



Évolution et adaptabilité du logement social des années 50 : étude des habitations à bon marché du parc lyonnais

Émilien Bergé

► To cite this version:

Émilien Bergé. Évolution et adaptabilité du logement social des années 50 : étude des habitations à bon marché du parc lyonnais. Architecture, aménagement de l'espace. 2019. dumas-02179641

HAL Id: dumas-02179641

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02179641>

Submitted on 11 Jul 2019

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.

INSTITUT D'URBANISME ET DE GÉOGRAPHIE ALPINE DE GRENOBLE

MASTER « URBANISME ET COOPÉRATION INTERNATIONALE »

MÉMOIRE DE 2^{EME} ANNÉE / 2018 – 2019

ÉVOLUTION ET ADAPTABILITÉ DU LOGEMENT SOCIAL DES ANNÉES 30 : ÉTUDE DES HABITATIONS À BON MARCHÉ DU PARC LYONNAIS

RÉALISÉ PAR ÉMILIEN BERGÉ SOUS LA DIRECTION DE PAULETTE DUARTE (Directrice du Projet de
Fin d'Etude) ET DE MEISSONNIER LUC (Tuteur d'apprentissage)

LES HABITATIONS À BON MARCHÉ (HBM)

ÉVOLUTION ET ADAPTABILITÉ DU LOGEMENT SOCIAL DES ANNÉES 30 À LYON

MÉMOIRE DE DEUXIÈME ANNÉE DE MASTER « URBANISME ET COOPÉRATION
INTERNATIONALE » À L'INSTITUT D'URBANISME DE GRENOBLE



ÉTUDIANT IUG : ÉMILIEN BERGE ; DIRECTRICE DU MÉMOIRE : PAULETTE DUARTE ; TUTEUR
D'APPRENTISSAGE : MEISSONNIER LUC ; ANNÉE UNIVERSITAIRE 2018 - 2019

Déclaration sur l'honneur de non-plagiat

Je soussigné(e).....Emilien Bergé.....déclare sur l'honneur :

- être pleinement conscient(e) que le plagiat de documents ou d'une partie d'un document publiés sur toutes formes de support, y compris l'Internet, constitue une violation de droits d'auteur et un délit de contrefaçon, sanctionné, d'une part, par l'article L335-2 du Code de la Propriété intellectuelle et, d'autre part, par l'université ;

- que ce mémoire est inédit et de ma composition, hormis les éléments utilisés pour illustrer mes propos (courtes citations, photographies, illustrations, etc.) pour lesquels je m'engage à citer la source ;

- que mon texte ne viole aucun droit d'auteur, ni celui d'aucune personne et qu'il ne contient aucun propos diffamatoire ;

- que les analyses et les conclusions de ce mémoire n'engagent pas la responsabilité de mon université de soutenance ;

Fait à : Lyon

Le : 04/03/2019

Signature de l'auteur du mémoire :

Remerciements

J'aimerais dans un premier temps remercier tous les membres du service habitat qui ont pu contribuer à mon intégration et à mon accueil qui se sont déroulés dans des conditions idéales.

J'aimerais remercier tout particulièrement Luc Meissonnier, Florence Chambon et Aude Deroost de m'avoir donné l'opportunité et les moyens de mener à bien mon apprentissage ainsi que mon projet de fin d'études. Je les remercie pour leur disponibilité, leur aide et leurs conseils qui furent de précieux atouts pour mon développement personnel et professionnel.

Je tiens également à remercier l'ensemble des équipes de la Direction de l'Aménagement Urbain et notamment les membres de l'observatoire urbain pour m'avoir aidé à l'utilisation des outils de représentations cartographiques ainsi que pour leur gentillesse.

Je voudrais également remercier ma directrice de mémoire, Mme Paulette Duarte, pour son écoute, sa disponibilité et ses conseils qui furent d'une aide précieuse pour la réalisation de ce mémoire.

Notice bibliographique

Projet de Fin d'Études Master 2 *Urbanisme et Coopération Internationale*

Auteur : Bergé Emilien

Titre du Projet de Fin d'Études : Les habitations à bon marché (HBM) : Évolution et adaptabilité du logement social des années 30 à Lyon

Date de soutenance : 05/07/2019

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme de Grenoble – Université Grenoble Alpes

Organisme dans lequel le stage a été effectué : Ville de Lyon, Service Habitat, 198 avenue Jean-Jaurès 69007 Lyon

Directeur du Projet de Fin d'Études : Duarte Paulette

Collation : Nombre de pages : 147 / Nombre d'annexes : 4 / Nombre de références bibliographiques : 23 (sans les références iconographiques)

Mots-clés analytiques : HBM ; évolution ; adaptabilité ; enjeux ; histoire ; logement social ; réhabilitation ; préservation ; maintien au logement, Loi ELAN

Mots-clés géographiques : Lyon ; France

Résumé :

Les Habitations à Bon Marché (HBM) prennent naissance suite aux problèmes d'hygiène et d'insalubrité causés par le surpeuplement et les conditions de vie ouvrière des villes industrielles françaises dans les années 1930. Les HBM marquent le début d'une structuration de la politique du logement en France. La politique du logement a évolué au gré des nouvelles lois et des réformes qui ont été adoptées selon le contexte et les problématiques de chacune des époques. La politique du logement a un impact direct sur l'évolution des ensembles de logements sociaux en milieu urbain jusqu'à aujourd'hui.

Actuellement, le parc HBM du territoire de la ville de Lyon fait l'objet de programmes de réhabilitation d'envergure. Face au vieillissement de ces ensembles et au manque d'adaptation,

le bailleur social GrandLyon Habitat a décidé d'investir dans ces ensembles de logements en misant sur une amélioration du cadre de vie des locataires, ainsi qu'une remise aux normes énergétiques et une valorisation de son patrimoine architectural. La cité Perrache et le quartier des États-Unis font l'objet de deux programmes de réhabilitation en cours de réalisation et témoignent de l'adaptabilité du logement social des années 1930 en milieu urbain.

Toutefois, le contexte juridique, politique et urbain dans lequel évoluent les cités HBM, pose de nombreuses questions quant à leur avenir sur une échelle de temps plus longue. En effet, certaines contradictions entre l'état actuel de l'accès au logement et les nouvelles mesures législatives nous mènent à nous interroger sur une potentielle forme de menace à l'égard de ces ensembles. Les HBM mériteraient de bénéficier d'une protection accrue quant à leur destination et à leur occupation permettant le maintien d'une population fragilisée en centre-ville.

Abstract :

The Habitations à Bon Marché (HBM) originated as a result of the hygiene and insalubrity problems caused by overcrowding and the working conditions of French industrial cities in the 1930s. The HBMs mark the beginning of a structuring of housing policy in France. Housing policy has evolved as new laws and reforms have been adopted according to the context and issues of each era. Housing policy has a direct impact on the evolution of social housing projects in urban areas until today.

Currently, the HBM park in the territory of the city of Lyon is the subject of major rehabilitation programs. Given the aging of these complexes and the lack of adaptation, the social landlord GrandLyon Habitat has decided to invest in these housing projects by focusing on improving the living environment of tenants, as well as a return to energy standards and an enhancement of its architectural heritage. The cité Perrache and the cité Tony Garnier are the subject of two rehabilitation programs in progress and show the adaptability of social housing of the 1930s in urban areas.

However, the legal, political and urban context in which the HBM operate raises many questions about their future over a longer time scale. Indeed, certain contradictions between the current state of housing access and the new legislative measures lead us to wonder about a potential form of threat to these groups. The HBM deserve to benefit from a greater protection as for their destination and their occupation allowing the maintenance of a weakened population in center-town.

Sommaire

Notice bibliographique	5
Sommaire	7
Introduction.....	9
Méthodologie	11
Chapitre 1 – Les Habitations à Bon Marché : Histoire du logement social en France et à Lyon du XIXe siècle à nos jours	15
I. Les origines du logement social (1830-1900).....	15
a) Une prise en compte tardive des conditions de vie ouvrières	16
b) Les précurseurs du logement ouvrier	19
c) Les Habitations à Bon Marché : Les ancêtres du logement social.....	25
II. Naissance d'une politique du logement (1900-1960).....	29
a) La mise en place d'un cadre législatif.....	29
b) Le logement au centre de la politique publique	31
c) L'après-guerre et la crise du logement	35
III. De la croissance au temps des crises (1960-2000).....	39
a) Les 10 glorieuses et la production de masse	39
b) Régression, politique de la ville et patrimoine du 20 ^e siècle	41
c) Renouvellement urbain, mixité et droit au logement.....	43
Chapitre 2 – Renouvellement et adaptabilité du parc HBM de Lyon.....	47
I. Le parc HBM du territoire lyonnais	47
a) Définitions et contexte.....	48
b) Richesse et diversité du parc social des années 30	52
c) Vieillesse et nécessité d'intervention	53
II. La réhabilitation, le grand projet de GrandLyon Habitat.....	56
a) GrandLyon Habitat, premier bailleur du logement social à Lyon.....	57
b) Mise en valeur et modernisation des cités HBM.....	58
c) Une réponse par la réhabilitation.....	60
III. Étude de cas : Le quartier des États-Unis et la cité Perrache	66
a) La Cité Tony Garnier : Du projet à la naissance de la plus grande cité HBM de Lyon.....	66
b) La cité Perrache, une opportunité remarquable pour la ville de Lyon	71
d) Regards croisés de deux ensembles au cœur de projets de réhabilitation	75
Chapitre 3 – Limites et perspectives du logement social des années 30 à Lyon	83

I.	La réhabilitation vue à travers le vécu des locataires	83
a)	Rôle et représentants des locataires dans la réhabilitation	83
b)	L'expérience de la réhabilitation pour les locataires	85
c)	Représentations et images de l'évolution du quartier	88
II.	Le contexte législatif, politique et urbain contemporain en France et à Lyon	91
a)	Les récentes évolutions législatives liées au logement social.....	91
b)	Les enjeux politiques du logement social	94
c)	Étalement urbain, renouvellement et inflation immobilière.....	96
III.	Les perspectives : opportunités et menaces	99
a)	Les vertus de la réhabilitation.....	99
b)	L'impact de la loi ELAN sur les ensembles HBM	100
c)	Perspectives d'évolution du logement social en milieu urbain	101
	Conclusion	104
	Bibliographie.....	106
	Ouvrages	106
	Articles.....	106
	Publications	107
	Références iconographiques	107
	Conférences	109
	Sites internet.....	109
	Autres sources de données	109
	Annexes.....	110
	Entretien n°1 du 16/04/2019 avec Aude Ruaud	110
	Entretien n°2 du 29/04/2019 avec Guillaume Hartemann.....	118
	Entretien n°3 du 04/03/2019 avec Cécile Aubert.....	124
	Entretien n°4 du 07/05/2019 avec Patrick Pinot	141

Introduction

Construites pendant la période de l'entre-deux-guerres, les Habitations à Bon Marché (HBM) sont aujourd'hui quasi-centenaires. Ces ensembles de logements sociaux sont les témoins d'une avancée historique en termes d'habitat social et de la politique du logement en France. Depuis leur création dans les années 1930 jusqu'à aujourd'hui, les Habitations à Bon Marché ont évolué au gré des différents enjeux et du contexte de chacune des époques. Ce travail de recherche vise à retracer l'évolution de ces ensembles de logements et à comprendre de quelle manière ont-ils répondu aux problématiques de leurs temps.

Au même titre que l'ensemble du parc de logements, les Habitations à Bon Marché sont vouées à subir des transformations au cours de leur existence. Ces transformations peuvent aussi bien concerner un immeuble de logements collectifs qu'une maison individuelle, elles peuvent être de nature à améliorer, préserver, valoriser ou même repenser l'habitat dans son ensemble. Voilà ce qui définit la notion d'adaptabilité du logement, c'est-à-dire sa capacité à s'adapter aux problématiques et aux enjeux qui le concernent. Depuis la révolution industrielle, le parc de logement des villes françaises est en perpétuelle mutation et s'efforce de répondre aux enjeux et aux objectifs définis par le contexte historique et politique du logement en France. Les ensembles de logements sociaux font aujourd'hui l'objet de grands programmes de renouvellement urbain, de réhabilitation ou de rénovation. Ces trois concepts renvoient de toute évidence à une procédure de requalification pouvant s'opérer à des échelles différentes comme celle d'un logement, d'un ensemble d'habitations, d'un quartier ou de l'ensemble d'une ville. Dans le cadre du renouvellement urbain, il s'agit d'une intervention complexe et intégrée visant à repenser le territoire à l'échelle d'un quartier. La réhabilitation renvoie quant à elle aux aspects physiques de la requalification d'un ou plusieurs bâtiments pouvant constituer un ensemble de logements. La rénovation urbaine s'opère à une échelle plus réduite, elle peut être considérée comme un outil pour les politiques publiques afin d'intervenir et d'influencer l'évolution du parc de logements. La rénovation urbaine s'applique à différents aspects tels que le marché du logement, l'état du parc, sa composition ou encore sa qualité environnementale.

Dans le cadre de ce travail de recherche, nous nous intéresserons principalement à la réhabilitation qui concerne davantage les Habitations à Bon Marché. Notre terrain d'étude

s'étendra jusqu'aux limites administratives de la ville de Lyon, collectivité dans laquelle je réalise ce projet de fin d'études (Service Habitat de la Ville de Lyon). Compte tenu de la richesse des travaux menés sur les grands ensembles des années 60, il m'a semblé tout à fait légitime d'orienter mes recherches sur les Habitations à Bon Marché pour lesquelles la documentation se fait plus rare tandis que leur préoccupation est loin d'être à négliger. Afin d'obtenir une vision élargie de l'état actuel du parc HBM lyonnais et de ses perspectives futures, j'ai choisi d'apporter une attention particulière au contexte économique, politique, juridique, social et environnemental dans lequel elles évoluent.

Je vais, à travers ce mémoire, chercher à répondre à la problématique suivante :

De quelle manière les Habitations à Bon Marché du parc lyonnais se sont-elles adaptées aux enjeux de chaque époque, et vers quelles tendances évoluent-elles ?

Pour ce faire, il m'a paru judicieux d'introduire une dimension temporelle visible à travers le plan. Nous étudierons dans un premier temps l'histoire des Habitations à Bon Marché et plus largement du logement social en France. Cette étude rétrospective permettra d'acquérir la base de connaissances nécessaire à la bonne compréhension du contexte actuel et plus largement de ce travail de recherche.

Dans un deuxième temps, nous analyserons l'état actuel du parc HBM lyonnais ainsi que la réhabilitation à travers deux cas d'études précis. Cette deuxième partie fera l'objet d'une retranscription des données recueillies au cours de mes recherches et de mes entretiens. Elle permettra de dresser un portrait général et précis de la conjoncture actuelle des Habitations à Bon Marché de la ville de Lyon.

Pour finir, nous chercherons à produire une analyse des données récoltées quant aux avantages et aux limites de la réhabilitation, ainsi qu'aux perspectives d'évolution future s'offrant aux ensembles HBM de la ville de Lyon et à l'échelle nationale. Cette troisième et dernière partie aura pour but de proposer des pistes de réflexion et de mettre en lumière certaines tendances déjà observables à ce jour.

Méthodologie

Choix du sujet

Plusieurs éléments m'ont conduit au sujet des Habitations à Bon Marché. J'ai dans un premier temps été sensibilisé à la question du logement et de l'habitat par le biais de ma formation universitaire réalisée au sein de l'Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine de Grenoble. Différents enseignements nous ont été donnés sur l'histoire de la politique du logement en France, la politique de la ville ou encore celle du renouvellement urbain. Parmi les sujets proposés par ma structure d'accueil, celui des Habitations à Bon Marché a retenu mon attention pour plusieurs raisons. La première fut la connaissance de la cité Tony Garnier à Lyon que j'ai eu l'opportunité d'étudier dans le cadre d'un travail de groupe pour des cours de patrimoine et de droit de l'urbanisme. J'avais donc une idée de ce que représentaient les ensembles de logements de type HBM avec un attachement particulier pour leur valeur historique, patrimoniale et sociale.

Il a ensuite été nécessaire d'affiner mon sujet de recherche en trouvant une thématique associée aux Habitations à Bon Marché. Après plusieurs semaines de réflexion et de discussion avec mes encadrants, j'ai finalement décidé de m'orienter vers la question évolutive et les notions d'adaptabilité des ensembles HBM à travers le temps. Ce choix résulte notamment du regard porté sur l'état actuel du parc HBM lyonnais et des programmes de réhabilitation lancés par le bailleur social GrandLyon Habitat à l'échelle de la ville. Il m'a donc paru impératif de lier l'évolution de ces ensembles de logements au contexte économique, politique, juridique, social et environnemental dans lequel ils s'insèrent.

