-dimensionnés pour leurs familles, et qui ne peuvent pas non plus faire face aux coûts des travaux d'entretien.

Dans les départements de grande couronne, si quelques centres urbains peuvent rencontrer les mêmes formes d'habitat indigne, une part importante de l'habitat indigne ancien y est composé d'un habitat individuel rural et agricole, et dans ce sens loin des normes d'habitat actuelles. Ce parc est très difficile à repérer car ces logements accueillent une population souvent vieillissante de propriétaires occupants qui ne se plaignent pas de leurs conditions de vie car ils sont restés dans une culture et des normes du logement d'un autre temps, propres à l'ancien monde rural et paysan...

Le phénomène des copropriétés dégradées est relativement diffus dans l'espace régional et n'épargne pas la grande couronne, avec quelques exemples de très grandes copropriétés engagées dans des spirales de dévalorisation que plusieurs plans de sauvegarde ne parviennent pas à endiguer. Près de 1100 copropriétés, représentant près de 60 000

logements, faisaient ainsi l'objet d'une procédure de traitement en 2006, 24 % dans Paris, 33% en petite couronne et 44 % en grande couronne.

Quant à la problématique des hôtels meublés dégradés, elle constitue un enjeu important pour plus d'une dizaine de communes de la zone dense, notamment aux pourtours de la capitale.

La pratique de la « division pavillonnaire » observée dans la plupart des départements franciliens engendre également une détérioration rapide des logements concernés (un nombre croissant d'arrêtés vise d'ailleurs ce type de pavillons pour insalubrité ou « locaux impropres à l'habitation »).

C'est ainsi que l'arsenal réglementaire, financier, juridique, technique et social qui s'est progressivement étoffé pour lutter contre l'habitat indigne reste parfois impuissant face aux logiques qui conduisent au maintien, voire au développement, de ce sous-marché du logement. Cette offre de second rang constitue en effet encore la seule réponse offerte à certaines populations fragiles à proximité des pôles d'emplois métropolitains et se trouve constamment renouvelée par une demande intarissable.

III.2.Le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne

En 2001, un plan national de lutte contre l'habitat indigne et un pôle (PNLHI) chargé de sa mise en œuvre sont créés. Ce pôle n'a aucun pouvoir propre, mais fonctionne comme un groupe de travail interministériel visant à faciliter la coordination entre les agences de l'État et les ministères concernés (Cohésion sociale, Logement, Santé, Intérieur, ANAH, ANRU). Son rôle est d'appuyer la lutte contre l'habitat indigne par des actions de formation, de sensibilisation des acteurs, la mise en réseau des services de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs.

Le pôle distingue quatre modes d'intervention : l'application du Code civil et des lois relatives aux rapports locatifs (obligations de décence), les financements publics incitatifs, les procédures de police administrative et l'éradication du bâti dégradé, l'action foncière.

L'Agence nationale de l'habitat et les collectivités distribuent d'importantes aides financières à la réalisation de travaux à l'intention des propriétaires modestes ou des bailleurs, de manière diffuse ou dans le cadre de dispositifs programmés d'amélioration de l'habitat : opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et programmes d'intérêt général, qui consistent à définir et initier localement un périmètre d'action prioritaire après une étude pré-opérationnelle pour une durée limitée de trois à cinq ans. Sur ce périmètre la collectivité et ses partenaires fixent des objectifs de réhabilitation du parc privé et engagent des moyens exceptionnels (un cadre financier incitatif et une équipe opérationnelle viennent en appui aux propriétaires).

L' OPAH est la solution privilégiée par les collectivités. Depuis la fin des années 1980, la politique d'amélioration du parc privé s'est beaucoup appuyée sur le cadre incitatif et partenarial des OPAH. À l'initiative des communes, les OPAH ont rencontré un succès croissant en Île de France et ont permis la requalification d'une grande part du parc privé vétuste. Mais, après trente ans de mise en œuvre, le bilan est contrasté.

Les OPAH ont souvent accompagné une dynamique de marché sans parvenir à maintenir les populations existantes dans les quartiers où une requalification s'était enclenchée. Elles se sont succédées sans arriver à endiguer les spirales de dégradation engagées ailleurs et se

sont vues reprocher de n'être qu'un saupoudrage d'aides sans projet urbain réel.[3]

III.3.La politique (système) d'accès au logement pour les bas revenus en France

Les politiques du logement en France visent à satisfaire plusieurs objectifs. Selon la politique du logement : « Il s'agit en premier lieu d'assurer à chacun un logement qui corresponde à ses besoins et à ses capacités financières. Le logement social, les aides au logement, les dispositifs d'aide à l'investissement locatif et le mécanisme de garantie des risques locatifs sont mobilisés pour atteindre cet objectif. Afin d'assurer à tous un logement décent, l'entretien régulier du parc de logements et son amélioration énergétique sont en outre assurés par des incitations fiscales et des aides directes. Au-delà de cet objectif premier, d'autres buts sont poursuivis. Ainsi, encourager la mixité sociale fait partie des priorités en réaction à la concentration de populations en difficulté dans les zones défavorisées. L'accession à la propriété demeure également un objectif sous jacent des politiques du logement, comme en témoigne la réforme mise en œuvre en 2011, qui a refondu les différents mécanismes favorisant l'accession. L'objectif plus récent du « verdissement » des aides au logement s'est affirmé, en particulier depuis le Grenelle de l'environnement de 2009. Le logement est ainsi un bien étroitement contrôlé et subventionné par l'Etat. »[4]

L'accès au logement actuellement, l'accès à un logement HLM, le parc locatif privé et sous-location, accès à la propriété privé et accès au crédit

Même si le gouvernement propose une panoplie d'aides, subventions et système de prêts pour l'accès à la propriété aux populations avec bas revenus[5], de façon générale, le système HLM reste la principale forme d 'accès au logement pour les familles à bas revenus proposé par le gouvernement en France. Succinctement, il y a trois "types" de logement social en France: le logement social dit «HLM», le logement social «de fait»[6] ou tiers, et le logement social spécialisé (logement des travailleurs migrants, étudiants, personnes âgées, etc.)[7].

Le système de logement social dit «système HLM» (Habitation à Loyer Modéré) est organisé autour des organismes HLM. L'Union Sociale pour l'Habitat fédère 757 organismes HLM en France. Ces organismes peuvent être des offices publics, des entreprises sociales, des sociétés anonymes coopératives ou des sociétés de crédit immobilier.

LES HLM et les OPHLM

Les Offices publics de l'habitat[8] sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC) rattachés à des collectivités territoriales (communes et départements) ou à leurs groupements (EPCI). A ce titre ils relèvent des dispositions de la loi du 2 mars 1982

---

[3] Institut d'Aménagement et Urbanisme– Île-de-France. « La lutte contre l'habitat indigne et dégradé en Île-de-France » in *Note Rapide n. 576*, Octobre 2004. Disponible sur : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_875/NR_576_web.pdf (Dernière visite 12/12/2013)

[4] ROLLAND, B. (2011), « Les politiques du logement en France », OECD Economics Department Working Papers, No. 870, Éditions OCDE. Disponible sur :http://dx.doi.org/10.1787/5kgc42svvr5f-fr

[5] Les subventions de l'ANAH ; Protection des emprunteurs ; Le prêt à taux zéro plus ; Prêt accession sociale ; Prêt conventionné ; Prêt épargne logement ; Prêt 1 % ; Prêt locatif intermédiaire ; Prêt locatif social ; Prêt social location-accession. Disponible sur : http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?rubrique655

[6] L'habitat tiers est un habitat populaire, hors logement social public, qui reste souvent un point aveugle des situations du logement, des situations urbaines et des politiques publiques. Souvent insalubre ou vétuste, il joue un rôle important sur le plan urbain et comme parc social "de fait". "L'habitat tiers" est une notion élaborée par Gustave MASSIAH et Jean-François TRIBILLON dans Habitat-tiers, Recherche exploratoire sur l'habitat populaire, PUCA, 2000

[7] A moradia popular e social na França http://base.d-p-h.info/en/fiches/dph/fiche-dph-6913.html

[8] L'ordonnance du 1er février 2007 a substitué le statut d'Office public de l'habitat aux deux précédents statuts d'Office public d'habitations

relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Gérés par un conseil d'administration composé de représentants des collectivités locales, de l'administration, des partenaires financiers et sociaux et des locataires, ils construisent, gèrent et améliorent les logements destinés à la location et à l'accession à la propriété, interviennent en matière d'aménagement et d'urbanisme pour les collectivités publiques, sont des prestataires de services dans tous les domaines de l'habitat.

Les Offices publics de l'habitat sont regroupés, à l'échelon national, au sein de la Fédération nationale des Offices publics de l'habitat, membre de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH).

Les organismes HLM logent environ 10 millions de personnes en France. Ils possèdent 4,2 millions de logements locatifs et 0,3 million de logements-foyers[9].

Les logements sociaux sont destinés à des ménages dont les ressources sont insuffisantes pour trouver à se loger convenablement au prix du marché privé. Le financement de ces logements repose essentiellement sur des prêts assis sur l'épargne populaire et sur des aides de l'État et/ou des collectivités territoriales. Les familles bénéficiaires peuvent, en fonction de leurs ressources, recevoir également une aide personnelle au logement (APL) facilitant le paiement de leur loyer ou des mensualités d'accession à la propriété.

Deux types d'organismes construisent des logements répondant à cette double définition : les organismes HLM dont le patrimoine représente environ 85 % du parc social, et les sociétés d'économie mixte rassemblées au sein de la Fédération des SEM.

Selon Union Sociale pour l'Habitat, le Mouvement HLM cherche à permettre aux ménages la liberté de choisir entre location sociale et accession sociale à la propriété. Les organismes peuvent donc être, en fonction de leurs compétences, constructeurs, gestionnaires, prêteurs ou tout à la fois.

Les conditions pour bénéficier d'un logement social, fixées par la loi sont : la citoyenneté française et, pour les personnes étrangères, un titre de séjour régulier et des conditions de ressources. Cinq publics sont prioritaires : les personnes en situation de handicap, les mal-logés et/ou défavorisés, les personnes hébergées temporairement, les personnes mal-logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée, les victimes de violence conjugale. Depuis 2007, le dispositif DALO (Droit au logement opposable) fixe à l'État une obligation de résultats en matière de logement. Ces demandeurs sont considérés comme « ultra-prioritaires ».

La règlementation prévoit qu'il est tenu compte de la composition, du niveau des ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de son patrimoine, de l'éloignement du lieu de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs, et de leur activité professionnelle pour les assistants maternels ou familiaux agréés.

C'est la commission d'attribution mise en place par chaque bailleur social qui attribue les logements conformément à la règlementation. Pour chaque logement à attribuer, elle examine trois dossiers de candidatures. Elle est composée de 6 membres désignés par le conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme HLM parmi lesquels un représentant des locataires, et du maire de la commune d'implantation du logement. Elle associe avec voix consultative, un représentant des associations d'insertion. Le représentant du Préfet assiste à sa demande à toute réunion de la commission.

[9] Source : Union Sociale pour l'Habitat 2013. Disponible sur : http://www.union-habitat.org/les-hlm-de-%C3%A0-z/le-r%C3%B4le-des-organismes/le-r%C3%B4le-des-organismes

Les logements sociaux sont soumis à des plafonds de revenus qui dépendent des financements obtenus par le bailleur lors de leur construction ou de leur rénovation. En fonction du niveau des ressources, les ménages peuvent accéder à différents types de logements.

Les revenus pris en compte portent sur la somme des revenus fiscaux de référence de l'ensemble du foyer.

Tableau 19 : Plafonds de ressources pour les logements HLM Paris et communes limitrophes

Composition du foyer[10]	**Logement financé à l'aide d'un PLAI (prêt locatif aidé d'intégration)**	**Logement financé à l'aide d'un PLUS (prêt locatif à usage social)**	**Logement financé à l'aide d'un PLS prêt locatif social**
Catégorie 1	12.549 €	22.814 €	29.658 €
Catégorie 2	20.459 €	34.096 €	44.324 €
Catégorie 3	26.818 €	44.697 €	58.106 €
Catégorie 4	29.354 €	53.365 €	69.374 €
Catégorie 5	34.919 €	63.493 €	82.540 €
Catégorie 6	39.296 €	71.447 €	92.881 €
Par personne supplémentaire	+ 4.378 €	+ 7.960 €	+ 10.348 €

Les aides des caisses d'allocation familiales

Et encore on ne peut pas négliger les aides sociales du gouvernement provenant des caisses d'allocation familiales. En 2007, les caisses d'allocations familiales versaient les prestations suivantes :

Prestations liées au logement - Aide personnalisée au logement, Allocation de logement sociale, Allocation de logement familial, Prime de déménagement, Prêt à l'amélioration de l'habitat

D'autres prestations relatives à la famille :

Naissance, adoption, garde d'enfant - Prestation d'accueil du jeune enfant, subdivisée en quatre volets : Prime à la naissance (ou à l'adoption), Allocation de base, Complément de libre choix du mode de garde, Complément de libre choix d'activité

Pour les enfants - Allocations familiales, Complément familial, Allocation journalière de présence parentale

[10] Catégorie 1 : 1 personne seule ; Catégorie 2 : 2 personnes sans personne à charge, à l'exclusion des couples de jeunes ménages dont la somme des âges est au plus égale à 55 ans ; Catégorie 3 : 3 personnes ou 1 personne seule avec 1 personne à charge ou 1 couple de jeunes ménages (dont la somme des âges est au plus égale à 55 ans) sans personne à charge ; Catégorie 4 : 4 personnes ou 1 personne avec 2 personnes à charge ; Catégorie 5 : 5 personnes, ou 1 personne avec 3 personnes à charge ; Catégorie 6 : 6 personnes ou 1 personne avec 4 personnes à charge. Disponible sur : http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F15591.xhtml

Pour la rentrée- Allocation de rentrée scolaire

Des aides pour les jeunes - Allocation d'installation étudiante (supprimée le 1er juillet 2008), Prêt jeunes avenir

Pour le parent isolé ou séparé - Allocation de parent isolé (remplacée depuis juin 2009 par le revenu de solidarité active), Allocation de soutien familial, Recouvrement des pensions alimentaires (il ne s'agit pas d'une prestation versée, mais d'une assistance pour le recouvrement d'une pension alimentaire impayée.)

Pour l'enfant ou l'adulte handicapé - Allocation d'éducation de l'enfant handicapé, Allocation aux adultes handicapés

Pour l'insertion - Revenu minimum d'insertion (remplacé depuis juin 2009 par le revenu de solidarité active), Prime de retour à l'emploi, Revenu de solidarité active depuis le 1er juin 2009.

III.4. Conclusion : synthèse et modélisation de la mécanique : les périphéries de Paris – urbanisées, logées mais pas tout à fait intégrées

A Paris le manque de logement de l'après guerre et l'insalubrité catastrophique du tiers habitat de cette époque, joints à la revendication associative (Abbé Pierre), ont orienté les pouvoirs publics vers le choix d'un système de logements sociaux de masse du type HLM financé soit par l'Etat, soit par les collectivités territoriales, réalisés par les grand entrepreneurs de l'industrie du bâtiment avec les technologie innovantes (béton et éléments préfabriqués), avec des hautes normes de qualité et un urbanisme intégrant les innovations industrielles et techniques modernes. On a assisté à une articulation favorable entre un besoin massif (urgence, situation de crise du logement populaire), une capacité financière de l'Etat, et un marché technologiquement viable et économiquement rentable (possibilités d'économies d'échelle dans la réalisation en gros volumes de logements sociaux) pour une catégorie de grands entrepreneurs et entreprises du secteur de la construction (BTP)

L'articulation entre tiers habitat, logement social, et marché immobilier spéculatif

Aujourd'hui dans le contexte du marché spéculatif de l'immobilier à Paris, qui fait du logement à Paris intra-muros une valeur rare et très chère, les logements sociaux parisiens (HLM et ville de Paris) restent occupés par des familles de la classe moyenne (d'une façon durable et même pérenne de par la transmission intergénérationnelle). Par ailleurs le parc parisien de logement des promoteurs privés a pris une telle valeur aujourd'hui que les classes moyennes qui y habitaient jusque là en locatif privé se voient contraintes de gagner la proche banlieue pour trouver un logement de qualité équivalente dans leurs moyens, c'est-à-dire là où des projets de rénovation et des nouveaux quartiers sont en effet réalisés pour eux. Dans ces espaces de banlieue cela crée un phénomène de gentrification notamment au niveau des nœuds et centres de mobilité quotidienne, tandis que les anciennes cités issues des programmes HLM de l'après guerre, souvent moins bien réalisées et moins bien entretenues que leurs équivalents parisiens, se transforment en de véritables trappes à pauvreté, isolées et recluses, marquées par la pauvreté, les violences urbaines, les économies parallèles, le manque d'emploi et de perspectives de réussite sociale pour les plus jeunes.