Ce travail de recherche se caractérise par une dimension temporelle assez marquée et pouvant se traduire à travers mon plan. En effet, les trois grands chapitres de ce mémoire permettent dans un premier temps de se saisir du passé afin de mieux comprendre le présent et questionner l'avenir. Une première partie retraçant l'histoire des HBM et plus largement du logement social en France permet en effet de comprendre l'évolution des problématiques et des enjeux de chaque époque ayant déterminé l'état actuel du questionnement autour des HBM. Compte tenu des profondes mutations connues actuellement par le parc HBM lyonnais,

il était évident d'étudier la réhabilitation comme une forme d'adaptabilité s'inscrivant dans l'évolution du logement social des années 30. Après avoir recueilli et retranscrit les données collectées, j'ai privilégié une troisième et dernière partie plus analytique et orientée vers le futur et les perspectives d'évolution des ensembles HBM au regard du contexte actuel.

Au fur et à mesure de l'avancement de mon travail, j'ai notamment relevé le double intérêt à lier la question des HBM à celle du contexte dans lequel elles évoluent. Au-delà de la nécessité de compréhension et de démonstration, cela m'a permis de retranscrire toute l'information assimilée au cours de mon apprentissage, au gré des discussions avec mes collègues, des réunions auxquelles j'ai pu assister ou encore des missions qui m'ont été demandées.

Documentation

Le premier chapitre de ce mémoire a nécessité un travail de recherche et de documentation approfondi. J'ai donc dans un premier temps réalisé un certain nombre de lectures, dont la liste se trouve dans la partie bibliographie à la fin de ce mémoire, portant sur l'histoire des Habitations à Bon Marché et du logement social en France. Je me suis notamment référé aux cours suivis à l'université dans le cadre de ma formation sur les questions de la politique du logement en France. Ces recherches m'ont permis de saisir la dimension historique et le cadre contextuel dans lequel s'insèrent les Habitations à Bon Marché depuis leur naissance jusqu'à ce jour.

La documentation qui m'a été fournie par les membres du Service Habitat de la ville de Lyon ainsi que les différents acteurs rencontrés m'ont permis de m'approprier le vocabulaire technique ainsi que les différentes méthodes de travail appliquées par les acteurs du logement social. Ces connaissances ont été nécessaires à la bonne compréhension de mon sujet de recherche et ont permis une restitution détaillée des processus étudiés.

Les recherches internet m'ont permis de compléter ma documentation et de répondre à certains questionnements notamment vis-à-vis de la partie historique ainsi que des textes de loi

et de leur impact sur l'évolution du logement social. J'ai donc utilisé les sites officiels du gouvernement, de la législation, du mouvement HLM français, de la statistique et des collectivités.

Ce mémoire de recherche a impliqué un travail iconographique majeur que j'ai pu mettre en valeur grâce à mes réalisations personnelles réalisées lors de visites de cités HBM lyonnaises et grâce à la base de données des Archives Municipales de la Ville de Lyon.

Choix du terrain d'étude

Le choix du terrain d'étude résulte principalement de raisons pratiques. Effectuant mon apprentissage au sein du service habitat de la Ville de Lyon, j'ai pu bénéficier d'un accès privilégié à certaines données relatives au logement social à l'échelle communale. J'ai notamment été amené à travailler sur des dossiers en lien avec mon sujet de recherche qui m'ont permis d'assimiler au fur et à mesure les différents enjeux du logement social à Lyon.

Concernant les deux cas d'étude exposés dans ce mémoire, ils résultent principalement d'un intérêt personnel pour la cité Tony Garnier et la cité Perrache ainsi que de l'opportunité d'avoir pu rencontrer les acteurs de ces deux projets de réhabilitation. Les différences observées à l'échelle de ces deux ensembles m'ont permis d'apporter un regard croisé au profit de la représentativité des données exposées.

Entretiens et échanges

Compte tenu de la prédominance du bailleur GrandLyon Habitat sur le parc HBM lyonnais ainsi que de leur investissement dans les grands programmes de réhabilitation, j'ai pu avoir la chance d'effectuer des entretiens auprès d'acteurs directement impliqués sur les deux cas d'études présentés dans ce mémoire. J'ai dans un premier temps eu l'opportunité de rencontrer deux acteurs de GrandLyon Habitat travaillant ou ayant travaillé sur chacune des deux cités HBM étudiées. Ces deux entretiens m'ont permis d'obtenir une présentation générale des projets de réhabilitation ainsi que les dimensions plus techniques spécifiques à chacun de ces deux ensembles.

Les deux entretiens réalisés auprès d'acteurs de la Maîtrise d'Oeuvre Sociale (cité Perrache) et du comité de locataires (cité Tony Garnier) ont très largement été bénéfiques et complémentaires aux entretiens réalisés précédemment. Ils m'ont permis d'associer une dimension plus sociale aux données techniques récoltées dans les entretiens auprès de GLH. En effet ces deux acteurs bénéficient d'une proximité avec les habitants leur permettant d'avoir une approche plus pragmatique et plus représentative de la réalité telle qu'elle est vécue par les locataires. Pour ce faire j'ai sollicité la technique des entretiens semi-dirigés en réalisant au préalable des grilles d'entretiens types et modulables en fonction des acteurs interrogés. Afin de ne pas brusquer mes interlocuteurs, j'ai donc commencé par des questions assez ciblées et plutôt fermées pour ensuite laisser progressivement l'interlocuteur se livrer sur des questions plus larges et plus ouvertes, relevant parfois du subjectif et de l'avis personnel en fin d'entretien.

Afin de recueillir la parole des habitants, je les ai abordés dans la rue, aux abords de leur quartier afin d'obtenir une discussion informelle, plus adaptée et moins effrayante qu'un entretien classique par question-réponse. Je leur ai donc posé des questions très ouvertes relevant de leur avis personnel et de leur vécu de la réhabilitation et de la vie dans leur quartier. J'ai réussi à interroger 7 personnes à la cité Tony Garnier contre 4 à la cité Perrache. Le nombre d'entretiens réalisés n'est pas voué à fournir un résultat quantitatif précis, mais plutôt à obtenir des données d'ordre qualitatives à travers des récits de vie et des témoignages.

Chapitre 1 – Les Habitations à Bon Marché : Histoire du logement social en France et à Lyon du XIXe siècle à nos jours

I. Les origines du logement social (1830-1900)

L'histoire du logement social en France est étroitement liée à celle de l'époque industrielle et des différentes vagues d'industrialisation qui se sont succédées en Europe. En effet, l'invention de la machine à vapeur ainsi que l'exploitation du charbon auront permis, dans un premier temps, l'affirmation de l'Empire britannique comme première puissance mondiale dès le début du 19^e siècle. Cette période, que l'on appelle la première révolution industrielle, s'étendra rapidement à la Belgique puis à la France entre 1750 et 1800. S'en suit l'arrivée du pétrole et de l'électricité qui s'étendra à l'ensemble de l'Europe vers la fin du 19^e siècle, cette période correspond à la deuxième révolution industrielle et aura notamment permis le développement automobile et de la chimie. Ce processus historique a fait basculer notre société jusqu'alors à dominante agraire et artisanale vers une société industrielle de la consommation dictée par les lois d'une économie de marché (système économique d'organisation de la production et des échanges de biens et de services) que l'on connaît plus communément sous le nom de capitalisme économique.

Par le biais de l'exploitation des ressources, du développement des transports, s'en est suivi un développement sans précédent des grandes villes à caractère industriel. Ceux qui formaient autrefois la classe paysanne sont devenus la classe ouvrière au rythme des grandes périodes d'exode rural qui ont marqué les capitales industrielles européennes, mais aussi les plus petites villes où s'y développait l'industrie. De ce fait, la population urbaine française passe de 12 à 18 millions entre 1875 et 1914¹ tandis que la population totale a tendance à stagner au cours de cette période. À cette époque, on observe alors pour la première fois des phénomènes de concentration et de surpeuplement dans les villes. Ces phénomènes entraîneront par la suite de multiples problèmes liés aux conditions de vie et de travail des ouvriers, provoquant l'essor des premières revendications socialistes, notamment en rapport avec la question du logement et de l'hygiène.

Le cas de la ville de Lyon illustre parfaitement les différents phénomènes qui se sont obtempérés à l'échelle nationale. À partir de la seconde moitié du 19^e siècle, la ville de Lyon va s'industrialiser occasionnant une forte augmentation de la population. En 50 ans, la

¹ KAMOUN, Patrick. *Hygiène et morale : La naissance des habitations à bon marché*. Edition de l'Union sociale pour l'habitat, mars 2012, 268 pages.

population est multipliée par 2,6 passant de 177 190 habitants en 1851 à 459 099 en 1901². Cette période amorcera les débuts de la grande expansion lyonnaise qui intervient aux débuts du 20^e siècle au gré de grands projets d'urbanisme. Le développement urbain de la ville de Lyon, contraint par les limites naturelles et géographiques, va s'exercer principalement vers l'est de la ville à partir de la rive gauche du Rhône. À Lyon comme en France, le 20^e siècle sera celui du développement de la modernité et des premières initiatives en termes de logement.

a) Une prise en compte tardive des conditions de vie ouvrières

Du fait de l'industrialisation importante des villes, la population ouvrière s'entasse progressivement à proximité des grands sites industriels et des usines. Les villes n'étant pas préparées à un tel exode rural, elles souffrent rapidement d'un manque de logement pour ces nouveaux travailleurs venus de milieux ruraux. Par conséquent, en 1906, plus de 62% des personnes habitant des villes de plus de 5 000 habitants vivent à deux ou plus par pièce. « Il n'est pas rare que plusieurs familles cohabitent dans le même petit appartement, les conditions d'hygiène sont particulièrement déplorables »³. À Paris, on compte en moyenne un w.c. pour 70 logements dans les immeubles habités par des ouvriers⁴. Certains propriétaires vont même jusqu'à louer de tout petits appartements précaires sous les toits de Paris comme l'illustre le caricaturiste Honoré Daumier (1808-1879) à travers ses séries de dessins publiés entre 1848 et 1856.

² Données INSEE

³ GUERRAND, Roger-Henri. *Les origines du logement social en France : 1850-1914*. Paris, Éditions de La Villette, 2010 [1^{ère} éd. 1966], p.150

⁴ Antin Résidences ; Groupe Arcade HLM. *La Ruche : Le 1^{er} HLM de France retrouve sa silhouette historique. Réhabilitation de la première habitation bon marché*. Dossier de presse, septembre 2016, 32 pages

Fig. 1 - Extrait de la série de dessins « Locataires et propriétaires »



Ce n'est qu'à la suite de la prolifération de maladies graves et d'épidémies telles que la tuberculose ou celle du choléra qui fut plus de 18 000 morts à Paris en 1832, que les médecins commencent à s'intéresser aux causes du problème. De nombreuses enquêtes font alors l'état des conditions déplorables de l'habitat des ouvriers et incriminent la saleté et l'exiguïté des logements des plus pauvres. C'est donc à la fin du 19^e siècle que naît le mouvement hygiéniste porté par des philosophes et hommes politiques français, qui donnera lieu par la suite à la naissance du logement social en France.

Dès le début du 19^e siècle, l'économie de la ville de Lyon repose majoritairement sur l'industrie de la soie. Le développement des implantations industrielles va occasionner une recrudescence de main d'œuvre paysanne n'ayant pas d'autre choix que de s'installer dans de petits baraquements improvisés à proximité des usines. Il y a un développement important de l'habitat précaire à Lyon à cette période. Cependant, les principaux sites industriels se situant en périphérie de la ville, aucune initiative du logement ne sera engagée durant toute la première moitié du 19^e siècle à Lyon. Ce n'est qu'après les premières révoltes des canuts et à la suite du développement industriel de la ville que renaît l'intérêt à l'égard des conditions de vie ouvrières. Celles-ci révèlent une surmortalité infantile et dénoncent la responsabilité du patronat dans cette dégradation importante des conditions de vie.

À cette époque, la condition ouvrière est davantage une question d'ordre morale qu'une question sociale aux yeux de la classe dirigeante. Pour les élites, il y a un double intérêt à

amorcer la construction de logements destinés aux plus pauvres. Tout d'abord, pour des questions de valeur, il s'agit de préserver la famille qui représente le pivot de la société et donc de favoriser la natalité, car la fin du 19^e siècle se caractérise par une chute de la fécondité. En 20 ans le taux de natalité tombe de 25 à 19 naissances pour 1 000 habitants en France⁵. Sur le plan politique, il est surtout question de contenir l'émancipation de mouvements socialistes et contestataires au regard des conditions de vie et de travail des ouvriers. De plus, on commence à penser qu'une meilleure reconnaissance à l'égard des travailleurs augmentera la productivité dans les usines. Selon Napoléon III, et d'autres personnalités politiques de l'époque telles que Jules Siegfried⁶ (1837-1922), la meilleure solution afin de lutter pacifiquement contre le socialisme et éviter les émeutes est de rendre l'ouvrier propriétaire. Autrement dit, il s'agit pour l'époque « de fixer une population laborieuse semi-errante issue des campagnes en lui proposant un cadre nouveau mêlant contraintes disciplinaires, moralisation familiale et, parfois, utopie coopérative. »⁷.

C'est dans ce contexte que vont apparaître les premiers ensembles de logements à destination de la classe ouvrière et répondant à des normes d'hygiène. Rapidement, les élites s'aperçoivent que les grands modèles d'habitat collectif, tel que les casernes d'ouvriers assez répandues à la fin du 19^e siècle, sont propices à l'insurrection et aux risques de révoltes. C'est pourquoi le modèle pavillonnaire végétalisé (avec jardin) sera privilégié par la suite. En effet, celui-ci s'oppose aux modes de vie de l'habitat collectif, en permettant de renforcer l'intimité des résidents et limiter les interactions. Les élites sont convaincues que la propriété individuelle permettra aux travailleurs de se concentrer davantage sur leur famille et leur foyer. Le jardin est un élément central du logement ouvrier, tout d'abord pour ses vertus en termes d'hygiène et de bien-être, mais il est notamment perçu comme un moyen de contrôle sur la famille qui se doit de l'entretenir sur leur temps libre. « Le père de famille, occupé au jardin, perdait l'habitude du cabaret, au double avantage de sa santé et de sa bourse »⁸.

La deuxième moitié du 19^e siècle marque notamment la naissance d'un nouvel urbanisme à l'image des grandes percées urbaines opérées par le baron Haussmann⁹ (1809-1891) à

⁵ KAMOUN, Patrick. *Dossier spécial : Un siècle d'habitat social, La conquête de l'espace*. Habitat et Société, N°16 décembre 1999.

⁶ Homme politique français, il est le père fondateur du mouvement HBM, et a très largement contribué de ce fait, à l'émancipation du logement social en France.

⁷ ANGLERAUD, Bernadette ; VOISIN, Bruno. *La Fabrique des citadins*, 2017. Lyon, Editions Musée Urbain Tony Garnier. Publication de l'exposition La Vie mode d'emploi. 89 pages.

⁸ Extrait de la *Conférence nationale de la Société Française des Habitations à Bon Marché*, Paris, 1er mars 1908, Archives du Musée sociale.

⁹ Georges Eugène Haussmann est un homme politique français connu pour avoir dirigé les transformations de Paris sous le Second Empire.

Paris et par Édouard Herriot¹⁰ (1872-1957) à Lyon. L'objectif étant d'aérer les quartiers de centre ancien où la densité, l'exiguïté et le manque de lumière étaient responsables des problèmes de santé et d'hygiène.

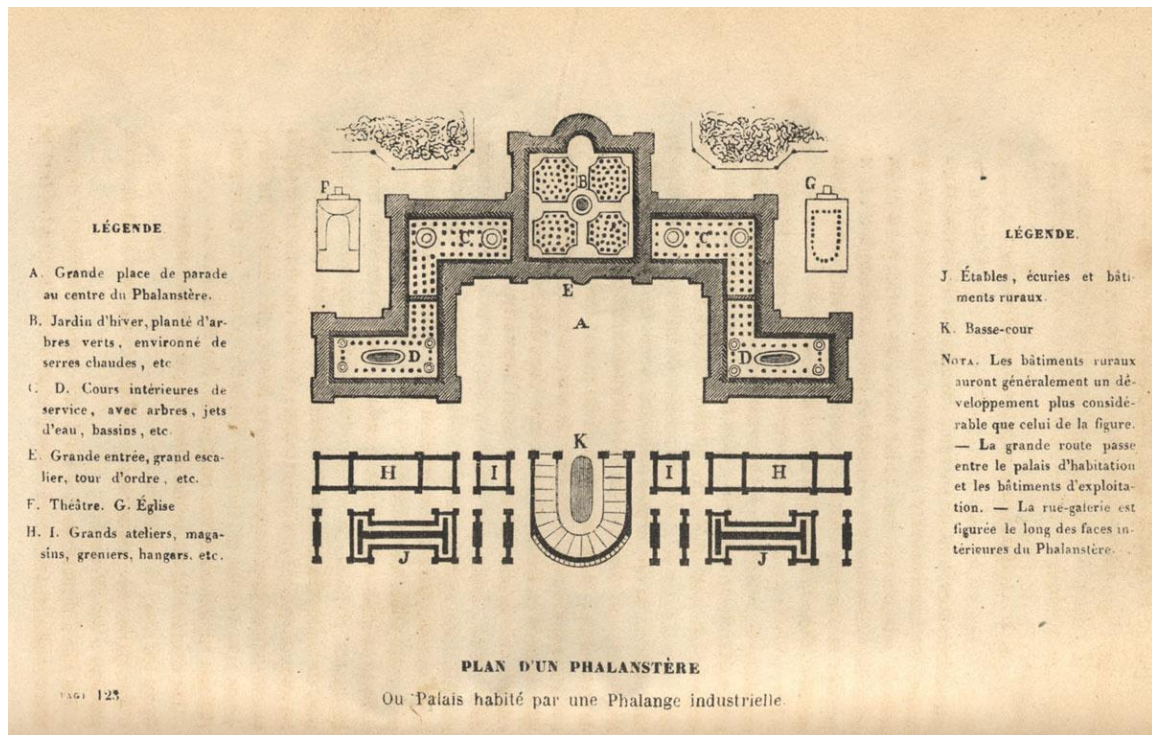
b) Les précurseurs du logement ouvrier

C'est dans le milieu intellectuel des philosophes et des urbanistes qu'apparaissent de nouvelles conceptions de la ville industrielle et de son mode d'organisation spatiale et fonctionnelle à la fin du 19^e siècle. En effet, face aux problèmes causés par la concentration de la misère et l'insalubrité des villes, des figures emblématiques de l'urbanisme et de la philosophie vont théoriser des modèles et des concepts d'organisation et de structuration de la ville à l'image du phalanstère de Charles Fourier durant la première moitié du 19^e siècle et quelques années plus tard la cité-jardin d'Ebenezer Howard en 1898. Il est important de rappeler que l'initiative des premières réalisations en termes de logements ouvriers se fait principalement sous l'impulsion de l'église et du patronat par l'union de catholiques sociaux et de conservateurs moralisateurs préoccupés par les questions d'hygiène. La sphère politique et les institutions publiques n'interviendront que plus tard sur la question du logement ouvrier.