En effet, ces cités HLM conçues, comme leurs équivalents parisiens, comme des lieux de résidence transitoires pour des ménages de toutes classes sociales en dynamique de progression économique et sociale, ont vu partir vers le pavillonnaire ceux qui ont pu progresser dans la dynamique d'ascension sociale et devenir propriétaires de leur logement

tandis que ces cités gardaient dans leur murs ceux qui n'ont pu progresser et surtout ceux en situation d'échec, de chômage et de stagnation, voire de déclassement économique.

Les logements vacants ont été de nouveau affectés à des habitants prioritaires, c'est-à-dire les plus démunis, et cette logique de l'habitat social s'est doublée d'une dynamique de regroupement par communautés culturelles (cité maghrébine, cité ouest africaine, etc.) et de populations situées aux tout premiers degrés de l'échelle d'intégration sociale et économique dans la société française et urbaine.

Ces HLM fonctionnent donc au final non plus comme des vecteurs d'intégration urbaine mais comme des lieux d'emprisonnement en communautés culturelles, à l'image inversée des « *gated communities* » des riches, créant en quelque sorte des « *enjailed communities* ».

Au départ le choix politique d'un habitat HLM locatif visait à permettre aux populations les moins solvables d'intégrer le mode de vie urbain moderne, accéder au même niveau d'équipement et au logement moderne, aux aménités publiques urbaines, à égalité minimale avec les autres groupes, en attendant qu'elles puissent y accéder par elles-mêmes en dehors de toute subvention, selon leur goût et en fonction de leurs moyens économiques (et le plus souvent sous la forme d'une accession à la propriété).

Aujourd'hui ce choix d'une politique profondément sociale de logement locatif dans le contexte du marché immobilier spéculatif est de fait détourné. Il produit deux nouveaux types d'espaces : le premier est ces « trappes à pauvreté » des cités périphériques laissées à la charge de l'Etat ou des collectivités territoriales, qui abritent des populations de plus en plus exclues des possibilités et opportunités d'intégration et progression urbaine (plus d'emploi, plus de capacité à devenir propriétaire) ; le second est cet habitat de qualité au centre de Paris investi, accaparé, conservé, et au final réservé à des classes moyennes (qui n'ont pas la possibilité de devenir propriétaires d'un logement avec un tel niveau dans un contexte central similaire et avec une telle qualité de vie). Ces classes moyennes sont ainsi devenues une certaine bourgeoisie qui capitalise pour son bien ce patrimoine public du logement social sans avoir eu à en payer le coût de construction et sans en payer le vrai prix locatif actuel sur le marché : quelque part une version actuelle des « chambres de bonnes » sous les toits des immeubles haussmanniens réservées à la domesticité de la bourgeoisie des premiers étages.

Au final, l'Etat est responsable d'un habitat social de banlieue dégradé en grande partie ou qui se dégradera s'il ne le finance pas pour le réhabiliter ou pour maintenir sa haute qualité. Par ailleurs il est aussi responsable d'un parc immobilier de qualité au centre de Paris qui est devenu la condition d'intégration urbaine d'une classe moyenne qui se déclassera en migrant vers un logement de moindre qualité si jamais l'Etat veut la sortir de ce logement social. Cela dans un contexte actuel où la valeur de l'immobilier parisien et la hausse des loyers dans Paris intra-muros obligent effectivement les classes moyennes logées en location privée à se déplacer vers la périphérie proche, par exemple l'investissement de Montreuil par les Bourgeois Bohèmes parisiens. Leur arrivée dans cette périphérie provoque à son tour en ces lieux un phénomène de gentrification qui chasse les plus pauvres un peu plus loin ou les regroupe dans les cités et les pavillons déshérités …

Les deux mécaniques du marché immobilier spéculatif parisien et de l'évolution des HLM publics se conjuguent pour créer une dynamique de séparation des groupes sociaux avec délocalisation des classes moyennes dans un collectif neuf en banlieue (en propriété ou location) et enfermement des classes pauvres en cités HLM des confins périphériques de

type « trappes à pauvreté ». Ces deux types de groupes sociauxsont exclus du Paris intra muros par le mécanisme d'hypergentrification du centre accompagnant la valorisation à hauteur internationale de l'habitat urbain parisien par le marché spéculatif.

PARTIE III : Regards croisés sur les politiques de l'habitat à Brasilia et à Paris

Regards croisés sur les politiques de l'habitat à Brasilia et à Paris

Il existe d'énormes différences entre les formes urbaines et la façon dont se posent certaines questions de gestion entre les villes du Nord et les villes du Sud. Par exemple les villes du Nord ont le plus souvent des problèmes de réhabilitation des zones dégradées alors que les villes du Sud doivent pour la plupart faire face à de graves déficits en équipements et infrastructures. Mais entre Paris et Brasilia on trouve bien des similitudes quant aux situations d'inégalités au détriment de leurs quartiers défavorisés et des populations que ceux-ci abritent, ainsi que dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques appliquées à ce problème dans les deux villes.

Notre démarche de regards croisés n'est pas à considérer du point de vue de la comparaison mais plutôt comme une mise en perspective parallèle de la construction des politiques de logement et des modes de gestion urbaine mis en œuvre dans les deux villes, de leur genèse à la mise en places de configurations spatiales qui en résultent, en passant par les différentes phases et seuils de leur évolution.

Même si notre objectif rentre peut-être dans la catégorie des actes cherchant à « comparer l'incomparable », ce travail de rétrospective parallèle des politiques et modes de gestion urbaine, met au jour des analogies curieuses entre des situations limitées dans le temps et dans l'espace, pour peu que l'on accepte que l'époque, le contexte ou le type de lieu où elles s'inscrivent, puissent être très éloignés.

Par exemple, les lotissements de la banlieue parisienne. Ces lotissements et l'expansion des banlieues parisiennes du début du XXème siècle, ont une similarité étonnante avec les lotissements en périphérie de Brasilia au début des années 90. La différence tient à la façon dont ils ont été fabriqués. A Paris ces lotissements ont été construits dans le laisser-faire et par toutes sortes d'acteurs économiques et de sociétés privées. A Brasilia l'installation des familles dans des lotissements dépourvus de toute infrastructure a été orchestrée par le gouvernement lui-même, soit une procédure d'urbanisme officielle pour une urbanisation totalement en dessous des normes et standards. Il est vrai qu'il était prévu que les infrastructures seraient installées postérieurement et progressivement. La similarité des paysages bâtis, des tracés de rues, des parcellaires comme des précarités de l'habitat entre les deux cas, fait que leur proximité est remarquable, même s'il s'agit de deux phénomènes pourtant bien éloignés tout à la fois dans l'espace, le temps et l'histoire. On peut ainsi leurs reconnaître le même rôle moteur dans le processus accéléré d'expansion du tissu urbain de l'une et l'autre agglomération.

Un des points de ressemblance parmi les plus accentués entre Paris et Brasilia tient dans le support d'un même objectif idéel voir utopique donné à l'utilisation de l'architecture et de l'urbanisme modernes. Au-delà d'édifier des logements et d'aménager les équipements urbains, il s'agit dans les deux cas de concevoir autrement et d'innover dans une nouvelle façon de faire, d'habiter et finalement de vivre ensemble la ville. Le mouvement de l'architecture et l'urbanisme modernes peut être ainsi considéré à Brasilia et à Paris comme le grand pas fondateur et structurant du logement collectif urbain. Dans le cas de Brasilia ce pas englobe la construction de toute une ville nouvelle, et dans le cas de Paris, ce pas se réalise aussi par un investissement public mais concentré sur les nouveaux espaces de ville : ceux de la construction des grands ensembles.

Les chemins parcourus après ces actes fondateurs sont diamétralement opposés. A Brasilia

l'ensemble moderniste du *Plano Piloto* se gentrifie et devient de plus en plus élitiste tandis que la viabilisation d'ensembles urbanisés à minima loin du centre, en périphérie des villes satellites, institutionnalise la ségrégation des riches d'avec les pauvres. A Paris les grands ensembles du centre ville sont des habitats recherchés dont les bénéficiaires ne partent guère, tandis que les cités de la grande banlieue sont remplies d'immigrants récents qui viennent occuper les logements laissés vacants par le départ de ceux qui, appartenant maintenant à la classe moyenne, rejoignent des logements plus à leur goût (qui le pavillonnaire, qui la résidence collective aux dernières normes). Ce logement public autrefois issu d'un projet avant-gardiste d'intégration urbaine est donc devenu le lieu actuel de concentration des pauvres et des problèmes : une trappe à toutes les pauvretés.

Les politiques de logement adoptées dans chaque ville sont aussi bien différentes. Tandis qu'à Brasilia, comme en général au Brésil, ces politiques se centrent sur l'accès à la propriété, à Paris, comme en général en France, ces politiques s'organisent autour de la mise à disponibilité d'un système d'habitations à loyer modéré (HLM).

Le cas de Brasilia est quand même exceptionnel au Brésil, car le contrôle du foncier par le gouvernement y est quasi total. Mais au final, l'histoire montre que la configuration de la périphérie de Brasilia diffère peu de celle des autres villes brésiliennes. Dans un autre contexte d'Etat, par exemple celui d'un Etat constructeur puis propriétaire-loueur de grands ensembles de logements économiques à la parisienne, cette situation exceptionnelle de monopole foncier aurait pu être l'opportunité rêvée pour mettre en œuvre une politique massive de programmes de logement à loyer modéré, subventionnés en gros volume, avec de grosses économies d'échelle, producteurs de grands ensembles et d'espaces urbains de qualité. Dans le contexte de la tradition du gouvernement du District Fédéral de Brasilia, de ses politiques effectives, paternalistes et de distribution clientéliste en myriade de lots fragmentés et « semi-urbanisés », inscrite dans cette culture de l'accès à la ville d'abord par la propriété foncière, le pouvoir politique n'a au final donné jour qu'à une périphérie de masse, tissu d'habitat organique, mer de petites maisons hétéroclites mais surtout sans que ne soit assuré pour la plupart, le moindre accès aménagé aux aménités urbaines. Des lieux « urbanisés » a minima faute d'un modèle urbanistique de grands ensembles périphériques … et cela juste aux portes de la réalisation urbanistique totale du *Plano Piloto*…

Pour formaliser ces regards croisés entre les deux villes, nous avons d'abord fait l'essai d'en extraire et synthétiser les principales mécaniques et dynamiques propres à chaque politique urbaine de l'habitat. Puis nous rapprochons les deux expériences et réfléchissons sur les empreintes et transformations urbaines issues de la mise à l'épreuve de la réalisation urbaine de ces politiques du logement. Nous avons ensuite élaboré quelques tableaux synthétiques et synoptiques pour mettre en regard parallèle les ressemblances et différences entre les deux cas. Et finalement nous proposons un exercice de réflexion dans les regards croisés pour penser la ville autrement.

1. Regards croisés : Une mécanique inégalitaire de l'accès à l'habitat urbain qui signifie dans les deux cas la relégation des plus modestes hors de la ville moderne et salubre

Dans les deux villes les zones urbaines où les conséquences les plus délétères des inégalités socio-spatiales sont identifiées, sont celles résultant des programmes de logements massifs. A Brasilia , la mise en œuvre des villes satellites comme réponse à l'expansion d'un habitat informel jugé menaçant pour l'intégrité urbanistique du *Plano Piloto,* est la solution trouvée pour repousser loin du centre-ville pauvres, nouveaux migrants encore peu argentés et travailleurs journaliers. Cette solution est donc en soi conçue sur la ségrégation comme outil de séparation des classes et d'exclusion des peu solvables. A Paris les grands ensembles sont la réponse élaborée face à la misère et l'inhumanité spectaculaire des bidonvilles aux portes

de la ville. Cette solution est une offre subventionnée permettant à tous l'accès à un logement de qualité et elle se fonde sur une organisation originelle en mixité sociale. Pourtant elle s'avère au final aussi déboucher sur une ségrégation et une concentration des plus pauvres, migrants récents et travailleurs peu qualifiés, loin du centre, dans des cités autrefois modernes, aujourd'hui dégradées et soumises au risque de se transformer en trappe à pauvreté.

La construction historique de ces territoires a priori encadrée et orientée par des choix politiques très différents à Paris et Brasilia, abouti pareillement à une situation d'agglomération et d'accès aux aménités du développement organisée d'abord par les principes de ségrégation socio-spatiale et de configuration séparée et hiérarchisée des zones d'habitat en fonction des classes de revenus. Soit les principes d'une organisation de la ville et de ses quartiers par les marchés spéculatifs immobilier et foncier, où il ne s'agit pas de loger et d'habiter mais de vendre des biens et valoriser le rapport entre rareté et demandes sur le marché…

Les deux villes ont autant de banlieues riches que de pauvres, mais l'image qui prévaut pour les périphéries est toujours celle des territoires stigmatisés. L'expression parisienne « Elle ou il vit en banlieue » évoque toujours en première image celle d'un mauvais quartier, celui d'une population à faible revenu, une zone mal équipée... La même imagerie stigmatisante, voire encore plus spectaculaire de fin fond de périphérie, marque la différence d'image à Brasilia, entre le quotidien de ceux qui vivent dans le « *Plano Piloto*» et celui des habitant les villes satellites.

Les deux villes ont des difficultés pour délimiter le périmètre urbain de l'agglomération – ce qui n'est pas clair dans les limites au sein du Grand Paris (Paris intra- muros et sa petite couronne), et aussi ce qui est compliqué dans le Distrito Federal et son *entorno*. Brasilia et Paris ont toutes les deux un système d'encadrement politico-administratif qui n'est pas ajusté à la réalité urbaine des polarisations, des agrégats et des périmètres de densité de la territorialité effective.

Le système politico-administratif de Brasilia diffère de celui Paris. Les territoires de villes satellites, ce qu'on appelle les régions administratives (RA – *Região Administrativa),* ne sont pas autonomes et n'ont pas le droit d'avoir un représentant élu, elles sont toutes gérées par une autorité centrale, qui est le gouvernement du District Fédéral et à partir de son organisme exécutif central (le Secrétariat du développement urbain par exemple). A Paris chaque commune de la Région Ile de France a une certaine autonomie politique et financière. Mais dans les deux cas et en dépit de la planification et de la protection de plusieurs zones, il y a eu un processus d'étalement urbain intense incontrôlé qui a débordé les cadres fixés par les deux gouvernements.

Dans le cas de Brasilia, il s'agit la plupart du temps de l'installation hors zone ouverte à l'urbanisation, soit de condominiums illégaux ou informels (*gated communities*) de classes moyennes, soit d'établissements informels correspondant à des ménages et familles à faible revenu (*invasões)*. L'illégalité et le choix spontané du lieu sont les solutions communes trouvées par ces deux groupes à revenu moyen et faible pour accéder à un logement, dans un contexte où la planification et les régulations sont rigides, tout en n'offrant pas de réponse adaptée aux besoins ou demandes de ces deux groupes pendant plusieurs années.

Les classes moyennes hautes et supérieures contribuent elles aussi au processus de creusement des inégalités, de séparation et d'exclusion, tant par leur tendance à l'organisation, entre soi, dans des quartiers distants, réservés et élitistes, voire en communautés fermées et excluantes. Ces établissements signifient la consommation d'un

grand volume d'espace pour une moindre densité d'habitat. Jargowsky (2001) explique ainsi leur rôle dans l'étalement urbain ainsi que celui de la classe moyenne dans le processus d'approfondissement de l'inégalité : « L'étalement urbain est lié à la pauvreté et l'inégalité principalement parce que l'étalement urbain crée un plus grand degré de séparation entre les catégories de revenus. Du point de vue de l'inégalité urbaine, un « étalement exclusionnaire » - planifié ou non, laid ou beau, avec une haute densité ou basse densité - accentue la ségrégation des riches et de la classe moyenne des pauvres, contribuant à la concentration de la pauvreté. La ségrégation de ces populations réduit l'égalité des chances et donc contribue à l'inégalité à long terme. [217]»

L'étalement urbain produit de vastes zones de richesse concentrée dans les secteurs privilégiés de la ville, tout en laissant les pauvres géographiquement et socialement isolés dans d'autres parties de la ville. Brasilia et Paris ne sont pas du tout dans la même situation que les villes américaines, où le phénomène de l'étalement correspond à la réponse du marché à la demande des classes moyennes et supérieures. Dans les banlieues les acteurs du marché immobilier ont ainsi développé un habitat fait pour elles, laissant le centre-ville exigu et vieillissant aux plus pauvres et aux artistes désargentés. A Paris comme à Brasilia, la ville centre est dominée par les classes moyennes et supérieures, même si il y a aussi une présence constante des classes moyennes et supérieures dans les banlieues. Dans les deux cas, la localisation de cet habitat est distante et séparée: en banlieue Ouest à Paris, soit à l'opposé des banlieues « rouges » ; à l'abri des murs et barrières des condominiums du type « *gated communities* » à Brasilia.