Le phalanstère de Charles Fourier est une vision très utopique de ce à quoi pourrait ressembler la vie en société d'une communauté harmonieuse qu'il nomme la Phalange et qu'il définit comme une communauté d'individus mettant en commun leurs compétences et leur travail pour le profit de tous. Édifié au centre d'un vaste domaine agricole, il se constitue d'un ensemble de logements pouvant accueillir jusqu'à 400 familles, soit 1 500 à 2 000 personnes logées tout autour d'une grande cour centrale mise en valeur comme lieu de vie communautaire. Le phalanstère comprend notamment de nombreuses salles communes destinées à diverses activités telles que le divertissement, l'éducation ou le travail. Il est important de rappeler que le phalanstère n'a jamais existé, le peu de mise en pratique qu'il y a eu à l'égard de ce modèle a conduit à des échecs. Charles Fourier a seulement imaginé et pensé ce modèle qui permettra par la suite d'inspirer de véritables réalisations tel que la Cité Napoléon du 9^e arrondissement de Paris (1853), qui fut la première cité ouvrière construite en France ou encore le familistère de l'industriel Jean-Baptiste Godin à Guise (1859) qui repose sur un principe de propriété commune à tous les individus qui y travaillent ou y habitent. Les cités ouvrières sont conçues de manière à inciter une émancipation collective chez les ouvriers.

¹⁰ Membre d'Etat français il est une figure emblématique de la III^e République. Il va jouer un rôle déterminant dans le développement urbain de la ville de Lyon lors de ses différents mandats en tant que maire de 1905 à 1940.

Fig. 2 - Plan d'un phalanstère



À Lyon, la Cité de l'Enfant Jésus (plus connue sous le nom de cité Rambaud) est la première cité ouvrière lyonnaise, elle est conçue sous l'impulsion de Camille Rambaud¹¹ (1822-1902) en 1856 au nord du quartier de la Guillotière. La finalité de ce projet va dépasser celle d'un simple ensemble de logements, il y a une réelle volonté de créer un contexte favorable de « régénération sociale et morale du monde ouvrier »¹² au service d'une entreprise. Cette cité s'inspire beaucoup du modèle du Phalanstère de Charles Fourier, avec cette idée d'une cohabitation harmonieuse entre lieu de travail, logements, services collectifs et espaces de sociabilité situés au centre d'une grande cour intérieure. La cité Rambaud répond notamment aux préoccupations hygiénistes de l'époque avec la présence de bains et de lavoirs publics. Malheureusement, le projet de Camille Rambaud se traduira par un échec du fait des locataires qui ne payaient pas leur loyer, la cité sera reconvertie en centre d'accueil pour personnes âgées. Rambaud aura tout de même contribué à l'émancipation de la question du logement notamment aux yeux de la bourgeoisie lyonnaise.

¹¹ Personnalité catholique française de la ville de Lyon, il est investi dans les idéaux du catholicisme social.

¹² ANGLERAUD, Bernadette ; VOISIN, Bruno. *Op. cit.* 89 pages.

Fig. 3 - La Cité de l'Enfant Jésus du projet de Camille Rambaud



À cette époque, on entend par « cité ouvrière » l'édification d'un immeuble collectif de logements réservés aux ouvriers. Rapidement, cette expression servira à désigner les ensembles de logements ouvriers individuels. En 1850, le médecin hygiéniste Louis-René Villermé¹³ (1782-1863) dit : « Autant qu'il est possible, il faudrait que chaque cité se composât exclusivement de petites maisons non contiguës »¹⁴. Soucieux des conditions d'hygiène de leurs employés, cette recommandation est suivie par la plupart des industriels et des philanthropes en France à la suite des années 1850 où l'on parle notamment de maisons ouvrières. Le modèle vertueux de la maison individuelle a pendant longtemps dominé l'esprit des philanthropes et hommes politiques de l'époque comme en témoigne la Cité Napoléon. Au-delà des questions d'hygiène, celle-ci fût beaucoup critiquée pour sa tendance à rapprocher les ouvriers et au partage d'idées révolutionnaires. C'est pourquoi durant la deuxième moitié du 19^e jusqu'aux débuts du 20^e, le modèle de la maison individuelle sera privilégié.

D'autres cités voient le jour à cette période comme la cité ouvrière du Creusot en 1860 ou celle de Mulhouse ouverte en 1862. Les 300 logements formant l'ensemble du Creusot se répartissent en trois cités, la cité des Pompiers bâtie en 1860, la cité de la Villedieu construite

¹³ Médecin français investi dans les questions sociales des conditions de vie et de travail, il est considéré comme un des pionniers de la médecine du travail.

¹⁴ ANDRE GODIN, Jean-Baptiste. *Solutions sociales, Guise*. Les Éditions du Familistère, 2010 (réédition de l'ouvrage paru en 1871)

en 1865 ainsi que la cité Saint-Egrève édifée en 1875. Ces deux dernières seront présentées respectivement aux expositions universelles de Paris de 1867 et 1878. La cité ouvrière de Mulhouse compte 1 243 maisons ouvrières construites entre 1862 et 1897.

Fig. 4 - Plan cadastral de la Cité Saint-Eugène au Creusot



Ces cités ouvrières composées d'habitats individuels parfois mitoyens sont qualifiées à l'époque de cité-jardin, car le découpage parcellaire offre à chaque logement son jardin particulier. Les familles d'ouvriers venant s'installer dans ces cités étaient dans un premier temps locataire, puis, au bout d'un certain nombre d'années, celles-ci avaient la possibilité de devenir propriétaires de leur logement.

La très grande majorité de ces cités étaient financées par des philanthropes et les grands patrons du secteur industriel avec comme motivation principale, offrir une meilleure qualité de vie et de travail aux ouvriers de leurs usines, notamment pour améliorer leur productivité. Malgré les premières initiatives françaises, en 1867, seulement 65 000 ouvriers étaient logés par leurs entreprises sur 6 millions de travailleurs.

Fig. 5 - Cité ouvrière de Mulhouse dans les années 1890



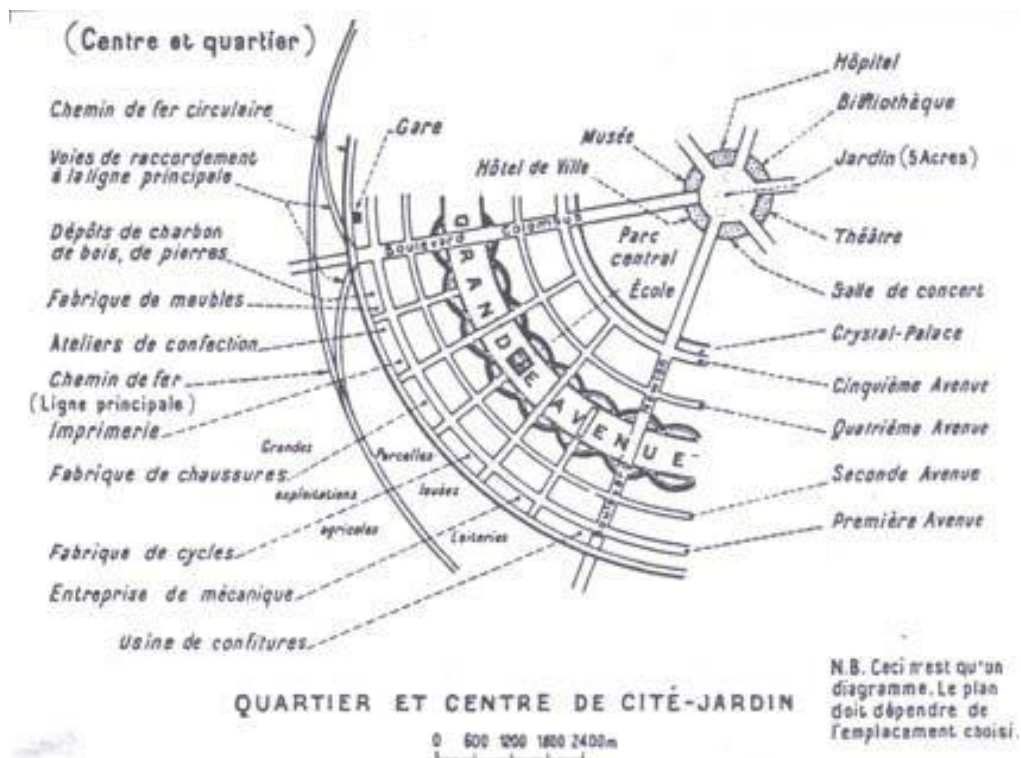
En 1886, le groupe industriel Félix Mangini spécialisé dans le matériel ferroviaire fonde la Société civile de logements économiques qui a pour but de construire des habitations à loyer modéré répondant à certains critères de salubrité. Six ans plus tard, la société a bâti plus de 130 maisons à Lyon regroupant 1 500 logements pouvant accueillir près de 8 000 personnes. Cela va avoir un impact très positif sur l'accessibilité et la condition locative lyonnaise. Cette société va par la suite devenir un incontournable du logement ouvrier de la ville de Lyon. Elle représente parfaitement le mouvement patronal et catholique engagé sur les questions sociales de l'époque.

Bien que le terme de cité-jardin fût déjà employé par le passé, l'urbaniste britannique Ebenezer Howard va théoriser le concept à la fin du 19^e siècle. À cette époque, l'industrialisation des villes est déjà bien entamée et d'importants problèmes de pollution et de circulation se font ressentir. C'est dans ce contexte qu'Howard va proposer un modèle d'organisation s'opposant de manière assez radicale au développement incontrôlé et de plus en plus anarchique des villes industrielles. Le modèle de cité-jardin proposé par Ebenezer Howard est en réalité une critique du système capitaliste anglais. La cité-jardin se définit comme une conception de la ville profitant des avantages de la modernité, mais excluant tous

les inconvénients de la ville industrielle¹⁵. Située en zone rurale, la cité-jardin offre un équilibre entre emplois et habitations, agriculture et industrie dans une logique hygiéniste ou l'espace et la végétalisation marquent une rupture avec le confinement et la pollution de la ville industrielle de l'époque.

Elle se caractérise tout d'abord par une maîtrise publique du foncier afin d'éviter toute spéculation financière des terrains, la présence de nombreux espaces verts et d'une ceinture agricole autour de la ville lui permettant de s'alimenter, une faible densité du bâti ainsi que la présence d'équipements publics situés au centre de la ville. Au même titre que le phalanstère imaginé 50 ans plus tôt, la cité-jardin ne se limite pas à une seule unité, mais elle est pensée à l'échelle d'un réseau plus large constitué de plusieurs cités-jardins identiques pouvant accueillir jusqu'à 30 000 habitants sur une surface très large de 2 400 hectares. Toutefois, le modèle proposé par Ebenezer Howard se structurait de façon encore plus complexe en intégrant au centre de cet ensemble de cités-jardins, une cité-jardin centrale, encore plus imposante et répondant à un schéma de développement radioconcentrique, chacune des cités étant reliées par voies ferroviaires.

Fig. 6 - Plan schématique du modèle centre et quartier de cité-jardin



¹⁵ SALOMON CAVIN, Joelle. *Les cités-jardins de Ebenezer Howard : une œuvre contre la ville ?*, 2007. (Consulté le 08/09/2019) < academia.edu >

Dès le début du 20^e siècle, Howard tente de mettre en exergue son modèle urbanistique à travers les cités-jardins de *Letchworth Garden City* en 1903 et celle de *Welwyn* en 1919 (Grand Londres). En dehors de ces réalisations, aucun autre projet ne reprendra le concept dans son intégralité notamment en raison de l'espace consommé jugé trop important, dès lors à cette époque. Néanmoins, le concept d'Howard devint un modèle incontesté ayant inspiré grand nombre de projets.

En France, le terme de cité-jardin désigne un ensemble de logements sociaux locatifs (individuels ou collectifs), doté d'un aménagement paysagé et d'équipements collectifs pouvant être liés au commerce, à l'éducation, à l'aide sociale, etc., ce qui la distingue d'un simple lotissement ou d'un ensemble de logements sociaux traditionnel. L'inventaire général du patrimoine culturel définit la cité-jardin comme un « lotissement concerté, où les habitations et la voirie s'intègrent aux espaces verts publics ou privés, et destiné généralement en France à un usage social ». Le Musée social¹⁶ ainsi que Georges Benoît-Levy ont très largement contribué à l'assimilation du modèle britannique notamment grâce à la parution de son ouvrage fondateur intitulé « La Cité Jardin » en 1904.

c) Les Habitations à Bon Marché : Les ancêtres du logement social

C'est lors de l'Exposition universelle de Paris de 1889 et dans le cadre du Congrès international de l'habitation ouvrière à bon marché qu'est créée la Société Française des Habitations à Bon Marché aussi connue sous le sigle d'SFHBM. Cette société privée à caractère philanthropique résulte des premières initiatives patronales du logement ouvrier présentées précédemment à l'image de la cité ouvrière du Creusot ou celle de Mulhouse. La SFHBM est créée sous l'impulsion de deux hommes politiques français : Jules Siegfried et Georges Picot¹⁷ (1838-1909). Leur objectif est de mettre en place un levier à la promotion et à la construction de logements salubres à destination des ouvriers. Pour ce faire, Jules Siegfried dépose un premier projet de loi en 1892, visant à défiscaliser la SFHBM et lui faire bénéficier d'une aide de l'État qui s'implique pour la première fois (indirectement) dans le développement du logement ouvrier, notamment par le biais de prêts effectués auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). La SFHBM est à la fois un centre d'informations, de ressources et d'influence. En effet, elle met à disposition les premiers financements publics aux organismes du logement à bon marché. La SFHBM est notamment un moyen de

¹⁶ Fondation privée fondée en 1894 à Paris et reconnue d'utilité publique, le Musée social est un institut de recherche investi dans les questions sociales et a notamment contribué à l'élaboration de grandes lois du logement et de l'urbanisme (lois Cornudet de 1919 et 1924).

¹⁷ Juriste, historien et philanthrope français, il devient le président de la Société de l'histoire de France en 1885.

promouvoir les enjeux et les nécessités du logement ouvrier aux yeux du monde politique comme en témoignent la prise de conscience et l'influence grandissante de la politique du logement en France à cette époque. Le logement ouvrier avait déjà été mis en lumière lors de l'Exposition universelle de 1867, celle de 1889 a un rôle plus fédérateur aussi bien vis-à-vis des réalisations passées que des acteurs du mouvement hygiéniste et réformateurs issus d'un patronat soucieux des conditions de vie de ses ouvriers et de philanthropes.

En 1889, le modèle de l'habitation ouvrière est présenté lors de l'Exposition. Pour la première fois, l'expression de « logement ouvrier » est abandonnée au profit « d'habitations à bon marché ». Il y a aussi cette idée d'englober une population plus large en intégrant une partie des classes moyennes aux prolétaires du logement ouvrier. L'habitat individuel et l'indépendance de chaque foyer sont mis en avant au détriment de l'immeuble collectif reconnu défavorable à la salubrité et à la commodité des logements. En ce qui concerne l'intérieur des logements, ils sont composés d'une chambre unique et d'une salle commune faisant office de salle à manger ouverte sur l'espace cuisine. À cette époque, la présence de deux pièces de vie séparées relève d'un niveau de confort important auquel très peu d'ouvriers avaient accès auparavant. Il est important de noter que les HBM édifiées au début du 20^e siècle ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux construits 30 ans plus tard pendant l'entre-deux-guerres, nous y reviendrons plus tard.

Au-delà de l'exposition universelle de 1889, Jules Siegfried va promouvoir le modèle de l'habitation à bon marché et de la cité-jardin par le biais du Musée social qu'il relance en 1895, un an après sa création. Selon lui, le Musée social a un intérêt certain à œuvrer pour la paix sociale et le progrès. Il en profite pour réaffirmer aux yeux du monde politique que la cité ouvrière est avant tout un projet de régulation sociale : « Voulons-nous faire des gens heureux et des vrais conservateurs ; voulons-nous augmenter les garanties d'ordre, de moralité, de modération politique et sociale ? Créons des cités ouvrières ».

Le 30 novembre 1894 est votée la loi Siegfried, du nom de Jules Siegfried, père fondateur du logement social en France. Cette loi adoptée sous l'orientation avisée de la SFHBM est relative à l'encadrement juridique des initiatives en termes d'habitations à bon marché. Elle va inciter la création d'organismes privés dans le but d'investir dans le logement à bon marché et elle facilite l'accession à la propriété pour les ouvriers notamment grâce à l'exonération fiscale et au système de prêts. N'apportant aucune obligation, les effets de la loi Siegfried restent très mesurés, et le manque de financement se fait ressentir. Seulement 18 sociétés d'HBM seront

créées entre 1898 et 1906¹⁸ et 3 000 logements à bon marché sont construits de 1895 à 1903¹⁹. Ces logements bénéficieront en grande majorité aux familles ouvrières des usines dont les patrons étaient investis dans la question du logement ouvrier. Les financements prévus auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ne profiteront qu'à une centaine de sociétés HBM et 1 400 immeubles en 1904. Les résultats sont encore très timides.

À Lyon, la société Mangini va beaucoup investir dans la SFHBM, elle construira notamment près de 80 logements destinés aux ouvriers et employés des chemins de fer. Au début du 20^e siècle, les premières cités ouvrières de la région lyonnaise suivent le modèle de l'habitat individuel avec jardin comme en témoignent la Cité Berliet de Vénissieux ou encore la Cité du groupe industriel Gillet à Villeurbanne achevées toutes les deux en 1925.

Fig. 7 - Cité Berliet, Vénissieux, 1915



¹⁸ HOARAU Gilles, « *Histoire du logement social en France et dans la Drôme* » [archive]. Observatoire du SHV, DDE de la Drôme (consulté en mars 2019). < http://gilavia.chez.com/date_pol_log.html >

¹⁹ KAMOUN, Patrick. *Op. cit.*, 268 pages.

Fig. 8 - Cité Gillet, Villeurbanne, 1925



Malgré son caractère incitatif, son manque de réglementation et le peu d'effet qu'elle aura sur la construction de logements abordables, la loi Siegfried relève d'une importance considérable, car elle représente le socle législatif sur lequel va se développer par la suite, toute la politique du logement social en France

II. Naissance d'une politique du logement (1900-1960)

a) La mise en place d'un cadre législatif

La toute première loi qui concerne le logement ouvrier date du 13 avril 1850 et est relative à « l'assainissement et à l'interdiction des logements insalubres » et déclare que « 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 ». Cette loi va donner le droit aux conseils municipaux d'effectuer des travaux d'assainissement des logements. Malgré toutes les bonnes intentions, il est encore trop tôt pour prétendre résoudre le problème du logement. De plus, les esprits de la classe dirigeante ont une opinion très dépréciative des travailleurs. Il aura en effet fallu un certain temps avant de pouvoir amener l'encombrement et la misère au centre du débat politique, les classes ouvrières étant souvent discriminées sous prétexte d'un comportement irrationnel et des problèmes liés à l'alcoolisme. « L'ouvrier délaisse son foyer pour la rue et le cabaret, où il gaspille ses maigres ressources et ravage sa santé, tandis que son épouse s'étiole dans un intérieur délabré, guettée par la tuberculose, et que ses enfants jouent dans les rues, exposés à ses influences »²⁰.

Il faudra donc attendre la toute fin du 19^e siècle pour que la situation s'améliore et qu'une législation du logement se mette en place, notamment à partir de 1894 et la loi Siegfried qui marquera le début des avancées législatives et politiques en termes de logement. Toutefois les députés conservateurs sont encore très réticents à l'idée des casernes d'ouvriers à travers lesquels ils voient un lieu favorisant le collectivisme et l'engagement révolutionnaire. Selon eux le modèle de cité-jardin est inadapté aux classes populaires et le statut locatif est jugé de « déresponsabilisant ».

Le 12 avril 1906, une loi est déposée par le sénateur Paul Strauss (loi Strauss), elle est relative à la création de « Sociétés Coopératives d'HBM ». Cette loi vient compléter celle mise en place 12 ans plus tôt par Jules Siegfried et permet d'élargir son champ d'application. En effet, cette loi va faciliter les opérations de financement en permettant aux collectivités locales (communes et départements) d'être directement impliquées dans l'aide aux organismes HBM par le biais de prêts réalisés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, mais aussi grâce à l'apport en terrain constructible à bas prix. Dans le cadre de la loi Strauss, les loyers sont plafonnés et le dégrèvement d'impôt est étendu de 5 à 12 ans. Par ailleurs, ces nouvelles

²⁰ BONNET, Lucie. *Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Le sens social », 2016, 357 p.

mesures vont être étendues aux jardins ouvriers ainsi qu'aux bains-douches, cela va encourager la mise en œuvre de projets globaux qui ne se concentrent pas uniquement sur le logement.

Le 10 avril 1908 est adoptée la loi Ribot, du député Alexandre Ribot, relative à la création des sociétés de Crédit immobilier. Cela va permettre de faciliter l'accès à la propriété chez les familles les plus modestes. En effet, les sociétés de Crédit immobilier vont prêter de l'argent à un taux de 2% pour permettre aux personnes les plus pauvres de financer la construction de leur maison ou l'achat d'un terrain à hauteur de 80%.

Au début des années 1910, vont apparaître les premières organisations syndicales et associations de locataires. Le logement locatif devient peu à peu le fer de lance des revendications et de la lutte sociale. C'est à cette période que l'on parle pour la première fois du droit au logement et du respect des conditions de vie humaines.

Laurent Bonnevey, anciennement député de Lyon, fait voter la loi Bonnevey le 23 décembre 1912. Cette loi est relative à la création des Offices publics communaux et départementaux d'HBM, marquant de ce fait, l'implication grandissante des collectivités locales et de la puissance publique dans la politique du logement. Ces offices ont pour rôle de construire, aménager et gérer les ensembles HBM y compris les parties communes et les jardins ouvriers. La loi Bonnevey va notamment réglementer le montant des loyers selon la taille des logements et le nombre de pièces. Au regard de la situation encore alarmante d'un point de vue des conditions de logement chez la classe ouvrière et du développement des revendications sociales, la loi Bonnevey est votée à l'unanimité. Après 1912, certaines sociétés HBM subsistent toutefois celles-ci doivent être agréées. De même les villes ont la possibilité de financer et construire elles-mêmes des HBM, cependant celles-ci doivent être gérées par un Office.

En 1914, à la veille de la première Guerre-Mondiale, la production de logements HBM avoisine les 40 000 logements sur le territoire français. On compte une centaine de sociétés anonymes et deux Offices Publics d'HBM. À la fin du conflit armé, on observe une augmentation importante du prix des loyers du fait de l'explosion de la demande de logement au retour des soldats mobilisés durant la guerre. À cela se rajoutent les différentes vagues d'immigrations italienne, espagnole, belge et polonaise qui vont accentuer les effets de la crise. Dans les années 1930, la France est le premier pays d'immigration au monde lorsque l'on rapporte les chiffres à la population totale du pays. La hausse des loyers va occasionner un renforcement des mouvements contestataires et associatifs chez les locataires qui se

regroupent en comités pour défendre leur droit. Par ailleurs, 450 000 logements ont été détruits ou endommagés. En 1926, dans les villes de plus de 50 000 habitants, un tiers des ménages vit dans des espaces surpeuplés ou insuffisants²¹. Parallèlement, le coût de la main-d'œuvre et le prix des matériaux de construction augmentent considérablement. Les investisseurs privés se désengagent et l'augmentation des taux d'intérêt limite la capacité d'emprunt. Au lendemain de la première Guerre-Mondiale, la France traverse une des plus grandes situations de crise du logement caractérisé par une demande bien supérieure à l'offre proposée. L'action des pouvoirs publics va donc se focaliser sur la reconstruction. Désormais, les principales préoccupations de la politique du logement ne sont plus de l'ordre du qualitatif, mais bel et bien du quantitatif, cela marquera un tournant dans l'histoire du logement social en France.

b) Le logement au centre de la politique publique

Le 13 juillet 1928 est votée la loi Loucheur, du nom du député de la gauche républicaine et ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, Louis Loucheur. La loi Loucheur est le fruit de nombreuses années de travail dans l'objectif d'encourager et de faciliter la construction de logements abordables. Cette loi est relative à l'intervention financière de l'État dans la construction de logements sociaux. C'est la première fois que l'État s'investit directement dans le logement social. Jusqu'alors il s'agissait d'initiatives privées ou d'interventions communales et départementales dans le cadre de la loi Bonnevey. Dorénavant, les particuliers ont la possibilité d'emprunter de l'argent à taux réduit afin d'acheter un terrain pour y construire un ou plusieurs logements. L'État garde un contrôle sur les initiatives privées en mandatant un architecte qui est chargé d'évaluer la qualité de la construction et le respect des normes d'hygiène et de salubrité. La loi Loucheur est avant tout un programme de financement qui vise à construire 260 000 logements à bon marché sur une période de cinq ans. Parmi tous ces logements, il y a aussi bien du locatif que de l'accession à la propriété. Le locatif se divise en deux catégories, d'un côté le locatif social déjà existant dans le passé et de l'autre le locatif intermédiaire, nouvelle forme de location réservée davantage aux classes moyennes. Il y a donc un élargissement du public pouvant prétendre au logement social.

À Lyon, les lois Bonnevey et Loucheur vont encourager le développement de partenariats public et privé notamment grâce à l'implication croissante des pouvoirs publics dans la politique du logement. Edouard Herriot va profiter de la mise en place de ce cadre législatif afin de réaliser divers projets de relogement. Il crée en 1920 l'Office départemental des

²¹ KAMOUN, Patrick. *Op. cit.*, 268 pages.

Habitations à Bon Marché du Rhône ainsi qu'un office municipal des HBM en charge de la politique du logement à l'échelle locale.

Au cours des années 1920 et 1930, de nombreuses réalisations d'envergures voient le jour à l'image de Gratte-ciel de Villeurbanne, du quartier des États-Unis à Lyon ou encore des HBM du département de la Seine à Paris. L'État devient progressivement compétent en matière d'organisation de l'espace et d'aménagement du territoire, on assiste à la naissance de l'urbanisme. Les techniques de construction et d'aménagement se développent et se généralisent d'un ensemble à l'autre. Il y a un retour à de l'habitat collectif plus traditionnel pendant l'entre-deux-guerres. Les logements HBM sont plus spacieux et comportent généralement deux chambres en plus des pièces communes. Toutefois, très peu de logements HBM de cette époque disposent d'une douche. La plupart sont équipés d'un w.c. intérieurs et d'un cabinet de toilette, quelle que soit la typologie du logement.

Fig. 9 - Cité des États-Unis, Lyon 8^{ème}, à sa construction vers 1930



Fig. 10 - Photographies de logements HBM des années 30



Ce retour à un modèle d'habitat collectif s'explique par le fait qu'en 30 ans les enjeux ont évolué et le logement ouvrier est désormais le fruit d'une politique du logement et non plus la préoccupation du patronat et de l'église, bien que les grands industriels gardent une main

mise sur la question du logement ouvrier. L'hygiène et le contrôle social ne sont plus des priorités absolues. Par ailleurs il existe d'autres facteurs limitants au modèle de l'habitat individuel tel que la consommation de l'espace et le prix du foncier qui vont encourager les pouvoirs publics et les promoteurs à investir dans l'habitat collectif.

À Lyon, le développement industriel va de pair avec un développement urbain important et une délocalisation progressive des usines vers les périphéries de la ville, notamment vers l'est qui offre de vastes terrains constructibles pour les usines, mais aussi pour des habitations ouvrières. C'est dans les années 1920 et 1930 que le manque de logement en périphérie est problématique à Lyon. C'est pourquoi les initiatives vont se multiplier à cette époque. Les pouvoirs publics et le patronat lyonnais vont coopérer pour l'édification de plusieurs cités dites HBM. Celles-ci deviennent de véritables laboratoires d'expérimentations sociales répondant à des nécessités pratiques et idéologiques. Au-delà des préoccupations hygiénistes, il y a un intérêt à inculquer aux populations de nouveaux modes de vie et d'interactions. Le modèle de cité-jardin est parfois privilégié à l'image de la cité de La Mouche à Gerland dans le 7^e arrondissement (Cité jardin Gerland aujourd'hui) ou un modèle plus traditionnel d'HBM d'un seul tenant comme le groupe Lavoisier dans le 3^e.

Fig. 11 - Façade sur rue Nouvelle, Cité-jardin de Lyon La Mouche, par Robert et Chollat architectes



La loi Loucheur va voir un impact évident sur l'accession et le logement individuel. Les aides et subventions réservés aux acquéreurs vont déclencher le développement de lotissements pavillonnaires. De ce fait, on assiste à un étalement urbain généralisé à partir des années 30 qui illustre parfaitement ce phénomène d'expansion des villes.

Cette première période de gloire que l'on assimile aux Années folles prendra fin lors de la crise économique mondiale des années 30. Celle-ci marquera un point de rupture dans la construction de logements sociaux du fait du désengagement progressif de l'État et de l'effondrement de l'économie française. Toutefois, le bilan des années 20 et du début des années 30 reste encourageant, en 1939, 300 000 HBM ont été construites en France dont la moitié en accession. On considère qu'environ 900 000 personnes ont bénéficié des dispositions législatives et des réalisations relatives aux HBM²², ce qui représente 2% de la population française de l'époque. Les besoins sont encore loin d'être couverts.

c) L'après-guerre et la crise du logement

Au lendemain de la seconde Guerre-Mondiale, les dégâts causés par les affrontements sont tels que de nombreuses villes se retrouvent totalement détruites, tout est à reconstruire. À cela s'ajoutent les conséquences du manque de construction de l'entre-deux-guerres ainsi que le début d'une importante croissance démographique et industrielle qui intervient dès la fin du conflit planétaire en 1945. En effet, le fort besoin de main-d'œuvre va occasionner un important exode rural en France et différentes vagues d'immigration en Europe. Cette fois-ci, il y a un élargissement des origines géographiques, les migrations s'effectuent même en dehors de l'Europe avec l'arrivée des premières vagues de pieds noirs venus d'Afrique du Nord. Le pic de natalité intervenu lors du Baby-boom est notamment responsable de l'augmentation de la population urbaine dans les villes françaises. Il en résulte un besoin considérable de logements accessibles. En 1948 il ne reste que 170 000 habitations à bon marché en France, une grande partie est tombée sous les bombardements ou a été victime de destructions. Les populations les plus précaires n'ont pas d'autres choix que de s'entasser dans des bidonvilles et des taudis à proximité des grandes villes. De plus, le fait migratoire accentue ces phénomènes de concentration et de développement de l'habitat précaire. C'est la plus importante crise du logement que connaîtra la France. Il y a un besoin immense et la priorité doit être donnée à la reconstruction.

La région lyonnaise est particulièrement touchée par le développement des bidonvilles. Du fait de l'industrialisation importante de la région, du fort besoin de main-d'œuvre et de sa situation géographique, la ville de Lyon devient un carrefour de circulation des flux migratoires. Les dynamiques de peuplement et l'urbanisation de la région lyonnaise sont étroitement liées aux différentes vagues d'immigrations qui se sont succédées depuis le début du 20^e siècle. C'est d'autant plus marquant pour les communes limitrophes à la ville de Lyon, telle que

²² KAMOUN, Patrick. *Op. cit.*, 268 pages.

Villeurbanne, Vénissieux ou Vaulx-en-Velin. La crise du logement que traverse la France au lendemain de la seconde Guerre-Mondiale se fait particulièrement sentir dans ces communes où il est très difficile de trouver un logement décent au début des années 1950. Les migrants sont les plus touchés par la crise du logement. Aucune politique publique d'accueil n'est mise en place à leur égard à cette époque. De plus on observe le développement de processus de ségrégation vis-à-vis des étrangers qui ne sont pas considérés comme prioritaires face à la pénurie de logements qui touchent alors une très grande partie de la population française. Les populations étrangères vont alors s'installer dans des quartiers faits de petits baraquements insalubres construits à l'aide de planches et de papier goudronné. Ces quartiers sont souvent situés aux marges de la ville dans le peu d'espace non bâti à proximité des sites industriels. Les conditions de vie à l'intérieur de ces quartiers sont déplorables et dangereuses pour la santé de ses habitants en raison du froid, des maladies, et des incendies récurrents. En 50 ans, une quinzaine de bidonvilles sont recensés par la seule ville de Lyon. Le quartier de Gerland à Lyon est réputé pour avoir accueilli un des plus grands bidonvilles. Il y en a 45 au total dans la région lyonnaise. Rapidement, ces lieux seront réprimés et détruits par l'action publique. Ils sont toutefois représentatifs de ce que fut le logement immigré pendant plus d'un demi-siècle.