La configuration spatiale issue de cette organisation de l'agglomération parisienne par les inégalités urbaines résulte de l'agencement entre trois dynamiques. La première est celle de l'éloignement géographique continu des groupes de la classe moyenne, en partance du Paris intra-muros vers les extérieurs, et dont un bon exemple est la genèse des « lotissements » de Marne la Vallée. La seconde est celle de l'hyper gentrification concernant surtout Paris intra- muros, mais aussi les pôles secondaires des stations RER de l'Ouest francilien. La troisième est celle des trappes à pauvreté qui se creusent et s'enkystent dans les interstices de ce qui est encore considéré comme une banlieue, sur des zones ou dans des cités en processus de dégradation, bien que pourtant géographiquement situées relativement près du centre de l'agglomération.

La forme spatiale issue de l'organisation par les inégalités urbaines de l'agglomération de Brasilia résulte d'un autre agencement de ces mêmes trois dynamiques. On pourrait dire que l'inégalité urbaine y renforce la séparation géographique des différents groupes sociaux mais en accentuant plutôt les « trappe à ressources » et l'hyper concentration des activités et de l'économie tertiaire urbaine dans le centre ville. La conquête des villes satellites en première couronne par les groupes de la classe moyenne est progressive. L'étalement urbain est provoqué par la recherche d'un habitat individualisé tout à la fois par la classe moyenne supérieure, sous forme de condominiums et *gated communities*, et des moins solvables, sous la forme des *invasões,* établissements informels, illégaux dépourvus d'infrastructure, sans équipement ni raccordement, mais seul accès possible au logement pour les plus pauvres. A l'inverse des quartiers des anciens grands ensembles devenus cités dégradées et qui fonctionnent comme des trappe à pauvreté en périphérie de Paris, l'hyper concentration

[217] Jargowsky. Sprawl, *Concentration of Poverty, and Urban Inequality*. in Gregory Squires, ed.,Urban Sprawl: Causes, Consequences and Policy Responses (Washington, DC: Urban Institute, 2001) "Sprawl is related to poverty and inequality mainly because sprawl creates a greater degree of separation between the income classes. From the perspective of urban inequality, an "exclusionary" sprawl – whether planned or unplanned, ugly or beautiful, high-density or low density – accentuates segregation of the rich and middle-class from the poor, contributing to the concentration of poverty. The segregation of these populations reduces equality of opportunity and therefore contributes to inequality in the long run".

dans le centre de Brasilia des emplois, des infrastructures, des revenus élevés, des moyens et de services, fonctionne comme un piège à richesses et concentre les ressources au détriment du reste de l'agglomération.

Enfin, dans les deux cas, le constat peut être fait des conséquences du laisser-faire vis-à-vis de la dynamique du marché. Il s'agit principalement de la matérialisation des inégalités par un zonage ségrégatif dans l'accès au logement et au foncier sur la base des niveaux de revenus. Cette mécanique est aussi à l'origine de la dégradation de la qualité de l'habitat auquel accèdent les populations urbaines pauvres acculées par l'urgence : habitat précaire , surpopulation, utilisation d'espaces non appropriés pour le logement telle que cette famille entière qui loge dans le garage sans fenêtre de ce pavillon de banlieue parisienne, les squats, les caravanes et véhicules, les taudis , bidonvilles, les occupations de terres, les favelas.

Ces phénomènes témoignent que les politiques du logement, à Brasilia comme à Paris n'ont pas pu contrôler, ni réguler, ni contrecarrer, ni équilibrer la dynamique spéculative du marché urbain. Les inégalités géographiques entre les différentes zones des territoires en sortent toujours plus accentuées que lissées. De plus en plus de groupes de classes moyennes et supérieures obtiennent plus de mètres carrés de terre ce qui amplifie toujours le phénomène de l'étalement urbain et consomme toujours la plus grande part des ressources, et bénéficient toujours mieux des infrastructures et équipements collectifs réalisés avec des investissements publics.

A Brasilia comme à Paris le phénomène de gentrification se propage dès qu'on valorise les espaces urbains anciens ou que l'on donne une nouvelle qualité urbaine à un endroit. Par exemple l'ouverture d'une nouvelle station de métro dans un quartier de la banlieue parisienne, jusque là mal relié avec le centre de l'agglomération, provoque une « invasion » de la zone par les classes plus aisées à la recherche de logements moins chers. Si cela crée pour un moment une certaine mixité, et une revalorisation du bâti, cela signifie aussi à terme le départ et la migration des populations d'origine qui ne sont pas à même de résister à la hausse progressive des prix et des loyers.

2. Regards croisés : Les leçons de la vie quotidienne : la puissance dominante du marché spéculatif et de la mécanique de gentrification, vecteur d'inégalité et de séparation des groupes socio-économiques à Paris comme à Brasilia

Dans les deux cas de Brasilia et de Paris, il existe le même contexte d'une domination de la dynamique du marché sur la production, la qualité et la valorisation de l'habitat urbain, mais il existe deux différentes philosophies principales ou manières politiques de penser tout à la fois les politiques publiques de l'habitat et le rôle régulateur des pouvoirs publics.

A Paris le modèle de penser l'habitat des plus pauvres est une représentation collective, socialiste ou sociale de l'intégration urbaine, orientée par un idéal global de qualité de vie pour tous (qualité du logement, de l'éducation, de la santé, du travail). La façon de poser la question peut être résumée de la façon suivante : comment intervenir pour garantir un minimum de qualité ou d'intégration aux plus pauvres, faire du développement un processus plus égalitaire, au moins réduire les écarts dans l'accès à la qualité de vie, sachant le pouvoir ségrégatif de la dynamique de gentrification des classes moyennes, et de celle de « l'entre soi » et de la « haute qualité » propre aux plus riches (dynamique de distanciation, distinction et différenciation). Comment permettre à tous d'accéder au progrès, faire que les plus démunis disposent d'un habitat moderne et de qualité de façon à réaliser ce projet de société moderne intégrative à la française. Le choix d'un accès direct à un logement de haute qualité urbaine, sous la forme d'un habitat locatif collectif, subventionné et géré par l'Etat, correspond à cet objectif de réduction et régulation des inégalités issues des écarts

spontanés entre classes socioéconomiques. Cet habitat public à loyer modéré a été conçu comme transitoire, en attendant de parvenir à l'étape où celui qui a acquis le moyen de financer par lui-même un habitat en location privée ou en propriété, selon son goût, en fait le libre choix. Il a aussi été conçu pour réguler l'offre et la qualité du logement économique sur le marché : obliger les acteurs de celui-ci à rehausser la qualité de l'habitat urbain par le bas.

A Brasilia le modèle de penser l'habitat des plus pauvres s'inscrit dans une représentation individualiste et libérale de l'intégration urbaine. La manière de poser la question est ici : comment garantir une qualité minimale de l'habitat urbain aux plus pauvres pour éviter les situations de sous-développement et d'exclusion, tout en respectant le fonctionnement et la progression libre et par le haut du marché immobilier spéculatif et de la plus-value urbaine, sachant que sa dynamique repose sur un accès hiérarchisé à la haute qualité de résidence. Autrement dit un mode de rehaussement de la qualité de l'habitat urbain tiré par le haut. Il faut alors trouver comment entretenir suffisamment la capacité financière des collectivités territoriales (dépendante de la richesse des contribuables) et capter les capacités des investisseurs privés pour financer les équipements publics collectifs globaux et de proximité. Ces infrastructures doivent desservir a minima tous les espaces habités de façon à ce que la qualité du milieu de vie que constitue l'ensemble urbain ne se dégrade pas, car cela dégraderait à son tour la dynamique vertueuse du marché. Il est donc nécessaire de proposer aux moins riches la possibilité d'accéder à la fois à un premier lieu de vie mais aussi à un capital foncier ou immobilier de base. C'est ce premier accès qui va leur permettre de commencer leur progression dans l'intégration urbaine : soit par la mobilité vers un habitat de meilleure qualité qui leur sera permise par leur capacité de vente et d'achat sur le marché ; soit vers la fabrication progressive sur place d'un habitat de qualité supérieure, en correspondance avec leurs possibilités d'investissement progressif dans la qualité de leur habitat. La solution pour une telle équation est un bâti minimum ou une parcelle viabilisée de telle manière qu'elle puisse recevoir à terme les aménités et équipements de valorisation, c'est-à-dire installés selon les critères et normes de haute qualité urbaine. Le choix à Brasilia d'un accès par la propriété individuelle d'un niveau de viabilisation minimale, soit en relevant le niveau de viabilisation sur place, soit en les changeant de localisation, correspond à cette idée de donner l'accès au statut minimal d'intégration urbaine : le capital d'une propriété minimum signifiant le degré zéro de l'inclusion dans la pyramide socio-économique urbaine, ce minimum basique à partir duquel vous avez l'opportunité de construire votre ascension sociale individuelle et saisir les opportunités économiques d'un enrichissement.

Dans les deux cas, à Brasilia comme à Paris, il s'agit de représentations et de modes de penser l'habitat qui reconnaissent un droit de chacun à la ville, principalement à accéder aux aménités du développement économique. Il s'agit aussi de politiques sociales au sens où elles cherchent à corriger les défauts d'une mécanique du marché profondément inégalitaire.

Enfin il s'agit aussi de politiques pragmatiques qui intègrent de fait la puissance dominante de la nécessité et la réalité de la dynamique du marché spéculatif, et de ses deux mécaniques articulées de la gentrification propre aux classes moyennes et de la distanciation propre aux riches, dans l'organisation, la qualité et la configuration spatiale de l'habitat des différents groupes sociaux.

3. Synoptique des parallèles :

3.1. Portrait synthétique des agglomérations de Brasilia et Paris

Brasilia	**Paris**
Forme urbaine de l'agglomération en archipel	Forme urbaine de l'agglomération en continuité urbaine (avec une ultra densité dans le centre et progressivement plus dispersée ver la périphérie et le périurbain)
Centre ultra planifié (projet d'urbanisme moderne)	Centre traditionnel (des villes européennes) construit historiquement à travers les siècles
Image du centre : architecture moderne, une façon de vivre unique, qualité de vie, emplois de haut niveau, plein d'espaces verts, symbolisme et image de la ville avec des chefs d'œuvre de l'architecture moderne du « centre civique » (*eixo monumental*)	Image du centre : la « plus belle ville au monde » Siècles d'histoire, monuments, prestige, concentration de culture, activités économiques, ultra mobilité urbaine
Transport et mobilité La ville a été conçue pour les voitures (transport individuel), transports en commun insuffisamment développés même dans le centre (Plano Piloto) – Un métro avec très peu de stations (3 stations dans le centre et 14 au total) ; trois types de bus (*zebrinha* – petits buses: avec circulation interne aux zones résidentielles (*Asa Norte* et *Asa Sul*) et le centre (commercial et civique) ; lignes internes au Plano Piloto ; lignes provenant de la périphérie avec arrêt au centre (à la *Rodoviaria*) et encore ; les transports privés et informels assurent les navettes de la périphérie vers le centre	Transport et mobilité La mobilité intra-urbaine est privilégiée dans le centre (intra-muros) – Bus, métro (303 stations - 385 points d'arrêt, une station à pratiquement un maximum de 12 minutes à pied), vélos en libre service (système vèlib) et récemment voitures électriques en libre service (autolib). La circulatoire ferroviaire et les transports en commun sont privilégiés entre Paris intra-muros et les périphéries (trains provenant des périphéries RER, transilien, sncf et arrivant au centre de la ville)
Eloignement physique centre périphérie	Opposition centre périphérie, barrière physique du boulevard périphérique mais aussi des barrières virtuelles : politico-administratives, des systèmes des transports, les zones de la «carte orange», l'adresse et le code postal, la stigmatisation
Quartiers périphériques stratégiquement éloignés physiquement du « centre ». Depuis le début de la ville il y a eu une exclusion des plus pauvres de la ville planifiée (*Plano Piloto*). Il y a une claire séparation et un éloignement physique entre le centre (« *o Plano* ») et le « reste ».	La périphérie est avant tout un concept : il y a un nom spécifique pour la définir (historiquement construit) : la banlieue. Le tissu urbain est en continu sauf pour un axe routier (le boulevard périphérique) qui devient la barrière, « le murs » (de Paris intra-muros)
Promotion du transport individuel ; transports en commun précaires ou insuffisants (difficulté d'accès à la ville pour les pauvres de la périphérie)	Intégration des transports ; Transports en commun développés, mais pas autant que dans Paris intra-muros. Notamment moindre nombre de stations et arrêts, moindre qualité et fréquence faible dans certains créneaux horaires.
Dans le *Plano Piloto* : environ 35 reais le mètre carré (11,51 euros) Loyer d'un studio – entre 194 et 394 euros / appartement de 3 pièces – entre 394 et 820 euros ; Loyer d'un appartement de 3 pièces à Taguatinga : de 197 euros à 400 euros.[218]	Dans Paris : les prix changent beaucoup selon les arrondissements : entre 26 Euros et plus que 40 euros le mètre carré. Loyer d'un studio : entre 500 et 1.000 euros/ appartement de 3 pièces de 820 euros à 9.000 euros. A Paris il y a le marché immobilier international, de nombreux riches propriétaires étrangers et une haute valorisation patrimoniale, en liaison avec l'économie du tourisme culturel international et l'image patrimoniale mondialisée de Paris.

[218] Calcul avec le taux de 1 euro = 3,04 Reais. Pour le prix des loyers recherchés sur le marché, le 14/09/2013 et SECOVI-DF.

3.2. Les politiques du logement : configuration- évolution

Brasilia	**Paris**
L'architecture et urbanisme moderne (années 1950-1970) comme le grand geste fondateur de la ville. Projet et construction de la ville centrale, le *Plano Piloto.* Symbole fondateur d'un nouveau futur du pays, une nouvelle façon « moderne » d'habiter et de vivre la ville.	L'architecture et urbanisme moderne (années 1950-1970) comme le grand geste de résolution du problème du logement. Symbole de modernisation du secteur de construction avec l'industrialisation et rationalisation des procédés de construction et invention d'une nouvelle façon d'habiter et de vivre la ville.
Insertion du projet moderne au cœur du Brésil « au milieu de nulle part » en créant une ville nouvelle.	Insertion des projets des grands ensembles modernes aux marges de la ville historique, dans les périphéries de Paris.
Construction des principaux bâtiments et résidences du *Plano Piloto* en un temps record (5 ans)	Construction des grands ensembles massivement et « à la va-vite » en raison de l'urgence et du volume du besoin.
Population résidente en début d'occupation : Même si le projet avait prévu une mixité sociale, depuis le début les ouvriers et les plus pauvres sont installés dans des villes satellites (populations non prévues dans le périmètre du *Plano Piloto* et par rapport au peuplement planifié dans le projet original).	Population résidente en début d'occupation : Les ensembles ont été conçus : - pour loger les populations de sans moyens, mais aussi ouvriers et petits fonctionnaires, jeunes « ménages urbains », installés dans des logements de fortune, précaires et insalubres, faute d'offres adéquates sur le marché ; - pour donner un accès au confort moderne à tous (eau courante chaude et froide, chauffage central, équipements sanitaires, ascenseur...),
Population résidente, évolution au cours du temps : La population résidente du *Plano Piloto* appartient aux catégories sociales de hauts revenus - hauts fonctionnaires, entrepreneurs, propriétaires de commerces. Les catégories de plus bas revenus se sont installées avec le temps dans les nouvelles villes, les *cidades satelites* qui se sont développées progressivement.	Population résidente, évolution au cours du temps : Changement d'une grande partie de la population : départs des classes moyennes et arrivées des populations d'origine étrangère. Concentration de familles avec des bas revenus, haut taux de chômage, bas niveau d'éducation, etc.
L'ensemble moderniste est déclaré patrimoine culturel par l'UNESCO	Les grands ensembles modernes et les cités sont la cible des politiques de la ville sous la désignation de « Zones Urbaines Sensibles »
Avec le temps, valorisation et gentrification : L'ensemble moderne du Plano Piloto comme lieu d'habitation privilégié	Avec le temps, décadence et stigmatisation Les grands ensembles comme ghettos et lieux de violence, manque d'opportunités, trappes à pauvreté
Les politiques de préservation de l'ensemble ont d'une certaine façon empêché les populations plus démunies d'accéder à la ville et ont généré une ségrégation socio-spatiale cruelle.	Les politiques de la ville n'ont pas favorisé l'intégration urbaine des grands ensembles périphériques ni des populations qu'ils hébergent. Bien au contraire elles les ont plutôt stigmatisées, spectacularisées et médiatisées comme des « trappes à pauvreté »