Fig. 12 - Les baraques du quartier de Gerland, Lyon, 1950



Concernant les conditions de logement, la situation est déplorable. Les chiffres montrent qu'au lendemain de la seconde Guerre-Mondiale, 45% des logements sont

surpeuplés et plus de 10% de la population française vit dans des conditions d'insalubrité²³. La grande majorité de la population n'a pas accès au confort de base et ne dispose pas de salle d'eau, les w.c. se situent généralement à l'extérieur des logements. De plus, la moitié de la population n'as pas accès à l'eau courante. La crise du logement ne touche pas uniquement les classes populaires, mais s'étend jusqu'aux classes moyennes qui subissent elles aussi le mal du logement en France.

En octobre 1944 est créé le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme sous le gouvernement provisoire du général de Gaulle. Eugène Claudius-Petit est nommé à la tête du ministère de 1948 à 1953, il va définir trois grandes priorités au service de la reconstruction et du relogement. Dans un premier temps il est question de plafonner le montant des loyers et de préserver le patrimoine ancien. Ensuite, l'État va encourager les entreprises privées à investir dans le secteur de la construction et du bâtiment afin de pallier au manque de logements. Pour finir il est envisagé de miser sur l'industrialisation des techniques de construction qui se doivent d'être généralisées à l'échelle nationale dans l'optique de produire du logement en très grande quantité et le plus rapidement possible. Pour ce faire, toute une série de lois et de dispositions législatives va être mise en place afin de répondre à ces objectifs.

Le 1^{er} septembre 1948, une loi concernant la réglementation du marché immobilier est votée. Cette loi va permettre d'unifier le montant des loyers du parc existant qui sont déterminés selon la surface du logement et ses équipements. Elle crée notamment l'Allocation Logement à caractère Familial (ALF). Cette toute première aide au logement va permettre aux ménages à faible revenu d'accéder à un logement et d'y rester. Toutefois, cette prestation ne bénéficiera qu'à 20% des locataires. Pour cela la loi instaure le droit au maintien garantissant aux locataires le logement « à vie ». Au même moment le Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat est créé, il sera remplacé par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) en 1971.

Le 21 juillet 1950 est votée une loi permettant de faciliter et d'accélérer la construction de logements en accession grâce à la mise en place de prêts à long terme du Crédit Foncier, permettant de rembourser plus facilement avec des mensualités moins importantes. Par la même occasion, c'est depuis cette loi que les HBM deviennent les Habitations à Loyer Modéré (HLM). La politique du logement qui était jusqu'alors gérée à une échelle communale ou départementale devient une politique nationale avec un engagement progressif de l'État.

²³ KAMOUN, Patrick. *Op. cit.*, 268 pages.

Parmi les différentes mesures mises en place par l'État afin de faciliter la construction, les aides à la pierre vont permettre de reverser une aide financière publique à destination des maîtres d'ouvrages qui acquièrent, construisent, ou réhabilitent du logement.

En 1953, est lancé le plan Courant qui va symboliser le temps de la reconstruction d'après-guerre à différencier de la période des grands ensembles²⁴ qui interviendra au début des années 60. Le plan Courant prévoit 240 000 logements sur une première phase de 5 ans. Désormais les pouvoirs publics disposent d'un droit d'expropriation renforcé et toutes les entreprises françaises de plus de 10 salariés sont contraintes de reverser 1% de leur masse salariale en guise de participation à l'effort de construction. En contrepartie, les entreprises concernées ont des logements réservés à destination de leurs salariés sur les programmes d'habitations auxquels elles participent ou bien des taux avantageux pour accéder à la propriété.

Face à un hiver particulièrement rude et au grand nombre de morts dû au froid, l'Abbé Pierre va lancer un appel à « l'insurrection de bonté » en février 1954. Cet appel ne sera pas sans conséquence, au contraire, il va permettre la naissance d'un mouvement d'entraide à l'échelle nationale. De nombreuses associations caritatives voient alors le jour à l'instar d'Emmaüs. Dans l'urgence, le gouvernement met en place des dispositions incitant la création de Logements Economiques de Première Nécessité (LEPN) ainsi que des refuges pour les sans-abri qui sont édifiés sur l'ensemble du territoire français. Au total, 12 000 logements sont construits dans 220 villes²⁵. La même année, la première réglementation sur l'attribution de logements sociaux fait son apparition.

²⁴ Ensembles de logements collectifs construits en grand nombre à partir du milieu des années 1950 jusqu'au début des années 1970.

²⁵ KAMOUN, Patrick. *Op. cit.*, 268 pages.

III. De la croissance au temps des crises (1960-2000)

a) Les 10 glorieuses et la production de masse

À la fin des années 50, nous sommes à la veille d'un tournant majeur dans l'histoire du logement social en France. La croissance économique du pays se redresse de manière exponentielle, le fort besoin de main-d'œuvre crée de nombreux emplois, et le pouvoir d'achat des français est à son paroxysme. Les mentalités changent et l'avenir de la France rayonne, il s'agit de la plus grande période de croissance économique que connaîtra le pays, les Trente Glorieuses²⁶. Le recours au crédit immobilier pour accéder à la propriété se fait de plus en plus courant. De plus, cette période se caractérise par une amélioration sans précédent des conditions de vie de la population, c'est notamment le cas à travers l'évolution du logement social intervenu à cette époque. La population urbaine française passe de 55% en 1946 à 72,5% en 1976²⁷.

En 1952 la loi instaure l'aide à la pierre. Ce dispositif qui vise à faciliter la construction va permettre la mise en place de financements très avantageux pour les promoteurs. Des prêts à très faibles taux d'intérêt sur une longue durée sont mis à leur disposition. Par ailleurs on instaure un système de primes à la construction. Le système mis en œuvre tourne à plein régime pendant plusieurs années, et a donc permis de construire grand nombre de logements sociaux pour un coût de construction relativement réduit et garantissant de faibles remboursements et par conséquent des loyers réellement modérés pour les locataires.

Sur le plan politique, les grands programmes quinquennaux mis en œuvre à la fin des années 1950 vont amorcer le début de la période des grands-ensembles. L'objectif est de construire en grande quantité, dans un temps et pour un coût réduit. L'État s'investit alors pleinement dans la construction et devient l'acteur principal du financement et de la production de logements. Il est aussi omniprésent sur le plan politique et les différents programmes qui seront menés au cours de cette période de production de masse. L'industrialisation de la construction va permettre de faire exploser la production de logements répondant aux critères de temps et d'argent. En 1958 sont créées les ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité) qui donneront lieu aux programmes vertigineux d'ensembles HLM des années 60. En moins de 15 ans, c'est plus de 2,2 millions de logements qui seront réalisés à travers plus de 220 ZUP. Sur la période des trente glorieuses, on passe de 12 millions de logements en 1946 à 21 millions

²⁶ Période qui s'étend de 1946 à 1975 dans la plupart des pays industrialisés. Concernant l'impact que cette période a eu sur le logement, on parle davantage des 10 glorieuses qui s'étendent de 1960 à 1970.

²⁷ Données INSEE

en 1975. Le surpeuplement dans les logements est quant à lui divisé par 3 sur la période des trente glorieuses, on passe de 12,8% à 4,8%²⁸, le résultat est spectaculaire.

Fig. 13 - Quartier des Minquettes et ses grands-ensembles, Vénissieux



Le niveau de confort des logements issus des grands ensembles HLM des années 60 est bien supérieur à tout ce qu'avait connu le logement social jusqu'alors. Des installations sanitaires dans chaque logement assurent l'accès à l'eau potable et à une salle de bain. Pour des millions de personnes, passer de l'insalubrité des bidonvilles et des taudis au niveau de confort des HLM était une véritable révolution et un signe de progrès incontesté. Par ailleurs, le plein emploi ainsi que le montant très bas des loyers assuraient un droit au maintien dans les lieux et une sécurité du logement pour les locataires. Selon plusieurs statisticiens, 80% de la population française pouvait prétendre aux HLM. En 1975, 98% des logements possèdent l'eau courante et 74% disposent de w.c. intérieurs²⁹.

Néanmoins, ces grands ensembles d'habitations ne sont pas parfaits et présentent des erreurs qui contribueront par la suite à leur déclin. Tout d'abord, nombre d'ensembles ont été conçus dans la précipitation et ont été confrontés à plusieurs erreurs d'urbanisme en termes de situation géographique, d'enclavement, d'accessibilité. Par ailleurs, l'isolation phonique et thermique des logements a souvent été négligée, ce qui a conduit à de nombreux conflits de voisinage dans ces ensembles.

²⁸ KAMOUN, Patrick. *Op. cit.*, 268 pages.

²⁹ KAMOUN, Patrick. *Op. cit.*, 268 pages.

La fin des Trente Glorieuses se caractérise par un changement brutal des enjeux et des préoccupations politiques liés au logement. C'est à cette période que l'on observe le développement des premières formes de ségrégation sociales par l'habitat. La lutte contre la ségrégation engagée dès 1973 marquera la fin de la politique des grands-ensembles et dès lors, la production de logements sociaux ne cesse de décroître. En parallèle, 75% des Français aspirent à la propriété individuelle répondant aux critères du modèle pavillonnaire (maison avec jardin situé en périphérie des villes). On assiste à un développement important de ce type d'habitat à cette époque et déjà amorcé depuis quelques années. La production de maisons individuelles représente 30% de l'ensemble de la production de logement en 1965 et 57% en 1977³⁰.

b) Régression, politique de la ville et patrimoine du 20^e siècle

Le premier choc pétrolier de 1974 marque le début d'une nouvelle période dans l'histoire du logement social qui est désormais au cœur d'une politique au service de la ville. Les politiques urbaines répondent à plusieurs enjeux à cette période, tout d'abord il est question de préserver et d'améliorer les centres anciens ainsi que de lutter contre l'insalubrité. La même année, 30% de la population française ne vit toujours pas dans un logement répondant à toutes les normes d'hygiène et de salubrité.

Le parc HLM des années 60 fait état de nombreuses préoccupations quant à son vieillissement aussi bien d'un point de vue d'une dégradation physique de ces ensembles que des problèmes de concentration de la pauvreté et de marginalisation de la population. C'est la raison pour laquelle, en 1975 est créé le groupe permanent de coordination « Habitat et Vie Sociale » ayant pour but de lutter contre ces problèmes. C'est la naissance de la politique de la ville. Le logement représente un axe majeur de la politique de la ville et se distingue par un caractère social très prononcé. La politique de la ville vise à revaloriser les quartiers jugés « sensibles » ainsi qu'à réduire les inégalités sociales entre les territoires. Elle comprend une série de mesures législatives et réglementaires destinées aux acteurs du territoire en lien avec l'urbanisme, les activités économiques et le capital social. Pour lutter contre la ségrégation sociospatiale, la politique de la ville va mettre en exergue de nombreux projets urbains qui reposent sur ces trois volets indissociables que sont l'urbanisme, l'économie et le social.

³⁰ KAMOUN, Patrick. *Op. cit.*, 268 pages.

Un double phénomène intervient à l'échelle nationale des grands-ensembles HLM et va assurer le remplacement d'une population de classes moyennes pouvant maintenant prétendre à la propriété individuelle pour laisser place à une population défavorisée, souvent issue de l'immigration et n'ayant pas d'autres choix que d'habiter ces ensembles vieillissants où le prix au mètre carré va chuter progressivement.

En 1977, le gouvernement met en place une réforme visant à améliorer l'accessibilité au logement en tant que locataire et à favoriser l'accession à la propriété. Cette réforme élaborée sous la direction du Premier ministre Raymond Barre, va créer l'aide personnalisée au logement³¹ (APL), le prêt locatif aidé (PLA) ainsi que le prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP). Ces prestations sociales ont pour but d'aider financièrement les personnes les plus en difficulté à assumer leur loyer ou à accéder à la propriété lors de l'achat d'un bien immobilier.

En mai 1981, la gauche arrive au pouvoir sous le premier mandat de François Mitterrand. Il faudra attendre le 31 mai 1990 pour que le ministre du Logement de l'époque Louis Besson tente de mettre en œuvre le droit au logement à travers une loi. Cette loi va notamment créer les Fonds de Solidarité Logement et considérablement renforcer le rôle des bailleurs sociaux. Un an après, la loi d'orientation pour la Ville oblige les communes situées dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants de disposer de 20% de logements sociaux sur leur territoire. La création du taux à prêt zéro va notamment encourager l'accession à la propriété. Le 31 juillet 1998, sous le gouvernement Jospin, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions va réformer le système d'attribution de logements sociaux et va définir un certain nombre de mesures pour accroître l'offre de logements.

La fin du 20^e siècle se caractérise notamment par l'éveil d'une conscience patrimoniale à l'égard d'ensembles architecturaux et urbains édifiés au cours du 20^e siècle. Rapidement, les premières réalisations de logements ouvriers sont classées monument historique et mises en valeur au gré d'expositions ou de musées urbains. C'est notamment à ce moment qu'on assiste à un élargissement important de la notion de patrimoine, qui s'étend dorénavant non plus seulement qu'au matériel, mais aussi à l'immatériel, aux pratiques, aux savoir-faire, à l'environnement. Le cas des HBM des années 30 illustre bien cette prise de conscience patrimoniale comme en témoigne toute la documentation bibliographique et cinématographique autour des réalisations du département de la Seine ou encore le Musée urbain Tony Garnier situé en plein cœur du quartier des États-Unis à Lyon. Celui-ci vise à

³¹ L'APL est une nouvelle forme d'aide au logement qui vient compléter et élargir le public visé des aides à la personne déjà existantes depuis la période post-guerres.

préserver, transmettre et valoriser la mémoire et l'histoire du quartier et de ses habitants. Toutefois, cette dimension historique, architecturale et urbaine que l'on rattache au logement social intervient souvent en contradiction avec l'image renvoyée par ces ensembles d'habitations à la veille du 21^e siècle. En effet, nombreuses sont les représentations collectives et dépréciatives qui s'y développent compte tenu des difficultés sociales et économiques qui se concentrent au sein de ces ensembles. L'exemple s'illustre encore mieux à travers celui des grands-ensembles des années 60 où le débat est bien réel : dans un contexte de revitalisation des centres anciens et de renouvellement urbain comme lutte contre la ségrégation, doit-on préserver ces ensembles ou les détruire ? À quelles valeurs patrimoniales répondent-ils ? N'est-il pas préférable de faire table rase du passé et oublier les erreurs qui ont été commises ? À l'heure actuelle, il est certain que les ensembles HBM des années 30 sont reconnus comme patrimoine du 20^e siècle aussi bien aux yeux des pouvoirs publics que de leurs habitants. La question qui se pose n'est plus de savoir si ces ensembles doivent être conservés. Actuellement, il convient de s'interroger sur la manière dont ces ensembles peuvent être conservés. Cette problématique donne lieu à toute une série de questionnements quant à l'adaptation et à l'évolution de ces logements dans le temps, qui feront l'objet de cette étude.

c) Renouvellement urbain, mixité et droit au logement

Les années 2000 vont marquer l'aboutissement de la politique du renouvellement urbain et de la lutte contre la ségrégation sociale accentuée depuis la crise des subprimes. Les grands-ensembles des années 60 ainsi que les quartiers d'habitats sociaux sont devenus le berceau de la concentration de la pauvreté et d'une série de dysfonctionnements interconnectés tels que l'insécurité, le chômage, l'échec scolaire et les tensions interculturelles. Face à l'inflation et au manque de contrôle de l'État sur l'évolution des prix du marché immobilier, la crise sociale française ne fait que s'aggraver, contraignant les populations les plus précaires à rester enfermées dans ces environnements hostiles au développement et à l'émancipation personnelle et professionnelle.

Parmi les grands enjeux prônés par la politique de la ville, celui de mixité est beaucoup mis en vigueur à travers les politiques publiques. En effet, pour lutter contre l'enclavement et la concentration de problèmes socio-économiques, la mixité propose de mixer les activités, les fonctions ou encore la population. On renonce à la fonctionnalisation de l'espace qui était mise en valeur dans les années 60. Dorénavant chaque quartier doit avoir une centralité qui lui est propre et afficher une mixité fonctionnelle et sociale. La mixité sociale vise à faire cohabiter des individus appartenant à des catégories socioprofessionnelles différentes sur un

même territoire et cela se traduit quasi essentiellement par une diversification de l'offre de logement. Toujours dans cette même logique de lutte contre la ségrégation, la mixité sociale est toujours en vigueur à l'heure actuelle. Toutefois, les années 2000 marquent le début d'une prise de recul vis-à-vis des modèles de mixité. Leurs limites sont pointées du doigt et le nombre de recherches, de publications ou d'articles sur le sujet a considérablement augmenté au cours des dernières années. On parle notamment de son manque de résultat concret, de sa vision parfois trop utopique, d'un prétexte à la gentrification, d'une éviction progressive et contrôlée de la population précaire vers les périphéries des villes où la dépendance à l'automobile pose aussi problème. Il est certain que la mixité n'a pas la prétention de résoudre les problèmes causés par l'écart des richesses, toutefois, celle-ci a considérablement modifié le paysage urbain et elle est une donnée cruciale à prendre en compte lorsque l'on s'intéresse à l'avenir du logement social en France.