3.3. Les mécaniques de l'habitat: nature et évolution des politiques d'accès au logement

Brasilia	**Paris**
La mécanique : Principe de la politique de logement : l'accès à la propriété	**La mécanique :** Principe de la politique de logement : l'accès à des Habitations à Loyer Modéré
Moyen d'obtention/ intermédiaire L'accès à l'un des programmes de logement du gouvernement est coordonné par une agence gouvernementale (*CODHAB-DF*) ; ou par un financement directement obtenu auprès de la banque de l'Etat (*Caixa Econômica Federal*).	**Moyen d'obtention/ intermédiaire** Pour obtenir un logement d'habitation à loyer modéré (HLM) le candidat doit constituer un dossier. Un seul formulaire doit être déposé pour toutes les demandes effectuées sur plusieurs communes situées dans un même département (pour l'Île-de-France, sur plusieurs communes situées dans la région). La demande doit être enregistrée auprès d'un service enregistreur (organisme HLM ou mairie). C'est la commission d'attribution mise en place par chaque bailleur social qui attribue les logements conformément à la règlementation.
Bénéficiaires/ critères :	**Bénéficiaires/ critères :**
Peuvent participer aux politiques de logement : -les familles avec des revenus de 0 à 5.000 *reais* par mois (0 à 1.600 euros par mois)	Les logements sociaux sont destinés à des ménages dont les ressources sont insuffisantes pour trouver à se loger convenablement au prix du marché privé.
Pour les familles avec des revenus de 0 a 1.600 *reais* par mois (environ 512 euros/ 6.656 euros par an): l'inscription au programme se fait par la mairie de chaque ville (qui gère les projets des ensembles de logements « populaires »), ou via l'inscription dans une coopérative ou une association. Les familles avec des revenus entre 1.600 et 5.000 *reais* par mois (environ 1.600 euros par mois ou 20.800 euros par an), peuvent accéder à un financement directement auprès de la banque (CAIXA) pour acheter un bien immobilier sur le marché.	Familles avec ressources inférieures à un plafond actualisé tous les ans. Le calcul se fait sur la base des revenus fiscaux de chaque personne du ménage au titre de l'année n-2 (soit 2010 pour 2012). Il dépend du nombre de personnes composant le ménage (de 12.549 euros par an pour une personne seule a 92.881 euros par an pour 5 ou 6 personnes).
Le gouvernement a une liste des candidats de tout le District Fédéral de Brasilia, classés selon des critères de priorité (temps de résidence dans le DF, handicap, etc.)	Cinq publics sont prioritaires : les personnes en situation de handicap, les mal-logés et/ou défavorisés, les personnes hébergées temporairement, les personnes mal-logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée, les victimes de violence conjugale.
Pour les plus démunis la politique de dons de terrains au sein de larges établissements de lotissements « semi-urbanisés » a été la pratique la plus courante et la plus importante.	Pour les plus démunis une série d'instruments de droit au logement sont en place, notamment le Droit au logement opposable (DALO) ou la trêve hivernale
Les principaux problèmes actuels :	**Les principaux problèmes actuels :**
Tout le territoire urbanisé autour du *Plano Piloto* manque d'activités économiques et de sources d'emplois comme de tous les équipements urbains (santé, éducation, culture et loisir), finalement, d'une façon générale la qualité urbaine est absente de ces espaces urbanisés. Les invasions de terres en zones non ouvertes à l'urbanisation sur les plans (zones rurales, zone de prévention de la ressource en eau, zones de protection environnementale) restent encore le recours le plus important des populations les plus démunies pour avoir accès à un logement. Les situations de mal-logement pas encore bien répertoriées par le gouvernement se multiplient dans le *Plano Piloto* (surtout le surpeuplement des studios qui deviennent le lieu d'accueil de familles).	Les grands ensembles souffrent de malfaçons d'origine et de dégradation, de manque d'entretien. Ils sont devenus des lieux à problèmes, avec un manque d'opportunités économiques et de mobilité pour les populations résidentes, le développement de la délinquance, du trafic de drogues et de la violence. Equipements urbains, transport et qualité des espaces urbains restent d'une qualité bien inférieure à celle de la ville centrale. Le mal logement, la précarité et l'insalubrité des logements (surpeuplement, vétusté et insalubrité, habitations dans des lieux non prévus à cette fin – caves, parkings, mobil homes, bidonvilles, squats) augmentent chaque année un peu plus (selon les rapports de La Fondation Abbé Pierre)

4. Les regards croisés : des pistes pour penser autrement l'habitat et la ville ?

Cependant la permanence, voire l'augmentation, d'une population urbaine en condition de logement dégradé dans les deux villes, renouvelle la question de trouver d'autres alternatives, d'autres instruments d'équilibrage et de réduction de la dynamique dominante du marché qui soient adaptées au contexte actuel d'approfondissement des inégalités « par le bas », du fait de la dégradation délétère de la qualité de l'habitat des moins bien lotis. Oser peut-être inverser les modèles de représentation et de réflexion ? Tenter ici la solution fabriquée là-bas ?

Par exemple pourrait-on envisager de créer des tours sur toute la longueur de l'avenue W3 située dans le périmètre du *Plano Piloto* de Brasilia, sur le modèle de mixité et de résidence transitoire collective des grands ensembles HLM parisiens ? Cela pour répondre, sous forme d'appartements économiques, au besoin de toute une population mélangée composant une petite classe moyenne en devenir urbain (jeunes ménages sans enfants, couples de retraités, primo arrivants urbains, étudiants, jeunes professionnels). De même ne pourrait-on pas appliquer le projet et modèle urbain brésilien dont le Plano Piloto offre une interprétation, pour requalifier la vie quotidienne, le tissu urbain et l'habitat existant dans les villes satellites ? Y investir et y concevoir des équipements urbains collectifs, publics et de haute qualité environnementale pour rehausser « par le bas » la qualité de leur vie quotidienne et la valeur des logements situés dans ces espaces urbains périphériques ?

A l'inverse ne pourrait-on pas revisiter à Paris le modèle moderniste de la *quadra residential* pour répondre à la recherche d'un logement de qualité des classes moyennes actuellement délogées du Paris patrimonial ancien ? Ce modèle revisité et adapté au contexte parisien d'aujourd'hui pourrait être, par exemple, la conception dans le Paris intra-muros ou en banlieue proche, de grandes tours de haut standing, d'architecture très innovante suivant les nouvelles normes et standards de la ville durable et de l'économie verte, avec des services et aménités, du type piscine, salle de gymnastique, espace gourmet et club culturel, le tout à des prix abordables, en location ou en achat.

Ou encore pour aller plus loin, le relogement de ces mêmes classes moyennes pourrait rendre efficace et rentable un investissement dans une réhabilitation massive et de haut niveau des grands ensembles HLM défavorisés et des copropriétés en difficulté des cités périphériques. Réaliser à grande échelle comme un projet public de location ou location vente, cela permettrait des économies substantielles par rapport aux coûts des nouvelles normes de qualité du logement (HQE, l'isolation acoustique, qualité des matériaux). Une réorganisation du logement des plus pauvres en mixité soit au sein du même immeuble, soit entre édifices au sein d'un même bloc , accompagnée d'une politique urbaine de requalification locale des accès, aménités et équipements urbains de vie urbaine, sécuriserait cette revalorisation. Et si elle est bien organisée, elle pourrait aussi créer des opportunités d'emploi et des occasions d'installation locale de nouvelles entreprises.

Cela pourrait être une façon de réduire la pression des besoins en logement de ces classes moyennes sur l'habitat des classes plus pauvres. En effet la mécanique de gentrification débouche actuellement sur une « invasion » par ces classes moyennes de la périphérie proche, avec une survalorisation locale du bâti défavorable au logement des plus modestes. Reloger les classes moyennes plutôt que déloger les plus pauvres et les acculer à rejoindre des cités en difficulté, créer des trappes à ressource plutôt que des trappes à pauvreté.

Cet exercice d'inversion pour réfléchir autrement les politiques du logement dans les deux villes peut être source de nombreuses pistes. Nous résumons ici en quelques points celles que nous sont apparues intéressantes à explorer.

En périphérie de Paris

Dans l'esprit de l'accès à la propriété d'un logement « minimaliste » individualisé des lotissements périphériques des villes satellite de Brasilia :

-peut-on penser introduire l'accès à la propriété pour les classes moyennes à des logements de cités périphériques (réhabilitation a minima des HLM ou en immeuble collectif de copropriété privée) ;

-peut-on penser une densification et un réinvestissement du pavillonnaire banlieusard par les classes moyennes ? (Ce qui se passe par exemple dans la commune de Pantin).

Cela serait une façon d'utiliser le besoin des classes moyennes en logement pour refaire de la mixité dans les cités HLM comme dans le tissu pavillonnaire de la banlieue parisienne et permettrait d'éviter la relégation des plus pauvres dans des trappes à pauvreté (Cités HLM dégradées en « *enjailed ethnic* communities » ou en tiers habitat) et les inclure dans un tissu urbain «peuplé d'ouvertures », d'une diversité de situations des résidents, de leur statut, de leur état de progression et de leur choix de développement, où les politiques sociales et les équipements de mobilité urbaines créeraient plus d'opportunités de développement… Bref créer au sein de cet ancien cadre collectif de logement public, les conditions d'une «*Cidade Livre*», créative et innovante.

Au centre de Brasilia

En s'inspirant du modèle parisien du logement social HLM locatif, construction moderne de masse conçue pour accueillir de façon transitoire des populations en voie d'intégration urbaine :

- peut-on envisager le retour des plus pauvres au centre de Brasilia ou des villes satellites ? Introduire ce type de collectif dans l'Axe résidentiel du *Plano Piloto* ? Peut-on envisager un locatif subventionné par l'Etat dans l'hypercentre de Brasilia ?

- Peut-on penser introduire le pavillonnaire en propriété dans les interstices et les vides urbains du centre de Brasilia et de ses villes satellites? Un petit habitat économique correspondant aux goûts et possibilités d'acquisition en propriété pour les membres des catégories certes plus modestes mais qui travaillent au centre ?

Au centre de Paris ou proche banlieue

- Peut-on envisager la réalisation de tours, habitat collectif résidentiel de haut standing pour les classes moyennes et hautes, dans le style des *quadra* résidentielles du *Plano Piloto*, afin de libérer les logements HLM parisiens soit pour les affectés à des populations prioritaires soit pour les vendre au prix du marché ?

En périphérie de Brasilia

Pourquoi ne pas créer des espaces de services, d'éducation, de culture et de loisir avec une qualité architecturale et urbanistique qui deviennent aussi symboliques d'une vie en société pour les habitants et support de références pour leur construction d'une sociabilité et d'une identité locale?

Finalement cet essai des regards croisés apporte plus des questions que des solutions. Son principal apport est de mettre en lumière que les politiques publiques d'habitat, c'est-à-dire ici envisagées comme comprenant les politique du logement mais aussi celles de l'accès à la ville (services et infrastructures, mobilité et transport, équipements, aménités, éducation, culture et loisirs, participation politique et citoyenne), n'envisagent pas certaines solutions viables parce que les modèles de réflexion et la sédimentation des représentations de la

culture urbanistique locale, placent ces possibles dans des confins invisibles, cachés par des a priori que l'on ne remet plus en question. Il faut avoir l'occasion d'apercevoir puis de s'engager à poser des questions sur la ville autrement pour que d'autres solutions, d'autres chemins puissent surgir dans la direction d'une ville moins inégalitaire et plus équitable, qui ouvre à tout le monde l'accès à une ville et une vie de qualité.

5. Regard sur l'ailleurs : d'autres références du comment faire autrement une ville plus équitable

L'architecture et les espaces urbains de qualité peuvent aider à la création de localités et communautés qui soient durables, adaptables, résilientes et où les gens ont plaisir à habiter. Si les quartiers défavorisés sont des endroits que les pouvoirs publics ont du mal à « cadrer », ce sont aussi des aires pleines d'énergie humaine. La production de culture contemporaine et la créativité qui émergent de nos périphéries, souvent en contrepoint à un « establishment » central plutôt stérile, sont les indicateurs de l'énergie puissante qui existe dans ces endroits. Si les politiques les labellisent d'abord en quartiers à problème, les solutions affichées risquent de ne pas être efficaces, mais bien au contraire, de continuer à les stigmatiser. Leur disparition ne passe pas non plus par leur destruction.

Les villes de Medellín, avec les projets d'*urbanisme social* de Alejandro Echeverri et Sergio Fajardo, où le leitmotiv a été « le plus beau design pour les plus pauvres », et de Curitiba, avec le principe de « l'acupuncture urbaine » de Jayme Lerner, sont deux démonstrations bien réelles qu'il est possible d'utiliser une stratégie de projet urbanistique pour impulser le changement vers le rehaussement de la qualité de vie et l'intégration urbaine des populations habitant les quartiers les plus défavorisés.

Encadré 21 : La ville de Curitiba au Brésil : une gestion urbaine durable et pragmatique

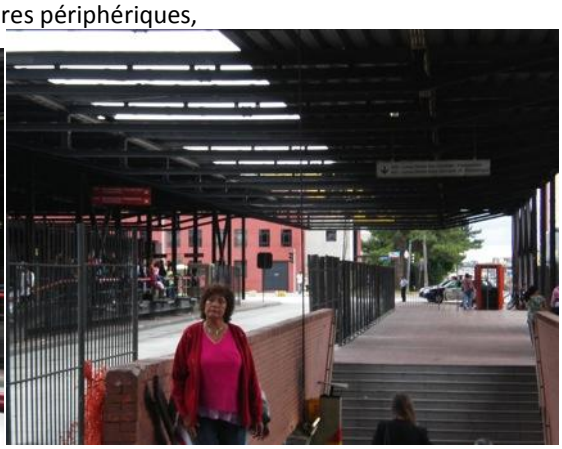
Curitiba, capitale de l'Etat du Paraná, au Sud du Brésil est une ville de 1,8 million d'habitants. Curitiba a été une ville pionnière dans l'expérimentation de nouvelles politiques et gestions "durables", tant d'un point de vue environnemental que social, tout en cherchant à réduire la "fracture urbaine" et notamment l'exclusion sociale des populations les plus pauvres et la marginalisation spatiale de leurs quartiers.

La planification à Curitiba a proposé le développement au long des grands axes de transport collectif, d'un habitat urbain vertical et de haute densité. Ce concept a été répliqué avec cette forme d'aménagement en l'articulant, au sein des plans suivants, dans une proximité avec les nouveaux projets d'espaces verts, de quartiers de logement social et d'« équipements de citoyenneté ». Un autre facteur joue un rôle important : le respect constant des orientations techniques de l'Institut d'Urbanisme dans toutes les actions de développement urbain qui se sont succédées, quelle soit l'orientation politique du gouvernement malgré l'alternance et au contraire des pratiques généralement constatées dans les autres villes brésiliennes.

Le système de transport :

En 1991, alors que la plupart des villes de plus d'un million d'habitants investissent dans un projet de métro très coûteux , Curitiba opte pour un système de bus, beaucoup moins cher que la solution métro, mais présentant les mêmes avantages :

- sites propres sur les artères principales,
- temps d'attente limité à 2 minutes,
- bus extra-longs bi-articulés (270 passagers) pilotés par un seul employé,
- facilités pour les moins-valides,
- réseau en étoile interconnecté avec des circulaires périphériques,



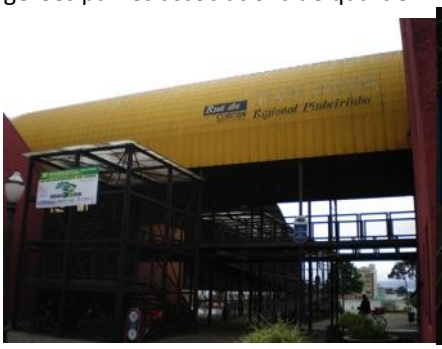
Le Système intégré de transports (URBS) comprend 221 stations-tubes, dont 25 de correspondance, 340 lignes, longues au total de 1100 km, dont 60 km de voies réservées utilisées par 1902 bus parcourant 316 000 km et transportant 1,9 million de passagers par jour, soit plus de 85 % des habitants utilisant les transports en

commun. Le Système intégré comprend également 28 lignes scolaires, avec des bus dédiés. Le réseau est organisé en lignes express, lignes principales et lignes interdistricts. Une enquête de satisfaction au sujet de URBS donne plus de 89 % de taux de satisfaction.

Le système, appelé RIT (Réseau Intégré de Transport, en portugais *Rede Integrada de Transporte*), intègre tous les bus de la ville. À partir d'un lieu quelconque de la ville, on peut rejoindre un autre lieu même très éloigné. Il unifie tous les transports publics de la ville. Ce système a inspiré le système de transport de Bogota, le TransMilenio.

Les rues de la citoyenneté (1995)

Au nombre de neuf, elles regroupent des services administratifs et sociaux décentralisés, des commerces et des salles polyvalentes pour activités culturelles et sportives. Ces longues allées d'immeubles sur deux étages, entourées d'immenses tubes jaunes, regroupent les fonctions et services permettant de répondre à la plupart des nécessités: papiers d'identité, demande d'emploi ou de logement, rencontre, magasin populaire, assistance sociale, cours de musique, halle de sport. On y trouve aussi les magasins familiaux où les familles aux revenus modestes peuvent acheter les denrées de première nécessité au prix coûtant. Ces "rues" sont entièrement gérées par les associations de quartier. Elles sont articulées aux terminaux de bus de chaque *bairro* (quartier).



Les phares du savoir (1995)

Il s'agit de petites tours bien reconnaissables dans le paysage des quartiers défavorisés. Ouvertes jusqu'à 21 h. en semaine, elles contiennent une bibliothèque et des salles de réunions où les enfants sont pris en charge.
En 1995, également, un "Farol das Cidades", bibliothèque multimedia, a été inauguré.

Même si Curitiba est une ville exemplaire, surtout au regard de son contexte brésilien, l'inégalité urbaine est encore présente. Les différences existent et sont évidentes entre le nord de la ville plus riche, où les espaces verts sont plus nombreux et les espaces urbains de meilleure qualité que ceux de la partie sud, plus populaire et avec un environnement urbain de qualité moindre. Néanmoins, les projets de moyen investissement et de très basses complexités, comme les rues de citoyenneté, marchent bien, grâce notamment à leur articulation avec le système de transports et de circulations urbaines dans lequel la municipalité a fortement investi.

Conclusion

En voulant donner toute sa place au logement social dans l'histoire urbaine – avec cette intention urbanistique d'en finir avec l'habitat insalubre, et cette volonté politique et urbaine d'améliorer les conditions de vie de toute la population - on court le risque de masquer le fait que l'habitat est le fondement des structures urbaines de la ville émergente, la question à partir de laquelle se conçoivent les toutes nouvelles façons d'envisager de faire la ville, de la construire, et pour chacun de choisir comment la vivre.

La conception de ce logement social est d'abord abordée par la question de l'insalubrité et c'est d'abord pour résoudre ce problème de qualité de vie que les programmes de logements participent à la construction de la ville. Ils participent alors à sa structuration beaucoup plus que les plans ne le restituent, que les politiques urbaines ne le prennent en compte et le projettent, et que les acteurs politiques n'en n'ont conscience. L'urgence d'en finir avec un problème identifié sous le label «d'Urgence massive» car signifiant la précarité quotidienne de l'habitat d'un grand nombre, provoque une vague soit d'ouverture massive de parcelles dans le cas de Brasilia, soit de construction de logement social de masse. Les effets dépassent ensuite l'objectif de résoudre l'urgence et influent au delà sur la forme et l'organisation de l'ensemble de l'habitat urbain, et enfin, sur celle de la ville.

L'habitat social de masse a structuré la ville d'aujourd'hui, à Paris comme à Brasilia, même si la ville «officielle » (Paris intra-muros et *Plano Piloto* de Brasilia) les nie, les rejette, les masque, les ignore, les marginalise, les oublie, les exclut de l'image de la ville désirée telle que représentée sur les cartes postales de la métropole internationale. Car la « vraie ville » au sens de réalisation matérielle, est aussi et surtout issue de toutes les actions et réalisations pour y permettre et améliorer la vie quotidienne. En réalité, cette masse de logements et ses espaces urbains, en majeure partie mal intégrés, constituent la matière principale de la « vraie ville » au-delà des villes vitrines centrales exposées à l'international. La « vraie ville », ce sont les périphéries et les banlieues.

Cette ville réelle, ce qu'on appelle l'agglomération urbaine à Paris comme à Brasilia, a été construite dans les deux cas à partir de cette matière première du logement de masse. Avec des histoires si distinctes et des politiques de logement aussi différentes, ces deux villes partagent pourtant une puissante domination par l'image de leur centre ville, chacune avec son symbolisme spécifique puissant et à partager par tous les habitants de l'agglomération comme image désirée de cette cité. Mais ces centres villes sont en fait des représentations plutôt historiques et iconographiques de la ville qui peuvent donner le sentiment de fierté aux habitants de la région métropolitaine face aux « étrangers » (ceux qui n'habitent pas dans cette région). Mais ils ne représentent qu'une part très succincte de l'habitat urbain et une infime partie de la superficie de la ville réelle. Les deux régions métropolitaines sont beaucoup plus étendues et complexes que ces représentations iconographiques lissées de l'histoire urbaine.

Nonobstant, les deux villes centres, avec leurs modèles urbains respectifs, la qualité de leurs espaces et équipements publics, leur très haute qualité de vie, articulée à leur situation privilégiée par rapport aux fonctions et équipements, et la survalorisation de leur habitat qui en résulte, organisent et tirent vers « la haute qualité sommitale», la pyramide des marchés urbains spéculatifs.

Ces deux modèles de ville-centre vont influencer la forme de conception de l'habitat et des

politiques de logement, forcer à l'abandon de nouveaux concepts émergents, provoquer la stigmatisation des formes non conformes à ces modèles. Dans un contexte où atteindre la perfection de ces modèles (ce niveau de qualité ou ces formes uniques) n'est pas possible alors on ne construit rien en avance des autres villes possibles. On génère donc un déficit et postérieurement une situation de pénurie qui met en place des dysfonctionnements importants - le mal logement, les bidonvilles, l'habitat insalubre ou précaire, le surpeuplement - qui débouchent à leur tour sur des situations d'urgence. C'est seulement quand cette urgence devient politiquement insoutenable, avec une opinion publique médiatisée par tous rejetant cette situation comme intolérable, que le gouvernement met en place des programmes.

Les deux grands moments historiques de la construction des grands ensembles à Paris et de l'édification du *Plano Piloto* de Brasilia échappent cependant à ce mécanisme car dans ces deux cas une politique volontaire d'investissement national est intervenue en réponse à des phénomènes exceptionnels tels que : les destructions de la guerre, la reconstruction d'une économie industrielle, l'intensification de l'exode rural et de l'immigration dans la France de l'après-guerre ; ou bien la volonté politique de tout à la fois incarner un projet de construction national du Brésil moderne par un plan pilote urbain de capitale et d'organiser de grands déplacements de population vers le front pionnier des territoires de l'ouest, côté Brésil des années 50.

Deux grands moments historiques – l'architecture et l'urbanisme modernes

Dans les deux cas il y a eu un grand moment historique des plus importants avec des déroulements absolument distincts, bien sûr, fonction des modèles choisis, des sites géographiques, comme de la composition des sociétés et de leurs événements historiques propres.

Pour Paris c'est le surgissement de l'habitat moderne, la construction des grands ensembles, la modernisation et rationalisation des procédés de construction, la création des espaces d'une nouvelle vie urbaine, même si cet objectif n'a pas toujours été atteint en raison de nombreux manques (manque d'intégration des réalisations, manque d'équipements, manque de suivi approprié dans la réalisation des projets pionniers).

Pour Brasilia, c'est la construction de la ville même – jalon de l'architecture et de l'urbanisme modernes – avec pareillement l'innovation de la modernisation et une rationalisation des procédés de construction, la création de nouvelles formes architecturales et urbanistiques (uniques et novatrices), et aussi l'invention des espaces d'une nouvelle vie urbaine (même si les pauvres en étaient exclus).

Ces deux moments vont être cruciaux pour structurer les villes actuelles. Ce sont des moments de matérialisation d'une utopie (le rêve d'une nouvelle façon d'habiter, de vivre la ville), d'un grand geste de la part des gouvernements nationaux pour aller vers la création d'un habitat urbain social et une société urbaine moderne.

Aujourd'hui on ne rêve plus sur la ville

Après ça, à Brasilia, les politiques se concentrent sur la réponse aux situations d'urgence avec l'implantation des projets d'urbanisation a minima et les vagues de distribution de lots, ou encore, la régularisation des établissements informels.

A Paris, les politiques de l'habitat se concentrent sur la production et l'entretien du parc HLM et la distribution de pouvoirs entre des maires, des préfets, des régions ou des bailleurs sociaux dans un système qui finalement, s'avère opaque et injuste, peu adapté au développement d'une qualité de vie pour les ménages et les familles qui en manquent le

plus . La politique de la ville de Paris essaye depuis les années 1970 de faire face au problème du manque d'intégration des populations et de tous les problèmes de violence, d'économies parallèles et des trafics au sein des cités et des grands ensembles que cela génère, sans une vraie réussite.

A travers l'évolution des politiques de gestion urbaine et du logement nous avons souligné comment la représentation du mal logement et des mal-logés a changé dans les textes officiels et comment ont évolué les façons et les actions pour faire face à ce phénomène. A Brasilia la figure de l'envahisseur qui doit être expulsé, réinstallé dans des établissements urbains lointains, et tenu à distance de la ville moderne, a laissé la place au respect de la localisation des établissements informels et la non éviction des familles comme principe premier quand cela est possible. A Paris la figure sociale du mal logé et du sans abri est devenue secondaire par rapport au droit au logement d'une personne vivant dans des conditions d'insalubrité et de la nécessité de dispositifs adaptés ou transitoires en faveur des personnes défavorisées. Ces éléments d'évolution ont une grande importance car ils témoignent de l'incorporation du concept de droit à la ville et la prise en compte des revendications des acteurs de terrain par les pouvoirs publics.

Les principaux instruments de droit au logement (la loi DALO et les Zones d'Intérêt Social à Paris – pérennisation des invasions dans le District fédéral de Brasilia) montrent donc une reconnaissance des pouvoirs publics quant à la gravité du problème, même s'ils ne débouchent pas sur une véritable amélioration dans la réalité de l'habitat indigne.

En fait, en regardant l'histoire et cette rétrospective des politiques du logement, il apparaît qu'elles ont toujours laissé une population à côté de leur action (et parfois une grande partie de la population) – dans certaines époques spécifiques ou non –surtout après des programmes de logement de masse – il y a toujours un résiduel, mais il n'est pas ou très peu mentionné (dans les rapports politiques suivants – comme par exemple le Rapport Nora-Eveno). L'habitat indigne est donc comme un révélateur de l'augmentation du nombre de personnes en marge du système d'accès au logement et un indicateur sévère de l'inadaptation des politiques de l'habitat pour atteindre l'objectif affiché.

Ces politiques du logement d'urgence n'affichent que des objectifs de court terme. Apparemment elles semblent se limiter à résoudre un état de crise paroxysmique, «résoudre un problème», mais dans les faits elles sont les principales politiques urbaines qui construisent la ville populaire sur le long terme, qui équilibrent et régulent les effets trop graves, trop excluants ou trop dégradants de la mécanique inégalitaire du marché qui organise l'accès à l'habitat urbain et aux aménités du développement.

Entre cette mécanique dominante du marché et ces politiques de type patchs sur des situations de fracture, d'urgence, il n'y a rien d'autre : plus de projet de société, de ville rêvée, ni d'horizon d'une vie urbaine de qualité pour tous. Les utopies au sein des politiques urbaines sont mortes après le mouvement moderne.

Est-il possible de sortir maintenant de ces politiques urbaines réduites à la seule gestion des effets délétères de la dystopie, pour concevoir de nouvelles formes plus efficaces du point de vue de l'intégration socio-économique urbaine ? Renouer avec une politique pragmatique mais volontaire, un choix idéologique d'une politique de subvention publique d'un habitat de qualité pour les en bas, créatrice de travail et de revenus pour les en bas, afin de rééquilibrer et contrecarrer les effets devenus trop nocifs de la mécanique inégalitaire du traitement de l'habitat urbain par le marché ?

Même si les politiques de grands gestes ne sont plus de mise, de grandes lignes, une vision sur l'utopie gagneraient à être affichée grandes et claires, car, finalement il faut un projet de

ville pour l'avenir.

Un projet d'une ville plus équilibrée socialement et plus intégrée à l'environnement est peut-être l'instrument nécessaire pour que la distribution des fonds publics et des aménités du développement, puisse être organisée plus équitablement, au-delà de la seule gestion d'assistance à ceux qui sont en situation d'urgence, de sous-logement et de sous-intégration urbaine.

Peut-être une façon de réintroduire le droit du projet de faire la société annoncé dans la déclaration nationale brésilienne « *ordem e progesso* » ou bien la déclaration républicaine française « *liberté, égalité, fraternité* » … Car finalement, l'urbanisation est une question politique.

Peut-être faudrait-il façonner une nouvelle interprétation du droit à la ville et du projet de faire société affiché par les deux déclarations républicaines brésilienne « *ordem e progresso*» et française « *liberté, égalité, fraternité* » : obtenir ainsi que les politiques comme les économies urbaines soient plus favorables au processus d'intégration urbaine de tous dans un habitat et un milieu, somme toute fait, pour le meilleur et pour le pire, irréductiblement ouvert, évolutif, commun et partagé, au delà de l'appropriation privative et de la valorisation trop individualiste. Bref trouver le moyen de traduire dans la gestion et la fabrique du territoire urbain que "la liberté et la qualité de vie des uns s'arrête là où commence celle des autres."

Références bibliographiques :

ACIOLY, C. « Low-income Housing Policies in the Development of Brasília. » In: *Housing in the Third World: Analysis and Solutions*. New Delhi, Mittal, 1992,

ACIOLY, C. *The Consolidation of Low-Income Settlements in Brasília: a comparative analysis.* The Netherlands, 1987, Institute for Housing and Urban Development Studies – HIS.

ACIOLY, C. *«* Incremental Land Development in Brasília: Can the Urban Poor Escape from Suburbanisation? » In : *Third World Planning Review.* Vol. 16. No. 3. August 1994. Liverpool University Press, 1994.

AMC. Le Grand Pari(s). « Consultation internationale sur l'avenir de la métropole parisienne. » N° hors-série d'A*MC ; Le Moniteur Architecture*, 2009, 260 pages.

ANGEL, S., *Housing Policy Matters, A Global Analysis*, New York, NY, Oxford University Press, 2000.

ARIÈS P. - DUBY G., *Histoire de la vie privée*, S.l., 5 vol. *De la Première Guerre mondiale à nous jours* Editions du Seuil 1987 (Bari, Laterza 1988).

AZEVEDO, Sérgio. *« Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências.* » In : *Coleção Habitare – Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras – Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Recife, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX,* 2007.

AZEVEDO, Sérgio. « Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. » *Revista de Administração Pública*, v.22, n.4, out./dez. 1988.

AZEVEDO, Sérgio. « O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. » In: *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

AZUELA, A.; Duhau, E. and Ortiz, E. *Evictions and the Right to Housing*: Experience from Canada, Chile, the Dominican Republic, South Africa and South Corea. Disponible sur: http://www.idrc.ca/en/ev-9374-201-1-DO_TOPIC.html

BALLAIN René, MAUREL Elisabeth. *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?* Paris, Edition de l'Aube, 2002, 221 p.

BARRE, Raymond (dir.) *Rapport de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement.* Paris, La Documentation française, 1976.

BASTIE, Jean. *La croissance de la banlieue parisienne*, Paris, P.U.F. 1964.

BAUER G. et ROUX J-M. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. Paris, Édition du Seuil, 1976.

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, GONNAR,D Sophie. *Les Villes Nouvelles en Île-deFrance ou la fortune d'un malentendu : Revue de la littérature – (1965 – 2000).* Juin 2002 ACADI coopérative conseil. Paris, juin 2002.

BERGER Martine. *Les Périurbains de Paris. De la ville dense à la métropole éclatée ?* Paris, CNRS Editions, 2004.

BERGER Martine. « Quel est le sens d'une planification spatiale durable sans maîtrise de la nature et de la localisation des emplois ni des processus ségrégatifs? » in CARRE Catherine, DUPUY Gabriel (coord.), *Ville, performance économique et développement durable*, IAURIF, Paris, 2003, 147 p.

BERNADOT, Marc. « Chronique d'une institution: La SONACOTRA (1956-1976) ». *in Sociétés Contemporaines*, 1999, n° 33-34 p.39-58.

BERNSTEIN, Serge et RIOUX, Jean-Pierre. *La France de l'expansion - 2 : L'apogée Pompidou*. Paris, Points Histoire, coll. Nouvelle histoire de la France contemporaine », 1995

BERTRAND, Monique, *Dynamiques résidentielles dans les villes du Sud*, Paris, Éditions de l'Aube, IRD, 2003.