Le 13 décembre 2000 est votée la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « loi SRU », celle-ci va profondément réformer le droit de l'urbanisme et du logement en France. La loi SRU va imposer aux communes situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants de disposer d'au moins 20% de logements sociaux³². Cette loi va notamment réaffirmer le rôle des bailleurs sociaux en termes de vente HLM et d'accession à la propriété.

La loi Borloo de 2003 relative à l'orientation et à la programmation pour la ville et la rénovation urbaine va définir les modalités d'intervention de l'État au sein des Zones Urbaines Sensibles (ZUS) et crée l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). L'enjeu est de renouer avec certains quartiers HLM et les désenclaver pour une meilleure intégration au reste de la ville. Des grandes opérations de démolition-reconstruction voient alors le jour à l'image du quartier de la Duchère à Lyon qui illustre remarquablement la situation française à l'aube d'une nouvelle crise du logement abordable qui touchera notamment les classes moyennes.

³² Ce taux a été porté à 25 % par la loi du 18 janvier 2013 « relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social », dite loi Duflot I.

Fig. 14 - Destruction à la dynamite de la dernière barre du GPV de la Duchère, Lyon, 2015



Fig. 15 - Démolition de la barre 260 à la Duchère, Lyon, 2016



Le 5 mars 2007, la loi DALO va instituer le droit au logement opposable et permet aux personnes mal logées ou en attente de logement social depuis une longue durée de faire valoir leur droit à un logement décent.

Entre temps, les cités HBM édifiées au cours des années 30 ont elles aussi vieilli, mais ne répondent pas tout à fait aux mêmes problématiques que les grands ensembles des années 60. Tout d'abord du fait de leur taille et de l'ampleur de ces ensembles de logements bien

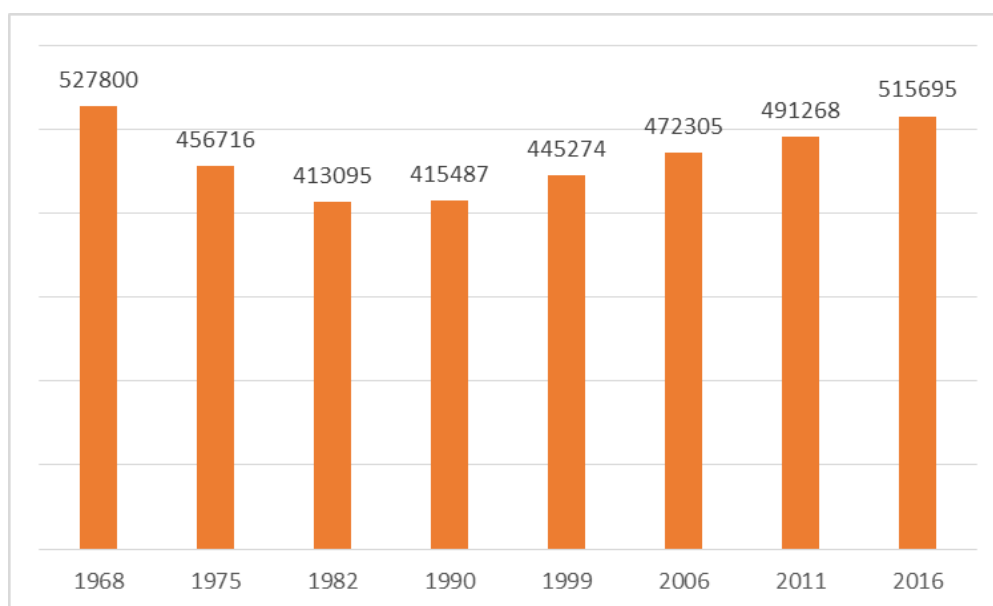
moindre que ceux des grands-ensembles. Leur situation géographique par rapport au reste de la ville est un autre facteur qui différencie ces ensembles d'habitations. La périphérie des années 30 n'était pas la même que celle des années 60 et 70. Avec les phénomènes d'urbanisation des villes et d'étalement urbain, les cités HBM se sont rapidement retrouvées englobées au tissu urbain de la ville dense caractéristique des centres-ville. Face au vieillissement de ces ensembles et à l'évolution de la modernité et des différents enjeux politiques, sociaux et environnementaux, le cas des ensembles HBM pose réellement question quant à l'évolution, l'adaptabilité et la préservation de ces ensembles de logements.

Chapitre 2 – Renouvellement et adaptabilité du parc HBM de Lyon

I. Le parc HBM du territoire lyonnais

L'évolution démographique d'une ville est étroitement liée à celle de son parc de logements. En effet, l'évolution du parc de logements et de son occupation a une grande influence sur la croissance démographique d'une commune et inversement. La région lyonnaise connaît depuis maintenant plusieurs années une croissance démographique importante du fait de son attractivité économique grandissante. Selon les chiffres de l'INSEE, la métropole de Lyon comptabilise 1 370 678 habitants répartis sur 59 communes en 2015, pour un taux de croissance démographique de 6,7% en six ans. En 2016, la ville de Lyon compte 515 695 habitants³³ soit 24 000 de plus que cinq ans auparavant. L'accélération de la croissance démographique que connaît la ville de Lyon est assez récente, elle date du début des années 90.

Fig. 16 - Population municipale de Lyon de 1968 à 2016



Entre 1968 et 1982, la ville de Lyon a connu un important déclin démographique. En l'espace de 14 ans, la population lyonnaise a chuté de 22% pour une perte de 115 000 habitants. Cette perte s'est faite au profit des périphéries dans un contexte du tout-voiture et de l'aspiration à la propriété individuelle. Depuis 1990 et jusqu'à 2016, la ville de Lyon connaît un regain démographique avec un accroissement de plus de 100 000 habitants. Cette croissance de population s'est accélérée à l'aube des années 2010 où Lyon gagne près de 5 000 habitants par an en moyenne contre environ 3 800 dans les années 2000. À l'échelle

³³ Données INSEE 2018

nationale, Lyon fait clairement partie des villes les plus dynamiques d'un point de vue démographique en se situant parmi les cinq villes dont l'augmentation de la population est la plus élevée en France (Nantes, Montpellier, Toulouse, Bordeaux et Lyon). Entre 2011 et 2016, le taux de croissance de la population lyonnaise est de +1% par an en moyenne, contre +0,4% pour la population française.

L'attractivité de l'agglomération lyonnaise a un effet direct sur le marché du logement et de l'immobilier qui se caractérise par une demande de logement très forte et ne pouvant être résorbée par une offre qui reste limitée malgré les efforts de construction. On parle de crise du logement. Parmi les 1,3 million d'habitants de la métropole de Lyon, 69% des ménages sont éligibles à un logement social³⁴. À l'échelle du département du Rhône, 72 255 demandeurs de logements sociaux ont été enregistrés en 2017, soit une augmentation de 12% par rapport à l'année précédente. Sur ces 72 255 demandeurs, l'attrait pour la ville de Lyon représente 27 294 personnes comme premier choix, soit 38% des demandeurs du Rhône. L'indice de pression de la demande illustre parfaitement l'attractivité de la ville de Lyon et la situation de crise du logement. En effet, celui-ci est en nette hausse en 2017, il passe de 6,5 demandes pour une offre de logement en 2016 à 7,03 l'année suivante.

a) Définitions et contexte

Face aux phénomènes d'attractivité, de croissance démographique et de crise du logement, le parc lyonnais est en perpétuelle mutation. En effet, celui-ci évolue depuis maintenant plusieurs années au rythme des nombreuses constructions neuves, des opérations de renouvellement urbain, de l'acquisition-amélioration³⁵ et de la réhabilitation du bâti ancien. Le parc de logement se divise en deux grandes catégories, d'un côté le parc privé géré par des promoteurs, des bailleurs, des investisseurs privés et des particuliers, de l'autre le parc social administré par les organismes HLM³⁶ (bailleurs sociaux) et les collectivités. Suite aux récentes évolutions législatives en matière de logement, le parc social a beaucoup évolué au cours des dernières années. En effet, l'Etat est compétent en matière de logement social, contrairement au parc privé sur lequel son influence et son contrôle ont tendance à diminuer au profit des promoteurs et des investisseurs privés. La ville de Lyon détient un parc de logements sociaux relativement important. Au 1^{er} janvier de l'année 2018, le nombre de logements sociaux recensés sur la commune de Lyon est de 57 466, soit 2 477 de plus que

³⁴ Filocom 2011

³⁵ Acquisition d'un logement ancien privé, immédiatement suivie de travaux d'amélioration relativement importants et d'un conventionnement en logement social. Méthode privilégiée par les collectivités et les bailleurs dans les quartiers de centre ancien où la forte densité ne permet pas la construction de logements neufs.

³⁶ Acteur qui construit et gère le logement social.

l'année précédente pour une augmentation de 4,62% en l'espace d'une année. Ce chiffre est en constante hausse depuis plus de 10 ans comme l'indique le tableau ci-dessous.

Fig. 17 - Nombre de logements sociaux SRU à Lyon au 1^{er} janvier

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017-2018		Évolution 2014-2018	
LYON	51 534	52 218	53 583	54 989	57 466	2 477	4,62%	5 932	11,51%

Le logement social se définit comme un logement destiné aux ménages les plus modestes ayant des difficultés à se loger sur le marché privé. D'un point de vue juridique, et ce depuis 1979, pour qu'un logement soit reconnu comme social, celui-ci doit faire l'objet d'une convention entre le bailleur et l'État. Cette convention permet notamment aux locataires de bénéficier d'une aide financière (Aide Personnalisée au Logement), mais surtout aux bailleurs qui bénéficient d'une aide à la construction (aide à la pierre). C'est cette même convention qui détermine un plafond de loyer au mètre carré. L'accès à un logement social se fait par une commission d'attribution tenue par le bailleur et la collectivité qui délibèrent sur trois candidats retenus et classés par ordre de priorité selon un certain nombre de critères tels que la situation familiale ou les ressources d'un ménage par exemple.

De manière générale, le prix des loyers d'un logement social est en moyenne deux fois inférieur à ceux du parc privé et pouvant aller jusqu'à un prix trois fois moins cher dans les zones tendues³⁷ où la demande est la plus forte à l'image de la ville de Lyon. Toutefois, il existe trois catégories de logements sociaux déterminées selon les prêts et subventions accordés aux organismes HLM lors de la construction de l'immeuble et qui auront de ce fait une incidence sur le montant des loyers. Tout d'abord le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI) réservé aux personnes en situation de grande précarité qui ont à la fois des difficultés économiques et sociales. Ce sont les loyers les plus bas du parc social. Ensuite le PLUS (Prêt Locatif à Usage Social), c'est celui qui correspond aux HLM traditionnelles et représente 80% des logements sociaux. Puis il y a le PLS (Prêt Locatif Social) pour lequel le plafond de ressources exigé du locataire est supérieur de 30% au plafond demandé pour un logement social classique. Pour le bâti ancien, en l'occurrence le logement social des années 30 issu du mouvement HBM, n'étant pas conventionnés à leur origine, le montant des loyers se rapproche davantage du plafond PLAİ voir bien en dessous de celui-ci. Le niveau de loyer de

³⁷ Mesure instaurée par la loi ALUR de 2014 permettant aux locataires de certaines agglomérations où la demande de logement est largement supérieure à l'offre, de bénéficier d'un mois de préavis contre trois sur le reste du territoire. Les zones tendues sont soumises à la taxe sur les logements vacants (TLV).

ces ensembles est un facteur pouvant expliquer un niveau de précarité important au sein même du parc social.

Le parc social offre aussi bien la possibilité de louer un logement que d'accéder à la propriété par différents mécanismes tels que le prêt social de location-accession (PSLA) ou bien la vente HLM. L'idée est de proposer des logements à un prix inférieur à celui du marché (30% moins cher en moyenne) pour permettre à certains locataires du parc social (ceux ayant les moyens) d'accéder à la propriété.

Les Habitations à Bon Marché, communément appelées HBM, se définissent au sens strict du terme comme les logements sociaux construits jusqu'en 1949 avant la création des actuels HLM. Il existe deux grands facteurs qui permettent d'identifier des logements de type HBM, tout d'abord la période de construction, au sens large elle s'étend des années 1910 à 1950 et fait écho à l'existence des organismes HBM qui ont œuvré à l'édification d'ensembles de logements. Toutefois, malgré cette longue période, les années 30 représentent le symbole et la consécration du mouvement HBM. Cela s'explique du fait de la recrudescence d'initiatives et de grands projets à l'échelle de la France au cours de cette période, mais c'est avant tout une architecture atypique et singulière qui va donner lieu à cette reconnaissance de l'HBM des années 30. Des ensembles d'habitations de type HBM continueront à voir le jour dans les années 40, néanmoins leur nombre diminuera progressivement et l'architecture va évoluer vers de nouvelles formes de modernisme répondant parfois à des critères de sobriété face à la crise du logement de l'après-guerre.

L'architecture des années 30 est très inspirée de l'Art Déco. De nombreux éléments de l'architecture fonctionnaliste des années 30 peuvent être retrouvés sur un ensemble HBM. Par exemple, les portes en ferronnerie et leurs pans coupés, la typographie des façades, le fronton à étage, l'horloge en haut d'un bâtiment, les arches, le béton armé ou encore le verre utilisé à l'instar des bow-windows. À Lyon, il existe de nombreux bâtiments qui témoignent de cette architecture, en voici quelques exemples :

Fig. 18 - Ancien garage Citroën après sa réhabilitation, Lyon 7^{ème}, 2015 ³⁸



Fig. 19 - Groupe scolaire Aristide Briand, Avenue Jean-Jaurès, Lyon 7^{ème}



L'architecture des années 30 illustre parfaitement le développement de la modernité. De par un traitement épuré et un style moderne, cette architecture inspirée de l'Art Déco se détache de tout ce qui a pu être fait auparavant. La simplicité de la dualité des matériaux

³⁸ Construit en 1932, ce bâtiment en béton armé est inscrit aux monuments historiques depuis 1992 et fait partie du patrimoine du XX^{ème} siècle.

utilisés (verre et béton) ainsi que l'ouverture des bâtiments grâce aux grandes fenêtres, ont contribué à rendre le bâtiment plus hygiénique et plus lumineux.

Toutefois, les ensembles de logements sociaux de type HBM n'ont pas toujours reçu la même attention que certains édifices. En effet, il y avait un intérêt plus prononcé à valoriser un bâtiment institutionnel ou privé plutôt que des logements sociaux. Néanmoins, on retrouve facilement plusieurs éléments de l'architecture des années 30 sur les façades d'ensembles HBM de l'époque.

Fig. 20 - Quartier des États-Unis et ses bow-windows



Fig. 21 - Façade sud de la Cité Perrache



b) Richesse et diversité du parc social des années 30

Afin de réaliser un inventaire du parc HBM lyonnais, je me suis référé à l'Atlas du logement social de Lyon le plus récent. Celui-ci date de 2013 et recense toutes les constructions ayant fait l'objet d'un conventionnement comme nous l'entendons encore aujourd'hui au sens de la loi SRU de l'an 2000. Il est important de rappeler que les constructions HBM qu'il y a eu à l'échelle de la ville n'ont pas toutes été conventionnées bien qu'on puisse juger, de par leur date de construction, leur architecture ou bien la structure des logements d'origine, qu'elles appartiennent à ce type d'ensemble d'habitations. Toutefois, il est certain que les constructions HBM de grande ampleur sont identifiées à leur très grande majorité dans l'Atlas et que celles-ci ont bien fait l'objet d'un conventionnement actualisé au cours des années 2000. L'Atlas du

logement social permet d'identifier les logements sociaux par adresse, selon leur gestionnaire et/ou propriétaire ainsi que l'année de construction, de location et le nombre de logements. Afin de reconstituer un inventaire relatif au mouvement HBM, j'ai relevé toutes les adresses pour lesquelles la construction était comprise entre l'année 1925 jusqu'à 1940. J'ai ensuite vérifié pour chaque adresse si celles-ci correspondaient bien à un ensemble de type HBM au regard de leur architecture et de leur statut actuel selon leurs bailleurs.

Le territoire lyonnais possède une grande diversité d'ensembles HBM. À l'échelle administrative de la commune, la ville de Lyon comporte plus de 5 400 logements de type HBM répartis sur 24 ensembles répertoriés sur la carte ci dessous.