BOURILLON, Florence « La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre »,. In : *Revue d'histoire du XIXe siècle* [En ligne], 20/21 | 2000, mis en ligne le 04 septembre 2008, consulté le 27 septembre 2012. URL : http://rh19.revues.org/212

BROCHIER, Roselyne, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT. DIRECTION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES. « Etude de l'élaboration de la loi du 10 juillet 1970 "tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre" (loi Vivien). » Paris : Service des affaires économiques et internationales, 1973.- 73 P., bibliogr. Disponible sur : http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/

BRUNERIE, Marie-Laure, *La problématique du ''mal logement'' : entre accord consensuel et pratiques divergentes. Exemple de l'agglomération lyonnaise.* TFE, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat. 2007.

CARDOSO, A. L. 2004, *Avaliação de Políticas Habitacionais: Notas Teórico-Metodológicas*. Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/ Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

CARMONA M., *Des grands ensembles aux violences urbaines*, Paris, Louis Audibert éd., 2006.

CARMONA, Michel. *Haussmann*, Paris, Fayard, 2000.

CARMONA (Michel) *Le grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région parisienne* Sl., 1980.- 2 vol. (703 p. + 339 p.)

CARMONA, Michel. *Paris : histoire d'une capitale, De Lutèce au Grand Paris*. Paris, Editions de la Martinière, 2011.

CARMONA M., *Tramway : le coût d'une mode*. Orléans, Ed ; Paradigme, 2001.

CARPINTERO, Antônio Carlos. Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956-1998. Tese de Doutoramento. São Paulo, USP-FAU, 1998.

CARVALHO, M. C. B.; PAZ, R. O., 2004. *Conceitos Básicos Sobre Avaliação, Indicadores e Procedimentos Metodológicos*. Texto didático preparado para o seminário "Pós-Ocupação nos Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS/HBB e o Processo de Construção de Indicadores Sociais para Avaliação de Resultados (UAS/ HABITAR Brasil)." Brasília, 1, 2 e 3 de Setembro de 2004.

CASTELLAN, Michel, GOLDBERGER Marie-Françoise et MARPSAT, Maryse. « Les quartiers prioritaires de la politique de la ville », *INSEE-Première*, n° 234, 1992.

CENTRE D'OBSERVATION DE LA SOCIETE. *Revenus et inégalités : le premier bilan de l'impact de la crise pour les communes.* juillet 2013. Disponible sur : http://www.observationsociete.fr/revenus-et-in%C3%A9galit%C3%A9s-le-premier-bilan-de-limpact-de-la-crise-pour-les-communes

CHERKEZIAN, H. *Habitação Popular: Desafio Nacional.* Workshop Internacional Dinâmicas Territoriais: Tendências e Desafios da Intergração do Brasil Contemporâneo. Brasília, 2001.

CITIES ALLIANCE. *Cities Alliance: Cities Without Slums - Annual Report 2003*. Cities Alliance, 2004.

CHOAY, Françoise, *L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie,* Paris, Éditions du Seuil, 1965.

CLAVAL, Paul, *La fabrication du Brésil : une grande puissance en devenir*. Paris, Ed. Belin, 2004.

CLUZET, Alain. *Ville Libérale, Ville Durable ? – répondre à l'urgence environnementale,* Paris, Éditions de l'Aube, 2007.

CLAUSET, Luis Roberto. *Guiarquitetura Brasília*. Nobel, 2000.

CLAVAL, Paul. *La fabrication du Brésil : une grande puissance en devenir,* Ed. Belin. 2004.

CLEMENÇON, Mireille, OBERTI, Marco et PRETECEILLE, Edmond. « Les classes moyennes dans leurs quartiers : mise en relation des approches quantitatives et qualitatives. » In : *La ville pour tous, un enjeu pour les services publics*, ed. Patrice Aubertel and François Ménart, 51-53. Paris: La Documentation française, 2008.

CLUZET, Alain. *Ville Libérale, Ville Durable ? – répondre à l'urgence environnementale,* Éditions de l'Aube2007.

COELHO MACHADO, Christiane. *Changements dans les coulisses de Brasília. Les ambiguïtés du processus de permanence de Vila Planalto (1956-2006)* École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris. 2006. Thèse de doctorat/Sociologie ; dir. CASTEL (Robert).

COLELA, P Maria. *O que não mudou na habitação popular: dos cortiços à comercialização de moradias em Brasília*. Brasília: Universidade de Brasiia, Dissertação de mestrado, 1991.

COMPANIA DE PLANEJAMENTO DO DO DISTRITO FEDERAL – CODEPLAN. *DF em Sintese 2012* , Brasilia, 2012.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN. *Perfil da distribuiçao dos postos de trabalho no Distrito Federal: Concentraçao no Plano Piloto e déficits nas cidades-dormitorio.* Brasilia 2013.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.* Brasília: Governo do Distrito Federal, 1997. Format digital. http://marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2007/01.26.15.58/doc/5233-5240.pdf

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN. *Sugestões para a erradicação de habitações sub-humanas do Distrito Federal (invasão do IAPI- Vila Tenório*). 1o Seminário de Serviços Sociais ido DF, ag/set/, 1980.

COMISSÃO EXPLORADORA DO PLANALTO CENTRAL DO BRASIL, *Relatório apresentado a S. Ex. o Sr. Ministro da Industria, Viação e Obras Públicas = Rapport présenté a Son Ex. M. le Ministre de l'Industrie, de la Voirie et des Travaux Publics*. H. Lombaerts & C., Impressores do Observatório, 1894. ("Relatorio Cruls" disponible à la Biblioteca Digital da Câmara).

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION VAL DE FRANCE -Mission Mémoires et Identités en Val de France. *Catalogue de ressources documentaires sur le grand ensemble de Sarcelles 1954-1976.* Les Publications du Patrimoine en Val de France n°9 – 2007. Disponible sur : http://www.agglo-valdefrance.fr/pdf/CATALOGUE%20DE%20RESSOURCES%20SUR%20LE%20GRAND%20ENSEMBLE%20DE%20SARCELLES.pdf.

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES. « Les Squats dans la Région Ile-de-France : Situation et Propositions ». Rapport N.2002-0030-01. Juillet 2002.

CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE. *Rapport d'étape du groupe de travail sur le mal-logement. Groupe Cnis « Mal Logement ». Note d'étape*. Décembre 2010. Disponible sur : http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/bureau/2010/documents_preparatoires/DPR_2010_4e_reunion_BUREAU_rapport_provisoire_mal_logement.PDF (Dernière visite le 12/05/2013)

CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE. *Rapport d'étape du groupe de travail sur le mal-logement.* Disponible sur : http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/groupes_anterieurs/mal_logement/2010/documents_preparatoires/DPR_2010_2e_reunion_GT_mal_logement_notion_mal_logement.PDF. Dernière visite 23/03/2013

CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION. *Dossiers Thématiques – Logement et hébergement.* Disponible sur http://www.cnle.gouv.fr/Dates-cles-de-1894-a-1982.html

CONSEIL REGIONAL DE LA REGION D'ILE DE FRANCE. «Politique sociale IDF habitat précaire – La Région, un partenaire engagé aux côtés des acteurs sociaux». Rapport de du Conseil régional de la Région d'Ile de France, disponible sur : http://www.iledefrance.fr/fileadmin/contrib_folder/Rubriques/Solidarites-Citoyennete/Politique_sociale.pdf.

COSTA, Lucio. « BRASÍLIA REVISITADA, 1985/87. » Anexo I do *Decreto nº 10.829/1987 – GDF*

COSTA, Lucio, *Carta de Lucio Costa a João Goulart afirmando que o Núcleo Bandeirante não deve ser transformado em cidade-satélite de Brasília*. Rio de Janeiro, 20 dez. 1961. (FGV/CPDOC, Arq. HL c 1961.12.20). in : http://cpdoc.fgv.br/brasilia/arquivos. 01/06/2011.

COSTA, Lúcio. *Com a palavra, Lúcio Costa.* Organização: Maria Elisa Costa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001

COSTA, Lucio, *Relatorio do Plano Piloto de Brasilia.* PDF disponible en http://portal.iphan.gov.br/

COSTA, Maria Elisa. « Brasilia 57-85 : do plano piloto ao Plano Piloto ». *In* : LEITAO, Francisco, org. et al. *Brasília 1960 2010 : passado, presente e futuro*. Brasília : Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009.

Le CORBUSIER, *Urbanisme.* (Edition originale 1925) Éditions du Seuil, 1994.

Le CORBUSIER, *La Charte d'Athènes,* Nouvelle édition, Paris, Les Editions de Minuit, 1957

COURET, D. et METZGER, P. La ville durable côté sud : entre utopies et pratiques. *in* : MARTIN, Jean-Yves (ed) ; Leroy, Guillaume (collab.). *Développement durable?* Paris : IRD, 2002. - (Doctrines - Pratiques - Evaluations)

COURET D., DE ANDRADE, DE MATHIEU, M. R., Ferreira Costa Barbosa (éds.), *Brasília : Ville fermée, environnent ouvert*, « Latitude 23 », Paris, IRD, 2006.

CROIZE, Jean-Claude *L'Habitat individuel dans les villes françaises*, in Colette Vallat, Antoine Le Blanc, *Pérennité urbaine ou la ville par-delà ses métamorphoses : Traces*, L'Harmattan, 2009, pp. 209-220.

DAVIS, Mike, *Le Pire des mondes possibles, de l'explosion urbaine au bidonville global*, Paris, La Découverte, 2006.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE ET AU DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN / DIV – CDR – PC. *Historique législatif des ZUS – ZRU - ZFU*.. Mai 2003
Disponible sur: http://i.ville.gouv.fr/download_file/1974/2034/historique-legislatif-des-zus-zru-zfu

DIJK, M. P. van (2006) Methods and Tools for Urban Management. *Managing Cities in Developing Countries, The Theory and Practice of Urban Management.* Cheltenham, Edward Elgar.

DOUBLET, Maurice « Les viles nouvelles dans l'agglomération parisienne de demain », numéro spécial de *Technique et Architecture*, novembre 1970.

DRIANT, Jean-Claude « La longue marche des politiques du logement en France 1850-1995 ». In : *Pour Mémoire*. Comité d'Histoire. Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie. Disponible sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PM11.pdf (dernière visite 14/12/2012).

DRIANT, Jean-Claude. « 1850-1995 - Les étapes de la politique du logement en France ». In *: Réalités Familiales* n°98/99. Disponible sur : http://www.unaf.fr/spip.php?article14718 (dernière visite 14/12/2012).

DRIANT, J-C. *Les politiques du logement en France,* La Documentation française, 2009.

DUBETOUT, Hubert « Ensemble refaire la ville : rapport au 1er ministre, 1983 *» La Documentation française, 1983.*

DUPONT, Gérard « Grille d'équipement d'un grand ensemble d'habitation , Rapport de la Commission de la vie dans les grands ensembles ». *In: Urbanisme,* n.62-63, 1959, p.4-28. Réédité après modifications in Urbanisme, n. 75-76, 1962, p.21-35 puis in Urbanisme n. 90-91, 1965, p.73-84.

DURAND-LASSERVE, A. 2006, *Informal Settlements and the Millennium Development Goals: global Policy Debates on Property Ownership and Security of Tenure.* Global Urban Development Magazine. Volume 2. Issue 1. March 2006

EL-DAHDAH, Farès. *Brasília, um objetivo certa vez adiado.* Arquitextos, São Paulo, 10.119, Vitruvius, apr 2010 <http://vitruvius.es/revistas/read/arquitextos/10.119/3363>.

EPSTEIN, David G.. *Plan and reality. A study of Planned ad Spontaneous Urban Development.* Uversity of California Press: USA, 1973.

FERNANDES, E; SMOLKA, M. S. 2004, *Land Regularization and Upgrading Programs Revisited*. Land Lines. Lincon Institute of Land Policies. July 2004.

FERNANDES, E.; VARLEY, A. *Illegal Cities: Law and Urban Change in developing Countries.* Zed Books Ltd. 1998.

FICHER, S. et LEITAO, F. L' "enfance" du Plan Pilote. Brasilia 1957-1964 in : *Les cahiers de la recherche architecturale et urbaine. Brésil-France.* Architecture Monum, Editions du Patrimoine. N 18/19.

FICHER, Sylvia; PALAZZO, Pedro Paulo. *Os paradigmas urbanísticos de Brasília*. In: Cadernos PPGAU-FAUFBA. Salvador: PPG-AU / FAUFBA, ano 3, edição especial, 2005, pp. 49-71.

FLAMAND, Jean-Paul, *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris : La Découverte, 1989.

FONDATION ABBE PIERRE, 2008, *L'état du mal logement en France.* Rapport annuel 2008. Disponible sur : www.fondation-abbe-pierre.fr

FONDATION ABBE PIERRE, Rapport sur le mal-logement 2012. Disponible sur : www.fondation-abbe-pierre.fr

FOURCAUT, Annie. *La banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*. Grâne, Créaphis, 2000,. 339 p.

FOURCAUT, Annie. « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? » *In : Histoire urbaine,* 2006/3 n° 17.

FOURCAUT, A. et al. *Paris/Banlieues, conflits et solidarités, historiographie, anthologie, chronologie 1788-2006.* Paris, creaphis editions, 2007.

FOURQUET, F. et MURARD, L., *La naissance des villes nouvelles : anatomie d'une décision (1961-1969)*. Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 2004.

FROUARD, Hélène, « La Caisse des dépôts et les HBM (1894-1921) » Un long apprentissage. *In : Histoire urbaine,* 2008/3 n° 23

GASTAUT , Yvan « Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les trente glorieuses ». In : *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 69 | 2004, mis en ligne le 10 mai 2006, Consulté le 20 septembre 2012. URL : http://cdlm.revues.org/index829.html

GEHL Jan, *Life in Between Buildings: using public space*, The Danish Architectural Press, Copenhagen, 2006 (Sixth edition 2006 - first version 1970).

GISCARD D'ESTAING, Valéry. *Pour un environnement à la française,* textes et déclarations, Paris, S.I.D., 1977.

GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.. Presidencia da República. Nações Unidas – Brasil. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Setembro de 2004.

GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Presidencia da República. Nações Unidas – Brasil. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento. 2005*

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitaçao; Subsecretaria de Politica Urbana e Informaçao – SUPIN. *Programa Habitar Brasil/BID; Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municipios –PEMAS,* outubro de 2000.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL*.. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitaçao.* www.seduh.df.gov.br .

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL.. *Política Habitacional do Distrito Federal 1995 - 1998*: síntese de uma proposta. Brasília, 1995.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Sintese de Informaçoes Socioeconomicas, 2010*. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). –Brasilia : Codeplan, 2010.

------. *Política Habitacional*, Brasília, 1995.

------. *Programa de Assentamento de Populações de Baixa Renda. Relatório da Coordenação* – 1989-1990. Brasília 1990.

------. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação*. Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS*. Programa Habitar Brasil/BID. Subprograma de desenvolvimento Institucional. Brasília, outubro de 2000.

------. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação*. Política Habitacional – 1999-2002:* no Distrito Federal e cidadania começa em casa. Brasília, s/d.

------.Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH. *Habitação 3 – Novas Perspectivas. Documento de Referência do Seminário de Política Habitacional do DF*. Realizado em no Teatro nacional de Brasília em agosto de 2003.

------.Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação; Subsecretaria de Política Urbana e Informação – SUPIN; Programa Habitar Brasil/BID; *Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios –PEMAS*, outubro de 2000.

------.Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação; Subsecretaria de Política Urbana e Informação – SUPIN; Programa Habitar Brasil/BID; Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios; Companhia Brasileira de Projetos e Obras – COBRAPE. *Estudo das Invasoes de Baixa Renda no Distrito Federal*. Brasilia, outubro 2004.

------. SEDUH. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação; TCBR – Tecnologia e Consultoria Brasileira, 2005. *Cenários Territoriais e Demográficos para o Distrito Federal e Entorno Imediato.* GDF, Brasília.

GDF. CODEPLAN. *Sugestões para a erradicação de habitações sub-humanas do Distrito Federal (invasão do IAPI- Vila Tenório)*. 1o Seminário de Serviços Sociais ido DF, agosto/setembro, 1980.

-----. Comissão para a Análise da Questão da Ocupação Irregular de Terras Públicas do Distrito Federal. *"Diretrizes para a Solução de Problemas Relativos à Invasão de Áreas Públicas do Distrito Federal".* Brasília. Janeiro de 1995.

-----. GEPAFI. *Programa de Assentamento de Favelas e Invasões.* I Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil. I SEDUR. Brasília, 1984.

-----. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E URBANO DO DISTRITO FEDERAL. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial.* Brasília, 1996.241.p.

-----. Secretaria de Desenvolvimento Social. *Relatório da Coordenação do Programa de Assentamento das Populações de Baixa Renda do DF*. Brasília: 1989/90, mimeo.

-----. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH. *Habitação 3 – Novas Perspectivas. Documento de Referência do Seminário de Política Habitacional do DF*. Brasília, août 2003.

-----. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH. *Política Habitacional – 1999/2002: no DF a cidadania começa em casa*. Brasília, S/D.

-----. Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano, Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. *Programa Morar Bem*. Disponible sur: http://www.morarbem.df.gov.br/direito.aspx (Dernière visite : 13/08/2013)

-----. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação; Subsecretaria de Política urbana e Informação. *Programa Habitar Brasil/BID; Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios – Termo de Referência. A legislação Urbanística do Distrito Federal e o Estatuto da Cidade.* Brasília, 2001.

-----. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH; Subsecretaria de Política Urbana e Informações – SUPIN. *PEMAS*. Octobre de 2000.

GDF. Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano – SEDUH, Subsecretaria de Política Urbana e Informação – SUPIN. *Programa Habitar Brasil/BID. Termo de referência das Invasões de População de Baixa Renda*. Brasília, DF, 22 mars de 2002.

-----. Secretaria de Estado de Infra-Estrutura e Obras. Diagnóstico da Situação Atual do Saneamento e Recursos Hídricos do Distrito Federal. Produto 1 – Programa Brasília Sustentável. Brasília, septembre de 2003.

-----. Secretaria de Governo. Informativo Regional. *Sinopse histórica das cidades-satélites do Distrito Federal.* 1977, mímeo.

-----. Secretaria de Governo. *Ocupações irregulares do DF.* Setembro, 1981, mímeo. 104 p.

-----. Secretaria de Serviços Sociais. Departamento de Habitação Social. *O comportamento das invasões no Distrito Federal – 1974/1975*. Brasília, junho de 1975.

-----. Secretaria de Serviços Sociais*. Invasões no Distrito Federal: Bases para um Programa de Ação 1983/1985*. Brasília, outubro de 1982.

-----. TERRACAP. *Exposição fundiária do Distrito Federal*. Brasília, 1982, mímeo.

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *"Uma política habitacional de interesse social para o Distrito Federal".* In: Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Org. Aldo Paviani. Brasília, Ed. UnB: 1999.

GUERRAND, Roger-Henri. *Les origines du logement social en France : 1850-1914*, Editions de la Villette, 2010, p.74

GUILLERME, G., LEFORT, A . et JIGAUDON, G., *Dangereux, Insalubres et Incommodes : paysages industrielles en banlieu parisienne XIX-XX siècles. Collection millieux, Champ Vallon,* 2004.

GUILLOT, Pascal. « À propos de Banlieues 89 : entretien avec l'architecte Roland Castro ». In *: Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique* [En ligne], 109 | 2009, mis en ligne le 01 juillet 2012, consulté le 25 mars 2013. URL : http://chrhc.revues.org/1925

HARVEY, David, *Spaces of Hope,* University of California Press, 2000.

HAUGHTON, G. and D. Counsell, 2003. « Chapter 2 Governance, institutions and regional planning. » In*: Regions, spatial strategies and sustainable development*. London; New York.

HERAT, Arlette et RAUTENBERG, Michel. « Le renouveau de l'espace public dans les villes nouvelles ». In : *Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des Villes Nouvelles Françaises*. disponible sur http://www.culture.gouv.fr/culture/organisation/dapa/pdf/villes-nouvelles2007.pdf

HERVO, Monique, CHARRAS, Marie-Ange. *Bidonvilles.* Maspero, Paris, 1971.

HOLSTON, J. *The Modernist City: An Anthropological critique of Brasília*. Chicago: University of Chicago Press, 1989. 369 p.

HOWARD, Ebenezer, SONNENSCHEIN, Swann. *Tomorrow-. A peaceful path to real reform* (« La voie pacifique vers une véritable réforme »),1898, publié ensuite sous le nom *Garden Cities of Tomorrow*, 1902.

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME – ÎLE-DE-FRANCE, IAU Île-de-France. *La gouvernance du logement en Île-de-France – Étude relative à la création d'une autorité organisatrice du logement.* Paris, Juin 2012. Disponible sur : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_932/Rapport_IAU_AOL_19_juin_2012.pdf

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME – Île-de-France. « La lutte contre l'habitat indigne et dégradé en Île-de-France ». In : *Note Rapide n. 576*, Octobre 2004. Disponible sur : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_875/NR_576_web.pdf (Dernière visite 12/12/2013)

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME – ÎLE-DE-FRANCE, IAU-IDF. « Note Rapide : Niveaux de vie des Franciliens en 2008 : les disparités territoriales se creusent. » In : *Société N° 551 - juin 2011*. Disponible sur :
www.iau-idf.fr http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_827/NR_551_web.pdf

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, *Censo experimental de Brasília : população, habitação : 17 de maio de 1959.* PDF Disponible sur: Biblioteca Digital Câmara dos Deputados: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3125

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA – IBGE. *CENSO 2010,* Brasilia 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), 2010.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES - INSEE. *Zonage en aires urbaines 2010 : le centre se densifie, le périurbain s'étend.* Disponible sur :
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=17915&page=alapage/alap374/alap374.htm#carte1. Dernière visite le 23/07/2013.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES – INSEE. *Le « halo » du mal-logement.* Disponible sur :
http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=magazine_iam/iam57/iam57_mal_logement.htm ; Dernière visite : 10/04/2013.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES – INSEE, *Plus d'un million de ménages dans des habitations de fortune, des logements sans confort ou surpeuplés*. Disponible sur : http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1330/ip1330.pdf

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA . SITUAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS – Distrito Federal. Brasilia 2012. Disponible sur : http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/120119_relatorio_situacaosocial_df.pdf.

IPEA/UnB/UFRJ. *Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: Brasília e Rio de Janeiro*. Brasília, 2002, vol 3.

JAILLET, Marie-Christine. «La politique de la ville en France: histoire et bilan». In : *Regards sur l'actualité/* n°296 / Déc. 2003 .

JATOBA, S. « Influência Urbana e Economica de Brasilia » *Seminario Regional Estratégias de Desenvolvimento para a Regiao Geoeconomica de Brasilia*. Março 2011. Disponible en http://www.codeplan.df.gov.br/sites/200/216/00000706.pdf

JORNAL DA COMUNIDADE. *Populaçao sofre com sistema ruim : O recorrentes apagões de energia elétrica têm gerado prejuízos e preocupação aos moradores do Distrito Federal que cobram do governo solução para o setor.* Disponible sur : http://comunidade.maiscomunidade.com/conteudo/2013-03-29/politica/6448/POPULACAO-SOFRE-COM-SISTEMA-RUIM.pnhtml

JUCA, Jane Monte. *Les réalités et potentialités des paysages de Brasilia: des mythes fondateurs oubliés à l'invention d'un patrimoine mondial*. Thèse de Doctorat. Université Panthéon-Sorbonne (Paris). 2005

KUBITSCHEK, Juscelino, *Por que construí Brasília*. Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.

LANDAETA, G. 1994, *Strategies for Low-income Housing: A comparative study on Nicaragua, mexico, Guatemala, Cuba, Panama, Costa Rica and El Salvador.* Lund University, Sweden.

LANDAETA, G. 2004, *Living in Unauthorized Settlements: Housing Improvement and Social Participation in Bolivia.* Doctoral Thesis. Lund University, Sweden.

LAVEDAN, Pierre. *Histoire de Paris*, Presses Universitaires de France, 1960.

LEFEVRE Christian, *Le Système de gouvernance en Île-de-France*. Synthèse de la recherche sur le système de gouvernance de l'Ile de France. Rapport effectué pour l'Institut pour la recherche et la Direction du développement territorial de la Caisse des Dépôts et Consignations. Paris, février 2009.

LEFRANÇOIS, Dominique. *Guide des sources pour l'étude des grands ensembles. Garges-lès-Gonesse, Sarcelles, Villiers-le-Bel, 1950-1980*, éditions de la Mission Mémoires et Identités en Val de France, 2005

LEITAO, Francisco, org. et al*. O legado cultural de Brasília. In : Brasília 1960 2010 : passado, presente e futuro*. Brasília : Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009.

LE MEE, René. « Le choléra et la question des logements insalubres à Paris (1832-1849) ». In*: Population,* 53e année, n°1-2, 1998

LERNER Jaime, *Acupuncture Urbaine*, Paris, Collection "Villes et entreprises", L'HARMATTAN Édition-Diffusion, 2007.

LONGFORD, Nicholas T., PITTAU M. Grazia (grazia.pittau@uniroma1.it), ZELLI Roberto (roberto.zelli@uniroma1.it) and MASSARI, Riccardo. « Measures of poverty and inequality in the countries and regions of EU ». *Working Papers from ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality*, No 182, http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2010-182.pdf

LOUBIERE, Antoine. « Sur la piste du Grand Paris » In *: Urbanisme,* n.333, novembre-décembre 2003.

MASSIAH, Gustave et TRIBILLON, Jean-François. *Habitat-tiers, Recherche exploratoire sur l'habitat populaire,* PUCA, 2000.

MATHIEU, Marcia Regina de Andrade, *La recherche Environnementale Urbaine au Brésil*. CNRS ; PIR Ville et Environnement, 2007. Rapport de Travail.

MERLIN, Pierre. *Les grands ensembles. Des discours utopiques aux « quartiers sensibles ».* La Documentation Française, 2010.

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT ET MINISTERE DES TRANSPORTS. «L'Assistance Sociale au Logement, La résorption des bidonvilles : Premier essai de l'application d'une politique concertée du relogement de l'action socio-éducative. » *In* : *Logement » Revue Mensuelle du Ministère l'équipement et du logement et du Ministère des transports*. N. 30, mai-juin 1968. Document en PDF disponible en ligne sur: http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/documents/temis/16834/16834_1.pdf

MINISTÉRIO DAS CIDADES, *Política Nacional de Habitação*, 2004.

MIOSSEC, Jean-Marie. *Géohistoire de la régionalisation en France*, Presses universitaires de France , Paris, 2009.

MITCHEL Don, 2003, *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space.* The Guilford Press.

MONGIN, Olivier, *La condition urbaine : La ville à l'heure de la mondialisation.* Editions du Seuil, Paris, 2005.

MURARD, Lion et FOURQUET, François, *La naissance des villes nouvelles : Anatomie d'une décision (1961-1969),* Marne-la-Vallée, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2004, 291 p.

NASCIMENTO, Iuli et PEPIN, Philippe. *Un développement humain en progrès au niveau régional.* Institut d'Aménagement et d'Urbanisme – Ile-de France. IAU IdF. Note Rapide - N° 609, Novembre 2012. Disponible sur: http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_967/NR_609_web.pdf

*NIEMEYER, Oscar. "*Minha experiência de Brasília*", In: Módulo, n. 18,* Rio de Janeiro, 1960.

NORA, Simon et EVENO, Bertrand (dir.) *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*, La Documentation française, Paris, 1976.

OFFNER J.M, POURCHEZ C., (éd.), *La ville durable : Perspectives françaises et européennes.* Problèmes politiques et sociaux. La Documentation Française, n.933, février 2007.

OFFNER J.M., *Le Grand Paris. Problèmes politiques et sociaux.* La Documentation Française, n. 942. Novembre 2007.

OLIVEIRA, M. N. *The Relocation of Squatter Settlements in Brasília.* School of Architecture McGill University. Montreal, Canada, 1997.

PAN KE SHON J.-L., « Portrait statistique des zones urbaines sensibles. Population, mobilité, habitat, chômage, scolarité... ». *In: Informations sociales* 2007/5, N° 141, p. 24-32.

PANERAI Philippe, 1999, *Analyse Urbaine*, Paris, Collection Eupalinos, Parenthèses.

PANERAI Philippe, *Paris métropole : Formes et échelles du Grand-Paris.* Editions de la Villette, 2008.

PAQUOT, Thierry (et al) (direction), *La ville et l'urbain : l'état des savoirs,* Éditions la Découverte, textes à l'appui / série l'état des savoirs, 2000.

PAUGAM S., *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté,* PUF, Paris, 1991.

Paviani, A. (Org.*) A Conquista da Cidade: movimentos populares em Brasília***.** Brasília, Ed. UnB, 1998. 2ª Ed.

------. *Brasília: controvérsias ambientais***.** Brasília, Ed. UnB, 2003.

------. *Brasília: moradia e exclusão***.** Brasília, Ed. UnB, 1996.

------.*Brasília no contexto local e regional: urbanização e crise. In:* revista Território- Riode Janeiro. Ano VII – n. 11, 12 e 13. Set/out, 2003.

------. *Urbanização e Metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília.* Brasília, Ed. UnB, Codeplan, 1987.

PECHU, Cécile. "Quand les «exclus» passent à l'action. La mobilisation des mal-logés". In: *Politix.* Vol. 9, N°34. Deuxième trimestre 1996. pp. 114-133

PECHU Cécile, FABRE Pierre (préf.), 2006, *Droit au logement, genèse et sociologie d'une mobilisation*, Dalloz, Paris, 539p.

PIERRE, J., 2003, *The Study of Public Policy*, in J. Pierre, Analysing Public Policy.

PNUD, IBGE. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil* – 2013.

POUVREAU, Benoît, LOHR, Evelyne, GONDOLO, Anne et al. *Bidonvilles : Histoire et représentations : Seine-Saint-Denis (1954-1974).* Département de la Seine-Saint-Denis. Direction de la culture, de la jeunesse et du sport. Bureau du patrimoine, Bobigny, 2007.

POUVREAU, Benoît « Le logement social en Seine-Saint-Denis (1850-1999) », *Itinéraire du patrimoine*, n°286, Paris, Editions du patrimoine/APIF, 2003.

PRETECEILLE, Edmond. " L'analyse sociologique de la différenciation sociale de l'espace urbain: apports et limites de l'analyse statistique ." In Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité, ed. Evelyne Perrin, Marie-Christine Jaillet and François Ménard, 65-84. Paris: PUCA, 2008.

PRETECEILLE, Edmond. " Les dynamiques de ségrégation spatiales et ethniques en Ile-de-France." In Mieux connaître pour mieux combattre: les discriminations à l'épreuve des savoirs et des pratiques, 47-52. DREES-MiRe, 2009.

PRÉTECEILLE, Edmond. "Segregation, social mix and public policies in Paris." In Residential Segregation Around the World: Making Sense of Contextual Diversity, ed. Thomas Maloutas and Kuniko Fujita, 153-176. Furnham (UK): Ashgate 2012.

OBERTI, Marco et PRETECEILLE, Edmond. " Les cadres supérieurs et les professions intermédiaires dans l'espace urbain: des dynamiques résidentielles divergentes, entre séparatisme et mixité sous contrôle ." In : *Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement ?,* ed. Sophie Pochic, Paul Bouffartigue and Charles Gadea, 202-212. Paris: Armand Colin, coll. Recherches, 2011.

RIBEIRO, Gustavo Lins, *O Capital da esperança: A experiência dos trabalhadores na construçao de Brasilia.* Brasilia, Ed. UnB, 2008.

ROLLAND, B. (2011), « Les politiques du logement en France », *OECD Economics Department Working Papers,* No. 870, Éditions OCDE. Disponible sur :http://dx.doi.org/10.1787/5kgc42svvr5f-fr

SACHS, Céline, *Politiques publiques et habitat populaire.* Paris, Éditions de la Maison des Sciénces de l'Homme, 1990.

ROBERT, Christophe et BALLAIN, René « La Fondation Abbé Pierre, triste témoin de l'évolution du mal logement depuis quinze ans . In : *Etudes Foncières,* 141, septembre/octobre 2009.

SERRA, MV; KALARICKAL, J. 2003, Análise da habitação informal: A evolução da habitação informal em três metropoles do Brasil – Recife, Curitiba e Distrito Federal.'Documento Básico. In *Estudos Estratégicos de Apoio às Políticas Urbanas para os Grupos de Baixa Renda no Brasil,* coord. Motta, D. and Serra, MV. Cities Alliance.

SILVA, Ernesto. *História de Brasília. Brasília*, Editora de Brasília, 1970.

SPITZ, Pierre-Éric, « L'administration parisienne de la noblesse d'État à l'entreprise de services ». In : *Pouvoirs*, 2004/3 n° 110.

STEBE, Jean-Marc. *Le logement social en France*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 19 novembre 2007.

TISSOT, Sylvie. « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville ». In : *Genèses* 54, mars 2004, pp. 90-111

TISSOT, Sylvie. « L'invention des « quartiers sensibles ». In : *Le Monde Diplomatique*. Oct 2007.