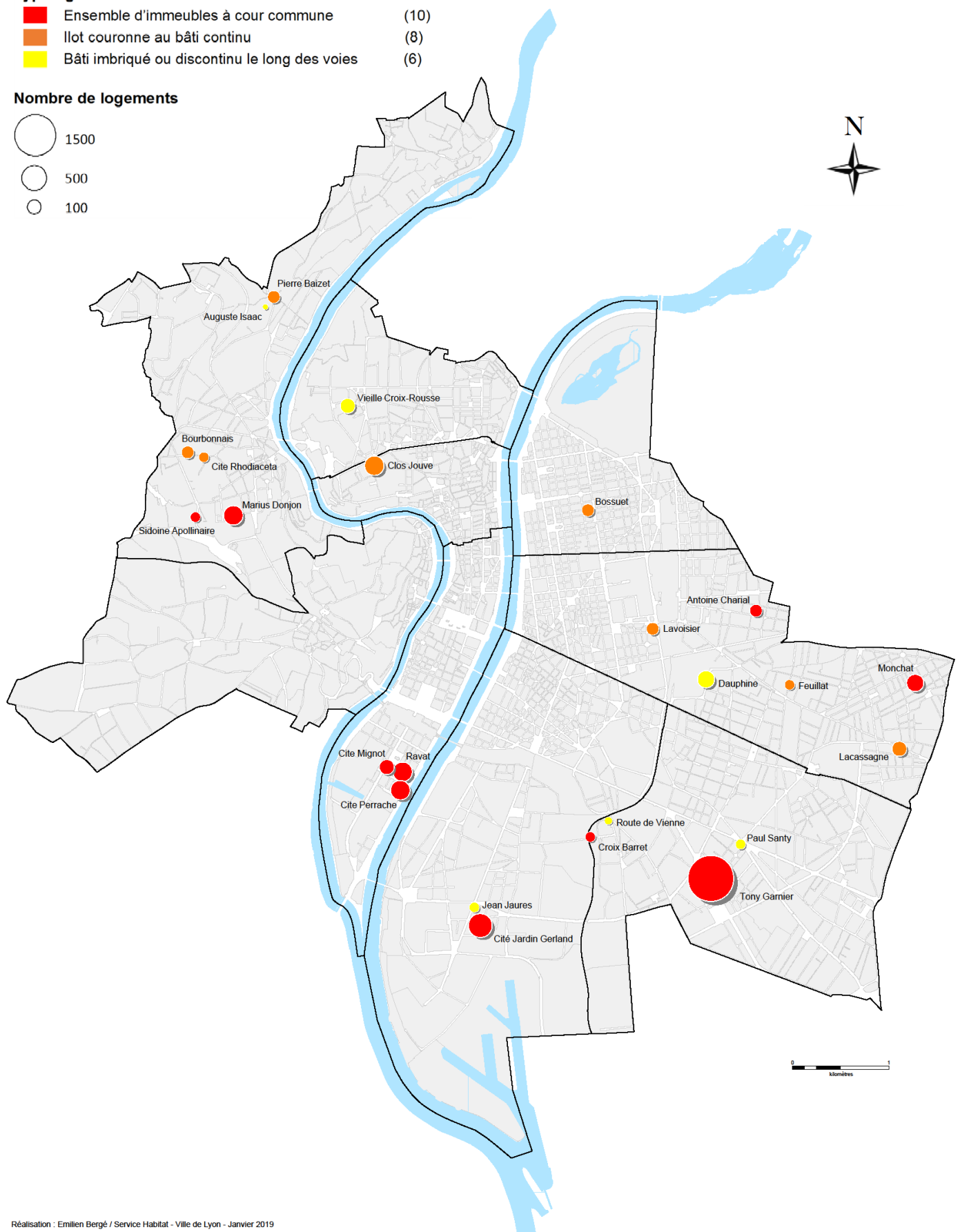
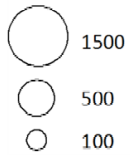
Les ensembles HBM de la ville de Lyon se répartissent de manière assez homogène sur l'ensemble du territoire. À l'exception du 5^{ème}, tous les autres arrondissements se composent d'au moins un ensemble avec une prédominance du 3^{ème}, du 8^{ème} et du 9^{ème} arrondissement dans lesquels les initiatives issues du logement social de l'entre-deux-guerres se sont multipliées. Cette répartition ne découle pas d'une politique spécifique, au cours du 20^{ème} siècle l'édification d'ensembles de logements ouvriers se réalisait selon la disponibilité des terrains et le long des grands axes d'urbanisation de la ville. Toutefois, on remarque que certains ensembles possèdent beaucoup plus de logements que d'autres. La cité Tony Garnier ou quartier des États-Unis possède à elle seule 1 540 logements soit près de 30% du total de logements HBM de la ville. À titre de comparaison, la cité Tony Garnier compte trois fois plus de logements que la deuxième plus grande cité HBM de Lyon qui est la cité-jardin de Gerland et ses 553 logements. D'autres ensembles HBM de grande ampleur existent à l'image de la cité Clos Jouve dans le 1^{er} arrondissement (297 logements), la cité Marius Donjon dans le 9^{ème} (285 logements) ou encore le groupe Ravat et la cité Perrache du 2^{ème} arrondissement qui regroupent respectivement 275 et 281 logements.

Patrimoine HBM du territoire lyonnais

Typologie du bâti

- Ensemble d'immeubles à cour commune (10)
- Ilot couronne au bâti continu (8)
- Bâti imbriqué ou discontinu le long des voies (6)

Nombre de logements



D'un point de vue morphologique, il m'a paru intéressant d'étudier la typologie du bâti de chacun des ensembles HBM identifiés et relevés sur la carte. Au regard des caractéristiques communes à certains ensembles, voici une classification selon les trois grands modèles typologiques qui sont ressortis de mes observations.

Fig. 23 - Morphologie du bâti des HBM de Lyon

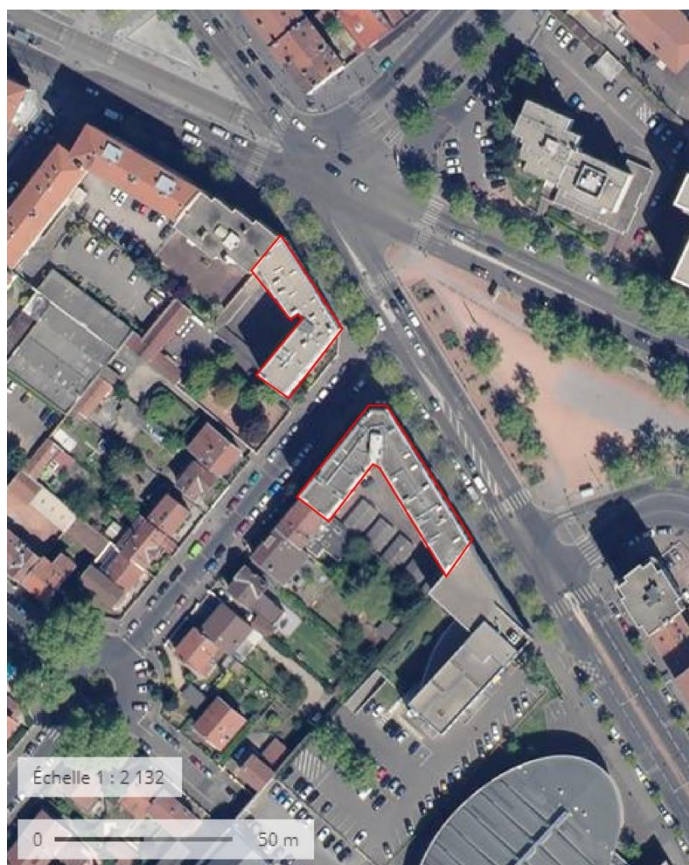


Tout d'abord les ensembles au bâti imbriqué ou discontinu le long des voies. Dans le cas des HBM lyonnaises, il s'agit principalement de bâtiments d'un seul tenant situés le long des routes, mais ne fermant pas un îlot de façon continue. Ce type de morphologie urbaine est le moins répandu parmi les HBM de Lyon et c'est celui qui a la plus petite capacité d'accueil en nombre de logements. Généralement intégré au tissu urbain de la ville dense, on remarque que d'autres structures bâties plus récentes sont venues se greffer à lui, fermant de ce fait l'îlot et contribuant à une densification du bâti intervenue dans les années 60-70.

Fig. 24 - Groupe Dauphiné, Lyon 3^{ème}



Groupe Paul Santy, Lyon 8^{ème}



Ensuite les îlots couronnés au bâti continu qui font écho au premier modèle présenté ci-dessus. Cette fois-ci l'ensemble de l'îlot date de la même époque. Constitué d'un front bâti continu ce modèle présente généralement une entrée donnant accès à un cœur d'îlot où de l'espace est libéré sous forme d'une grande cour commune. Il n'est pas rare de trouver à l'intérieur de ces îlots un petit parc privé réservé aux résidents ou bien un jardin et des espaces végétalisés. Ce type de bâti se rapproche un peu plus du modèle de cité-jardin. Lui aussi est intégré au tissu urbain de la ville dense. Ils correspondent notamment aux HBM les plus anciennes avec comme année de location moyenne 1928 contre 1933 pour les deux autres modèles.

Cité Clos Jouve, Lyon 1^{er}



Groupe Lavoisier, Lyon 3^{ème}



Puis nous avons le modèle d'ensemble d'immeubles à cour commune qui correspond à celui de cité-jardin. Ce type de bâti est le plus répandu à Lyon, il est le plus caractéristique des ensembles HBM des années 30. Il a notamment la possibilité d'accueillir davantage de logements en jouant sur une verticalité de l'habitat libérant de l'espace au sol. L'espace libéré est utilisé à des fins sociales et récréatives par le biais d'espaces verts, de parcs, d'aménagements et de mobiliers urbains à destination des résidents et même des visiteurs. Cette typologie du bâti permet une circulation et une accessibilité renforcée à l'échelle de l'îlot qui devient facile à traverser, peu importe de quel côté on se trouve. C'est à travers ce modèle de cité-jardin que vont naître les premiers signes d'une fonctionnalisation de l'espace³⁹ avec les immeubles verticaux où l'on habite, les cours communes où l'on se déplace à pied et où l'on profite de son temps libre, bien séparées des voies de circulation automobile qui représentent des coupures aussi bien dans la visibilité que dans la pratique de son lieu de vie. Autrefois situés en périphérie de la ville où il y avait des terrains constructibles en grande quantité, ces ensembles sont désormais intégrés au reste du tissu urbain avec une densification qui s'est progressivement accentuée au fil des ans. Malgré une verticalité de l'habitat, la consommation d'espace de ces ensembles est assez importante notamment en raison du nombre important de logements et d'habitants qu'ils accueillent.

³⁹ Terme et pratique qui seront pleinement exploités dans les années 60 notamment à travers les travaux menés par l'architecte urbaniste Le Corbusier, pionnier d'un urbanisme moderne et d'un habitat réinventé.

Cité Perrache, Lyon 2^{ème}



Cité Tony Garnier, Lyon 9^{ème}



Cité-Jardin Gerland – La Mouche, Lyon 7^{ème}



Dans le cadre de ce mémoire de recherche, nous nous intéresserons principalement à ce dernier type d'ensemble HBM le plus représentatif et riche en termes d'histoire, d'évolution et de projet en cours de réalisation.

c) Vieillesse et nécessité d'intervention

Depuis leur date de création jusqu'à aujourd'hui, les ensembles HBM du parc lyonnais sont en état d'un vieillissement selon plusieurs critères relatifs à l'état des bâtiments, aux modes de vie, à l'accessibilité ou encore à la consommation d'énergie. Mais cette désuétude ne date pas d'aujourd'hui, au regard de leur ancienneté ces ensembles présentaient déjà des dysfonctionnements et un certain retard à la fin du 20^{ème} siècle. Au cours des années 80 et 90, une grande période de réhabilitation s'est réalisée à l'échelle de la ville de Lyon sur le bâti ancien d'avant-guerre. Une grande partie des HBM de Lyon ont donc bénéficié d'une réhabilitation qui portait principalement sur une rénovation du bâti, parfois une légère restructuration des appartements et l'ajout d'équipements modernes.

Aujourd'hui, plus de 30 ans après les réhabilitations des années 80-90, le bâti s'est de nouveau détérioré. Certains ensembles HBM présentent des cas plus ou moins urgents. Ayant été construits à la même période et selon les mêmes techniques de construction, les pathologies en termes de structure et de soutien du bâtiment sont relativement similaires d'un ensemble à un autre. L'entretien des bâtiments n'est pas épargné par cette contrainte de réhabilitation. La peinture se désagrége au fil du temps et le béton finit par s'éroder.

Fig. 25 - Dégradation et vieillissement de la cité Perrache en cours de réhabilitation





La structure des bâtiments ainsi que le plan de découpage des logements sont l'une des difficultés principales au sein de ces ensembles. Car bien que le nombre moyen d'habitants au mètre carré par logement ait drastiquement diminué depuis les années 30⁴⁰, les logements HBM sont aujourd'hui réputés pour leur exiguïté davantage marquée dans certaines pièces de vie telle que la salle de bain ou les w.c. qui n'étaient pas prévus dans les plans d'origine⁴¹. L'évolution des modes de vie moderne est un facteur aggravant. Le développement des technologies et de l'électroménager a impliqué la présence de nouveaux appareils de grandes tailles n'étant pas adaptés à tous les logements de type HBM⁴².

Les surfaces de logement très réduites ainsi que le faible montant des loyers ont encouragé la population du parc HBM à rester au sein de ces ensembles. Ces logements permettent en effet de répondre aux attentes de bon nombre de ménages à faibles ressources. Évidemment, ce facteur n'est pas le seul à expliquer la faible rotation de locataires dans ces ensembles, au-delà des raisons économiques, la plupart des résidents sont attachés à leur

⁴⁰ Les logements qui se composent d'un séjour et de deux chambres pouvaient accueillir autrefois une famille composée de 7 personnes, aujourd'hui, ces mêmes logements ne sont adaptés qu'à deux ou trois personnes.

⁴¹ Ces équipements de première nécessité ont été rajoutés lors des réhabilitations des années 80-90 au gré des contraintes en termes d'espace ce qui a accentué l'exiguïté des logements.

⁴² Cf. Annexes – Entretien n°1

lieu de vie qu'ils connaissent depuis parfois plusieurs dizaines d'années. Par ailleurs, la taille des logements a encore une fois contribué au non-renouvellement de la population, car les HBM n'ont plus la vocation à accueillir des familles de plus de deux ou trois enfants. Cela a engendré inévitablement un vieillissement important de la population au sein de ces ensembles qui a par la même occasion suscité de nouveaux problèmes en termes d'accessibilité que ce soit à l'échelle des logements ou des parties communes. Les personnes à la mobilité réduite ont été les premières à ressentir ces difficultés pouvant être liées à l'absence de rampe, à l'étroitesse de certains couloirs ou au manque d'adaptabilité en termes d'équipements dans les salles de bain⁴³.

Plus récemment, les enjeux écologiques en termes de consommation d'énergie sont venus se greffer à la liste des dysfonctionnements relatifs au vieillissement de ces ensembles. Equipés pour la plupart de chauffage individuel au fuel ou au gaz, le coût de maintenance que nécessitent de telles installations se retranscrit sur les factures des locataires. De plus, l'isolation des immeubles s'est détériorée et n'est plus du tout aux normes actuelles. Les pertes d'énergie sont donc importantes et nécessitent un chauffage renforcé dans les logements. Cette surconsommation énergétique est totalement contradictoire aux enjeux de développement d'une ville durable et renforce la nécessité d'intervenir sur ces ensembles.

⁴³ Cf. Annexes – Entretien n°1

II. La réhabilitation, le grand projet de GrandLyon Habitat

Selon la loi, les organismes HLM ont pour vocation « La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements sociaux visant à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers »⁴⁴. En 2016, 83% des logements du parc social appartiennent à des organismes HLM regroupés sous forme d'Offices Publics de l'Habitat (OPH), d'Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH) ou bien de COOP'HLM. Les 17% restants sont gérés et administrés par l'État, les collectivités territoriales, les Entreprises Publiques Locales (EPL), d'autres établissements publics et opérateurs agréés.

Les organismes HLM, principaux acteurs du logement social, s'organisent selon deux grandes catégories relevant de la sphère publique et privée. En France, on décompte 498 organismes HLM en 2017. Ils se répartissent de manière quasiment égale entre les OPH et les ESH. Les OPH sont d'initiative publique, créés par la ville, l'intercommunalité ou le département ils comptent 246 organismes en 2017 à l'échelle de la France. Les ESH sont des entreprises privées, mais à but non lucratif, leur capital peut être détenu par des personnes publiques, privées ou morales. Ils se composent de 217 organismes. Les 35 organismes restants sont des COOP'HLM pouvant être des sociétés d'économie mixte, des fondations ou bien des sociétés coopératives. En termes de nombre de logements détenus par ces organismes, les OPH et ESH possèdent respectivement 2,22 et 2,24 millions de logements, 71 000 logements locatifs sont détenus par les COOP'HLM. En 2016, le parc HLM français se compose de 4,5 millions de logements sociaux ordinaires et 300 000 logements-foyers (EPHAD, résidences étudiantes, foyers de travailleurs migrants, etc.).