TRIBILLION, Jean-François, 2003. *« Fonder un Nouvel Urbanisme sur de Nouveax Principes Politiques* » *N-AERUS Annual Seminar : Beyond the Neo-Liberal Consensus on Urban Development : Other Voices from Europe and the South*. Paris 15-17 May 2003. Workshop Papers. In : www.naerus.net

United Nations Centre for Human Settlements – UNCHS. 1997, *Shelter for All: The Potential of Housing Policy in the Implementation of the Habitat Agenda.*

------. 2003, *Guide to Monitoring Target 11: Improving the lives of 100 million slum dwellers.* Progress towards the Millennium Development Goals. UN-Habitat. Global Observatory. Nairobi, 2003.

------. 2006, *Enabling Shelter Strategies: Review of experience from two decades of implementation.* Nairobi, 2006.

UNION NATIONALE DES FEDERATIONS D'ORGANISMES HLM, UNFOHLM. *Propositions pour l'habitat, Livre Blanc.* 1975.

VALLADARES, Licia, 1987, *Études sur le logement au Brésil.* Cahiers du Brésil Contemporain n.1. « en : http://www.revues.msh-paris.fr/vernumpub/2-valladar.pdf »

----------, 1987, LA RECHER*CHE URBAINE AU BRESIL :. BREF APERÇU DE SON EVOLUTION.* Cahiers du Brésil Contemporain n.1. Disponible sur : http://www.revues.msh-paris.fr/vernumpub/1-valladar.pdf

----------*,* 1999, *A Brasilians home is a castle - The Big City or Bust - Brasilia, Brazil* from UNESCO Courier**,** Disponible sur : : http://www.unesco.org/courier/1999_06/uk/dossier/txt16.htm

VIEILLARD-BARON, Hervé. *Les Banlieues : Des singularités françaises aux réalités mondiales.* Hachette Supérieur, 2001.

VIEILLARD-BARON, M. Hervé. « Quartiers « sensibles » et politique de la ville : bilan d'une recherche » In: *Espace géographique.* Tome 29 n°3, 2000. pp. 237-254.

VIERA, Paulo Freire (Org), *Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil. A contribuiçao de Ignacy Sachs.* Editora Pallotti/Adep, Florianopolis, 1998.

Liste de Figures, encadrés, cadres et tableaux :

Figures

Partie : I Brasilia

Figure 1 : Localisation du *Distrito Federal (Brésil : les états et le district fédéral)* 26
Figure 2 : évolution de la cartographie publiée sur les découpages administratifs du DF : Les divisions territoriales – Régions Administratives (RAs) du DF 28
Figure 3 : Division des 30 régions administratives « *Regiões Administrativas - RAs*» du *Distrito Federal* 31
Figure 4 : Reproduction de carte sur l'agglomération de Brasilia 34
Figure 5 : La polygonale de l'aire de préservation 35
Figure 6 : Concentration d'emplois par hectare dans le DF 39
Figure 7 : Tranches de revenu dans le DF 40
Figure 8 : AMB et RIDE 43
Figure 9 : Campement de la mission Cruls aux marges du Rio Paranaíba, Goiás, 1892 54
Figure 10 : Juscelino Kubitschek et Israel Pinheiro examinent le modèle de la « *Praça dos Três Poderes* » 55
Figure 11 : Extrait du Rapport Cruls, Instructions à la commission d'exploration du plateau central du Brésil et démarcation de la future capitale 56
Figure 12 : Extrait du Rapport Cruls, croquis avec vue du *Rio Corumba* 57
Figure 13 : Juscelino Kubitschek et Lucio Costa examinent les plans de l'axe monumental sur place 59
Figure 14 : Croquis de Lucio Costa pour le secteur résidentiel - *superquadra* 59
Figure 15 : Croquis des plans et perspective d'une *superquadra* 60
Figure 16 : Photo d'une *superquadra* (1963) 61
Figure 17 : Dans l'un des chantiers de Brasilia : Israel Pinheiro, Juscelino Kubitschek et Oscar Niemeyer au fond, *Trois personnages clés dans la construction de Brasilia « in loco».* 65
Figure 18 : Photographie aérienne de la Candangolândia avec les installations de la Novacap 66
Figure 19 : Le siège de la NOVACAP : Vue d'un événement au siège de la Novacap 67
Figure 20 : Hébergements du campement du chantier de construction du Palacio da Alvorada entre 1956 et 1960 68
Figure 21 : Chantier de construction d'une *superquadra* 69
Figure 22 : Des campements avec des baraquements de toile, Le campement Lonalândia (*toile land)* 70
Figure 23 : Nucleo Bandeirante : Vue aérienne de la Cidade Livre prise entre 1956 et 1960 70
Figure 24 : Invasão do IAPI – Nucleo Bandeirante entre 1957 et 1960 71
Figure 24 : Carte publié par l'IBGE en 1959 : « Brasilia - Population résidente, 1959 » 73
Figure 25 : Zoom sur la carte des occupations urbaines au DF – les principales occupations autour du Plano Piloto 74
Figure 26 : Photos de la Cidade Livre vers 1960 80
Figure 27 : Plan schématique de la Cidade Livre en 1959 81
Figure 28 : Juscelino Kubitschek visite le Núcleo Bandeirante 82
Figure 29 : Invasion de l'IAPI 83
Figure 30 : Oscar Niemeyer visite la *Cidade Livre* 84
Figure 31 : Le commerce dans la *Cidade Livre* 86
Figure 32 : Photos de la vie quotidienne dans l'invasion de l'IAPI vers 1969 89
Figure 33 : La ville satellite de Guará 90
Figure 34 : Ceilândia – plan de la ville (photo) 91
Figure 35 : Ceilândia et ses habitants vers 1971 92
Figure 36 : Ceilândia entre 1972 et 1976 94

Figure 37 : Le Plano Piloto vers 1973 94
Figure 38 : Reproduction de la carte du *Plano Estrutural de Organizaçao Territorial do Distrito Federal – PEOT - 1978* 110
Figure 39 : Le gouverneur visite une invasion en 1988 118
Figure 40 : Reproduction du « *Mapa do Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO/1990* » 129
Figure 41 : Reproduction de la carte du « *Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/92 – Macrozoneamento »* 131
Figure 42 : Reproduction de carte « *Pontos de Invasão* » 1995 135
Figure 43 : Reproduction du « *Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/97* » 136
Figure 45 : Schéma des zones de priorité d'action du SIV-SOLO 140
Figure 46 : Reproduction de la carte des Unidades de Planejamento Territorial– UPTs (Unités de Planification Territoriale) 146
Figure 47 : Les croquis des projets stratégiques dans les villes satellites 147
Figure 48 : Reproduction de la carte "*Estratégias de estruturação viária e de implantação de Polos Multifuncionais* 149
Figure 49 : Reproduction de la carte "*Estratégia de Dinamização"* 150
Figure 50 : Reproduction de la carte "*Estratégia de Revitalização"* 151
Figure 51 : Reproduction de la carte : "*Estratégia de Regularização Fundiária e de Ofertas Habitacionais"* 152
Figure 52 : Reproduction de la carte « Zoneamento PDOT/2012 » 153
Figure 53 : Exemples de catégories d'établissements informels (invasions) 2004 167
Figure 54 : le logement informel dans le *Plano Piloto* 169
Figure 55 : La pauvreté extrême dans le *Plano Piloto* 170

Partie II : Paris :

Figure 56 : Localisation de la Région Île-de-France 185
Figure 57 : Les huit départements de la région Île-de-France 187
Figure 58 : Limites administratives des communes et départements 188
Figure 59 : L'aire urbaine de Paris 191
Figure 60 : Densité de la population en Île-de-France 2006 193
Figure 61 : Salariés à faibles revenus 194
Figure 62 : Revenu salarial annuel médian 195
Figure 63 : Part des diplômés du supérieur 2007 196
Figure 64 : Part de non-diplômés 2007 197
Figure 65 : Graphique de l'Indice Gini sur les communes de l'Île-de-France 199
Figure 66 : L'indicateur de développement humain (IDH-2) dans les communes d'Île-de-France en 2008 200
Figure 67 : Choléra. Epidémie de 1832. Taux de mortalité à Paris, par quartier 222
Figure 68 : Affiche sur la tuberculose vers la première guerre mondiale 225
Figure 69 : Le plan Prost de 1939 229
Figure 70 : Exposition « *Demain Paris* » 1961 237
Figure 71 : France Soir 1957 : « *Une ceinture de bidonvilles entoure Paris* » 245
Figure 72 : Le Bidonville de Nanterre ses rues et ses maisons 246
Figure 73 : France Soir 1965. *« Bidonvilles : les ilots d'enfer de la ville lumière »* 248
Figure 74 : La démolition d'un bidonville et la construction d'une cité à Nanterre 250
Figure 75 : Croquis des propositions pour l'orientation de l'aménagement de la Région parisienne 256
Figure 76 : L'Atlas de la Région Parisienne de 1962 259
Figure 77 : La réhabilitation des HLM 292
Figure 78 : Affiche de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement – 2008 298
Figure 79 : Affiche de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement – 2008 299

Figure 80 : Affiche de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement – 2008 300
Figure 81 : Limites et repères du Grand-Paris vus par Philippe Panerai 334
Figure 82 : Sélection d'images entre les propositions de projet des dix équipes du Grand Paris (Grumbach, MRDV, Roland Castro, Jean Nouvel, Richard Rogers, Christian Potzamparc) 335
Figure 83 : Carte sur le tracé du Grand-Paris publié par l'hebdomadaire le monde 336
Figure 84 : Carte des transports d'avenir 2013-2030 en Île-de-France publié par le Conseil Régional de l'Île-de-France 337
Figure 85 : Carte du Schéma d'ensemble du Grand Paris de la Société du Grand Paris 338

Encadrés de texte

Partie : I Brasilia

Encadré 1 : Brésil : les Etats et le District Fédéral 27
Encadré 2 : Les références de Costa pour le projet de Brasilia 62
Encadré 3 : Les 4 échelles urbaines du *Plano Piloto* de Lucio Costa 64
Encadré 4 : L'opposition de Costa à la permanence de la *Cidade Livre* 87
Encadré 5 : *Brasilia Revisitada*, l'expansion urbaine et le logement populaire 116
Encadré 6 : La Vila Estrutural 142
Encadré 7 : Le statut de la ville 145

Partie II : Paris

Encadré 8 : France : le découpage en régions et la région Île-de-France 186
Encadré 9 : L'IDH, un indicateur adapté à la réalité francilienne 198
Encadré 10 : Les acteurs de la gouvernance de l'Île-de-France 202
Encadré 11 : Le Logement - Un paysage institutionnel complexe 211
Encadré 12 : Le mouvement moderne et l'habitat : La Bauhaus, Le Corbusier et les nouvelles formes urbaines 227
Encadré 13 : Appel de l'Abbé Pierre prononcé le 1er février 1954 sur les antennes de Radio-Luxembourg 232
Encadré 14 : Trois grands ensembles emblématiques 235
Encadré 15 : Le Mal des Grandes Villes 244
Encadré 16 : Le Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles (PHEVN) 255
Encadré 17 : L'espoir éphémère des années 80 277
Encadré 18 : INSEE, *Le « halo » du mal-logement* 299
Encadré 19 : L'habitat précaire selon le conseil régional d'Ile de France 302
Encadré 20 : Déplacer les bidonvilles ne règle rien ! 306

Partie IV : Regards Croisés

Encadré 21 : La ville de Curitiba au Brésil : une gestion urbaine durable et pragmatique 365

Cadres

Partie : I Brasilia

Cadre 1 : La gestion urbaine : services et agences de gestion du territoire 48
Cadre 2 : Politique du Logement 1999-2000 : Programmes et Projets 137

Partie II : Paris

Cadre 3 : La gestion urbaine : services urbains et agences de gestion urbaine

Tableaux

Partie : I Brasilia

Tableau 1 : Classement des régions administratives *Regiões Administrativas* du *Distrito Federal* par indice de développement humain (IDH) 2003 (donnés de l'année 2000). 41
Tableau 2 : Population AMB 2000 / 2010 44
Tableau 3 : Censo 1959 : Distribution percentile des domiciles particuliers par type de construction selon les localités 76
Tableau 4 : Censo 1959 Logement : Type de construction des domiciles particuliers (nombre et personnes résidentes) selon les localités (traduction du tableau original) 78
Tableau 5 : Les terres du Distrito Federal 97
Tableau 6: Distrito Federal - Invasions – 1972 105
Tableau 7 : Invasions 1974/1975 106
Tableau 8 : Invasions denses et dispersées 1974/1975 107
Tableau 9 : Distrito Federal – invasions cadastrées 1981 111
Tableau 10 : Invasions DF 1984 114
Tableau 11 : Invasions 1995 133
Tableau 12 : Lotissements/ condominiums à faible revenu dans le DF 134
Tableau 13 : Invasions 1998 165
Tableau 14 : Lotissements illégaux des populations à bas revenus 1997 166

Partie II : Paris

Tableau 15 : La densité de population en 2007 (Île-de-France) 192
Tableau 16 : Evolution du revenu médian et inégalités – indice GINI 201
Tableau 17 : Les personnes privées de logement ou de confort 300
Tableau 18 : Critères de privation de confort selon l'ancienneté et le type de logement 301
Tableau 19 : Plafonds de ressources pour les logements HLM Paris et communes limitrophes 347

Politiques de logement et modes de gestion urbaine face à l'habitat précaire : Regards croisés sur Brasilia et Paris

Résumé

Cette recherche explore le thème de l'urbanisation contemporaine, notamment l'articulation des politiques relatives à la planification et la gestion urbaine avec celles traitant du logement des populations défavorisées. Il s'agit d'une étude et d'une réflexion sur l'influence de l'évolution des savoirs, des discours et modes de gestion sur les politiques urbaines appliquées aux processus de développement et pour répondre aux besoins en habitat et équipements des populations urbaines peu solvables.
Le logement est le principal composant de la matière urbaine, et c'est dans les politiques de l'habitat et les formes de celui-ci que les inégalités urbaines s'avèrent être les plus accentuées au Sud comme au Nord, à Brasilia comme à Paris. Le traitement de l'habitat et de l'intégration urbaine des moins solvables reste ainsi le grand écueil apparent et médiatisé de toutes les politiques urbaines.
La thèse trace une rétrospective des politiques de logement et de gestion urbaine des 50 dernières années à Brasilia et à Paris relatives à l'habitat précaire. La création de politiques et programmes de logement de masse a ainsi contribué à la construction des « périphéries » de ces deux agglomérations. Néanmoins ces espaces périphériques sont aujourd'hui considérés comme des quartiers défavorisés par rapport au centre-ville.
A travers l'analyse d'un demi siècle de politiques de logement et de gestion urbaine comment les deux villes peuvent envisager une autre forme de politique du logement et de la ville avec une autre génération d'instruments urbanistiques, plus productive d'égalité et plus intégrative ?

Mots-clés : Logement ; politiques de logement ; gestion urbaine ; logement des défavorisés ; inégalités urbaines dans les villes du sud et du nord ; politiques urbaines ; Brasilia ; Paris.

Urban management and housing policies facing precarious housing : Perspectives on Brasilia and Paris

Summary

This research explores the theme of contemporary urbanization, specially the articulation of policies related to urban planning and management with those dealing with housing for disadvantaged populations. This is a study and reflection on the influence of the evolution of knowledge, discourse and management methods on urban policies applied to the development process and to meet the housing needs of people and equipment urban poor credit.
Housing is the main component of the urban substance, and it is in the housing policies and forms of habitat that urban inequalities emerge and turn out to be more pronounced in the South and the North hemisphere, in Brasilia or in Paris. The treatment of housing and urban integration of low income groups and remains the largest apparent and publicized pitfalls of all urban policies.
The thesis traces a retrospective of housing policies and urban management the past 50 years in Brasilia and Paris in response to precarious housing. The creation of policies and programs of mass housing have contributed to the construction of the "peripheries" of these two cities. However, these peripheral areas are now considered disadvantaged neighbourhoods compared to the central areas of both cities.
Through half a century of housing policy and urban management analyses how the two cities may consider another form of housing policy and the city with another generation of urban instruments productive equality and more inclusive?

Keywords : Housing, housing policy, urban management, housing for the disadvantaged, urban inequalities in the cities of the north and south hemisphere, urban policies, Brasilia, Paris.

UNIVERSITÉ PARIS-SORBONNE

ÉCOLE DOCTORALE :
ÉCOLE DOCTORALE DE GEOGRAPHIE DE PARIS (ED VII) : ESPACES, SOCIETES ET AMENAGEMENT
191, Saint Jacques, 75005 Paris, FRANCE

DISCIPLINE : Géographie / Spécialité : Aménagement, urbanisme, dynamique des espaces