À Lyon il existe un peu plus d'une trentaine de bailleurs sociaux publics et privés sous forme d'OPH, d'ESH ou de COOP'HLM. Le reste du parc social est géré par les services de l'État, le département du Rhône, la métropole et la ville de Lyon.

⁴⁴ PARTOUCHE, Denise. *Les HLM en chiffres 2018*. Données statistiques - Rapport au Congrès Marseille - 9 au 11 octobre 2018. Publié le 23 octobre 2018 sur le site de l'Union Sociale pour l'Habitat.

a) GrandLyon Habitat, premier bailleur du logement social à Lyon

GrandLyon Habitat est un organisme HLM public (OPH) à caractère industriel et commercial. Il est ancré dans l'histoire du logement social de Lyon depuis sa création en 1920 par le maire de l'époque, Edouard Herriot. Aujourd'hui GLH est le premier bailleur social de Lyon intra-muros et gère plus de 26 000 logements à l'échelle de la ville soit près de 45% de l'ensemble du parc social lyonnais. Cette prédominance de GLH n'est pas due au hasard, elle émane de l'histoire et de l'importance que va avoir cet organisme depuis les débuts du 20^{ème} siècle lors de sa création, jusqu'à aujourd'hui.

Le 29 mai 1920, l'Office Public d'Habitations à Bon Marché (OPHBM) est créé sous l'impulsion du maire Edouard Herriot. En quarante ans, l'OPHBM⁴⁵ de Lyon va construire près de 8 000 logements caractéristiques de la modernité (chauffage collectif, salle d'eau et ascenseurs) se constituant par la même occasion un patrimoine de logement important à l'échelle de la ville. À partir des années 60, ce sont 6 000 logements qui seront construits par l'Office en seulement dix ans. Ces deux grandes phases de construction donneront naissance aux grands-ensembles de Lyon et de sa région à l'instar du quartier des États-Unis, de Mermoz, Vaulx-en-Velin, ou encore celui de la Duchère.

Suite aux premières vagues de décentralisation des années 1980, des agences de proximité vont apparaître aux alentours des grands ensembles d'habitations dans l'objectif de permettre une communication directe entre locataires et bailleurs. En 1994, L'Office Public d'HLM change de statut et devient l'Office Public d'Aménagement et de Construction du Grand Lyon (OPAC du Grand Lyon). La fin du 20^{ème} siècle va se caractériser par l'arrivée de deux nouveaux enjeux majeurs pour L'OPAC du Grand Lyon, à savoir la question environnementale et le développement durable ainsi que le renouvellement urbain. De grandes opérations de renouvellement et de réhabilitation du parc ancien sont lancées sur l'ensemble de son patrimoine à partir des années 1980 et 1990.

À l'aube des années 2010, tous les offices municipaux et les OPAC deviennent des OPH. L'OPAC du Grand Lyon va alors prendre la nouvelle dénomination de GrandLyon Habitat encore en vigueur à ce jour. GrandLyon Habitat définit sa politique de développement selon trois grands axes qui sont celui de l'aménagement et de la rénovation de logements anciens dans le respect des normes d'accessibilité et de consommation énergétique, celui des

⁴⁵ Appellation qui deviendra OPHLM en 1950.

nouvelles formes d'habitats afin de répondre à une demande toujours plus diversifiée en termes de logement et pour finir la construction et la vente directe d'immeubles neufs à un prix inférieur à celui du marché (accession sociale).

Le parc de logement géré par GLH à l'échelle de la ville offre une diversité de l'habitat aussi bien à travers la typologie des logements que leur année de construction. En effet, des immeubles anciens du quartier Saint-Jean ou de la Croix Rousse jusqu'aux constructions neuves de la Buire en passant par l'important parc des années 60, celui du début du 20^{ème} siècle n'est pas à négliger. Le parc HBM, construit dans les années 1920 et 1930, représente plus de 4 000 logements répartis sur 13 cités HBM dans les différents arrondissements de la Ville de Lyon (cf. tableau ci-dessous). Rappelons que le parc HBM de l'ensemble du territoire lyonnais, tous bailleurs confondus, équivaut à environ 5 400 logements, cela vient conforter la prééminence de GLH sur le parc de logement lyonnais. Sur les 4 029 logements de type HBM gérés par GLH, 3 156 leur appartiennent, ils sont propriétaires de ces logements et 873 d'entre eux appartiennent à la Ville de Lyon, ils sont simplement gestionnaires de ces logements.

Fig. 26 – Tableau du patrimoine HBM dont GLH est propriétaire et gestionnaire

Arrondissement	Propriétaire	Résidence	Nb de logements
1^{er}	GrandLyon Habitat	Clos Jouve	297
2^{ème}	GrandLyon Habitat	Perrache	275
	Ville de Lyon	Ravat	62
3^{ème}	GrandLyon Habitat	Montchat	247
	GrandLyon Habitat	Feuillat	72
	GrandLyon Habitat	Dauphiné	231
	Ville de Lyon	Lavoisier	115
4^{ème}	GrandLyon Habitat	Croix Rousse	171
6^{ème}	Ville de Lyon	Bossuet	146
7^{ème}	Ville de Lyon	Gerland	550
8^{ème}	GrandLyon Habitat	Tony Garnier	1 542
	GrandLyon Habitat	Le Royal (Vienne)	36
9^{ème}	GrandLyon Habitat	Marius Donjon	285

b) Mise en valeur et modernisation des cités HBM

Le parc HBM détenu par GLH représente un véritable potentiel aussi bien sur les plans patrimonial, urbain et social. En effet, cette richesse des HBM est une réponse adéquate aux

actuelles demandes de logements ainsi qu'une grande opportunité d'évolution urbaine des quartiers dans lesquels se trouvent ces cités. C'est aussi une opportunité de valoriser un patrimoine remarquable qui vient confirmer la richesse patrimoniale de la ville de Lyon ainsi que son rayonnement culturel et touristique.

Il est aujourd'hui de plus en plus difficile pour un organisme HLM d'acquérir du foncier compte tenu du coût d'acquisition d'immeubles anciens à réhabiliter ou de logements dans les programmes neufs en VEFA⁴⁶. De plus, la densification urbaine entraîne inévitablement une raréfaction des terrains constructibles au sein de la ville. C'est la raison pour laquelle GLH a tout intérêt à porter une attention particulière à son patrimoine existant. Les nombreuses habitations offertes par le parc HBM lyonnais se composent de petits logements à faibles surfaces et dont les loyers sont peu élevés. Cette accessibilité renforcée au logement social permet de répondre à un grand nombre d'attentes de ménages à faibles ressources ne pouvant se loger dans le parc privé. Le parc HBM est ainsi une réponse à préserver notamment pour une meilleure diversité de l'offre de logement au sein de la ville centre. Par ailleurs, la petite taille des logements est notamment une opportunité de favoriser les enjeux de mixité sociale. Contrairement au parc des années 60, les logements HBM ne sont plus aptes à recevoir des familles nombreuses. Il y a donc une possibilité de limiter la concentration de ménages en grandes difficultés économiques et sociales grâce à une nouvelle politique d'attribution plus diversifiée qui privilégie l'accueil de jeunes étudiants ou de jeunes actifs, mais notamment des jeunes couples sans enfants ou de ménages monoparentaux. L'accueil de personnes âgées et à mobilité réduite font aussi partie du public visé par GLH compte tenu de la proximité de services et de commerces qu'offrent ces cités.

Concernant l'aspect plus urbain, les cités HBM bénéficient d'une situation avantageuse dans le tissu urbain de la ville. Elles sont bien desservies par les transports en commun et présentent une densité urbaine assez faible permettant d'offrir aux habitants des espaces extérieurs de grande taille. Cet espace disponible est notamment une opportunité urbaine en termes d'aménagement d'espaces extérieurs. Bien qu'elles abritent à l'heure actuelle uniquement des logements sociaux, GLH envisage à l'avenir une plus grande mixité résidentielle au sein de ces ensembles par le biais de l'accession sociale sur une partie du parc existant ainsi que de l'accession privée dans des programmes neufs issus d'une densification volontaire du bâti existant.

⁴⁶ Le terme VEFA est l'abréviation de Vente en Etat Futur d'Achèvement. Cela signifie que le bailleur achète un bien immobilier neuf dont la construction n'est pas encore achevée. Dans certains cas, la construction démarrera plusieurs mois après l'acquisition du bien.

Les cités HBM sont notamment reconnues pour leur valeur historique et patrimoniale très riche et nécessitant d'être davantage valorisée afin de contribuer au rayonnement culturel et touristique de la ville de Lyon. En effet, ces ensembles d'habitations sont d'importants témoins et marqueurs du passé (cf. [Chapitre 1](#)). La révolution industrielle et le logement ouvrier, l'architecture hygiéniste, la naissance de l'urbanisme et de la modernité, nombreuses sont les empreintes historiques laissées par ces ensembles. Malgré leur caractère historique et patrimonial marqué, toutes les cités HBM de Lyon ne sont pas inscrites dans un périmètre de protection particulier. Les résidences Tony Garnier, Perrache et Gerland-La Mouche sont inscrites au patrimoine remarquable du 20^{ème} siècle. Bien que presque centenaires, ces cités HBM répondent tout de même à des enjeux modernes étant toujours d'actualité telle que la forme urbaine, la densité, la qualité de l'habitat, l'offre de logement, l'accessibilité, etc. Il y a donc une dimension temporelle très présente lorsque l'on s'intéresse à ces ensembles. On vient à se demander comment se servir du passé pour améliorer le présent et préparer l'avenir, les trois temps étant indissociables les uns des autres.

La valorisation de ce patrimoine est avant tout à destination des résidents qui l'habitent. GLH est conscient du sentiment de fierté et d'attachement que des habitants peuvent avoir à l'égard de leur lieu de vie. Ce sentiment d'appartenance peut varier d'une cité une à autre, il est très marqué dans les cités HBM où l'histoire du quartier est la plus riche à l'instar de la cité Tony Garnier très investie dans le milieu associatif de vie de quartier. Il y a un réel désir de vivre-ensemble exprimé à travers des valeurs comme la paix ou l'égalité, une entraide importante symbolisée par la convivialité et la solidarité entre les locataires. C'est d'ailleurs ce qui a permis de donner naissance au musée urbain de la cité Tony Garnier que nous aborderons plus en détail dans la suite de cette étude.

c) Une réponse par la réhabilitation

Au regard des différents aspects à valoriser, des opportunités offertes par ces ensembles ainsi que leur vieillissement, il est devenu nécessaire pour GLH d'intervenir sur ce patrimoine considéré comme un bien rare et précieux. Pour ce faire, la réhabilitation a été choisie afin de répondre aux attentes en termes de confort moderne, d'exigences énergétiques et de valorisation patrimoniale. Un grand programme de réhabilitation d'envergure a donc été lancé en 2013 sur l'ensemble des cités dont GLH est propriétaire. Aujourd'hui de nombreux chantiers sont encore en cours dans toute la ville, des projets ont même été finalisés à l'image de la résidence Montchat dans le 3^{ème} arrondissement.

Fig. 27 - Résidence Montchat après sa réhabilitation, Lyon 8^{ème}



La réhabilitation est une opération qui consiste à intervenir sur une partie ou sur l'ensemble d'une résidence, afin d'améliorer la qualité de vie de ses habitants et de ses futurs occupants. Les travaux de réhabilitation peuvent avoir lieu dans les parties communes des immeubles et à l'intérieur des logements ainsi que sur l'enveloppe des bâtiments ou les espaces extérieurs. Selon les projets, une attention plus particulière peut être retenue sur l'un des aspects suivants, bien que certains ensembles nécessitent d'intervenir en profondeur sur plusieurs de ces enjeux.

L'amélioration du cadre de vie permet d'offrir aux locataires un environnement plus agréable en rendant la résidence plus attrayante. Cela peut s'effectuer à travers l'aménagement d'espaces extérieurs, l'embellissement des parties communes, ou encore le ravalement des façades. Il y a ensuite un enjeu à sécuriser la résidence. Parfois sujette à des problèmes de vandalisme et de nuisances sonores la nuit⁴⁷, GLH souhaite renforcer la sécurité de certaines cités HBM ainsi qu'améliorer la tranquillité de ses résidents grâce à une sécurisation des accès et l'installation d'interphones parfois inexistants. L'accessibilité est un problème qui revient de façon récurrente sur les différentes cités HBM. Face à une population vieillissante, il y a un intérêt particulier pour permettre le maintien à domicile des personnes âgées et celles à mobilité réduite⁴⁸. Pour ce faire, des rampes d'accès peuvent être installées, des équipements dans les salles de bain comme des barres d'appui peuvent être privilégiés. La construction ou la maintenance d'ascenseurs est une priorité sur des immeubles pouvant aller jusqu'au R+5. Concernant les équipements, il y a un besoin important de remise aux normes et de modernisation afin de garantir aux résidents des équipements fiables et performants. Cela peut-être la mise aux normes d'installations électriques, l'adaptation de la sécurité incendie ou bien la mise aux normes des ascenseurs. Ensuite il y a un besoin très fort d'améliorer le confort de vie au sein des logements dont l'exiguïté pose des problèmes d'adaptation⁴⁹. Afin de remédier à ces problèmes, un agrandissement ou une redistribution de certaines pièces ainsi que la reconfiguration d'un logement sont envisagés par GLH. Pour finir, l'optimisation des performances énergétiques du bâtiment est devenue une obligation sur l'ensemble des opérations de réhabilitations lancées par GLH. Au-delà de répondre aux exigences environnementales du développement durable en termes de consommation d'énergie, cela va permettre aux locataires d'alléger fortement leurs charges et donc leurs dépenses. Cet enjeu est rendu possible grâce au renforcement de l'isolation du bâtiment, à la mise en place d'une Ventilation Mécanique Contrôlée (VMC), à l'installation d'équipements plus économiques ou utilisant des énergies renouvelables (panneaux solaires, chauffage urbain, etc.).

La réhabilitation suit une démarche de concertation et un accompagnement social renforcé auprès des locataires. En 2013, GLH a signé une charte de concertation avec les associations représentatives du Conseil de Concertation Locative⁵⁰ afin de préciser ses engagements sur la réhabilitation et le suivi des locataires. Il y a donc un réel engagement de

⁴⁷ Cf. Annexes – Entretien n°2

⁴⁸ Cf. Annexes – Entretien n°1

⁴⁹ Cf. Annexes – Entretien n°1

⁵⁰ Dans le cadre de la loi SRU 2000 les bailleurs sont dans l'obligation d'élaborer un plan de concertation locative, couvrant l'ensemble de leur patrimoine avec les représentants des locataires. Ce plan définit les modalités pratiques de la concertation et instaure un ou plusieurs conseils de concertation locative

la part de GLH pour favoriser l'adhésion des locataires et leur bonne compréhension d'un projet de réhabilitation. Au regard des caractéristiques de peuplement du parc HBM, l'occupation sociale y est souvent sensible avec une part importante de ménages fragiles notamment pour les personnes âgées pour lesquelles les travaux de réhabilitation peuvent représenter une grande inquiétude⁵¹. La concertation s'appuie avant tout sur la mise à disposition de logements témoins au sein même des cités HBM en cours de la réhabilitation. Généralement réalisé sur des logements vacants en amont des premières phases de chantier, le logement témoin permet aux locataires de se projeter et de mieux appréhender les enjeux et l'intérêt des travaux. Sur certaines cités HBM, notamment celles dépourvues d'associations représentatives ou de comités de locataires, un prestataire de type Maîtrise d'Œuvre Sociale est désigné par GLH afin de servir d'interlocuteur direct avec les habitants. Présent sur le chantier tout au long des travaux, cet interlocuteur permet de répondre aux questionnements des résidents et sert à faire le lien entre les différents acteurs du projet⁵². Des permanences sont tenues à destination des habitants et le prestataire est chargé de s'occuper de tous les besoins spécifiques aux résidents, aux entreprises de travaux ou encore à l'organisation des déménagements des locataires. Il est tenu de faire des comptes rendus réguliers auprès de GLH afin d'assurer un suivi de l'avancement des travaux.

Les programmes de réhabilitation demandent également des compétences spécifiques et l'intervention de différents acteurs. Tout d'abord nous avons le maître d'ouvrage qu'est GLH. C'est lui qui commande et finance le projet. La direction du patrimoine de GLH conduit l'opération et donne les directives en collaborant avec l'agence de proximité assignée à la résidence concernée. Ensuite il y a les équipes d'ingénierie chargées de la maîtrise d'œuvre qui vont, sous les directives de GLH, réaliser le projet et coordonner les travaux. Ces équipes se composent d'architectes, de bureaux d'études techniques, d'économistes, d'un pilote de chantier et d'un bureau de contrôle veillant au bon respect des règles de construction et à la sécurité du chantier. Il y a les entreprises privées de travaux qui vont réaliser l'électricité, la plomberie ou la menuiserie. Et pour finir la Maîtrise d'œuvre sociale chargée de l'accompagnement et du suivi des locataires, mais aussi du bon déroulement des travaux, ils sont en contact direct avec le maître d'ouvrage pour qui elle travaille. Au-delà des acteurs directement impliqués à ces programmes, il existe une série d'acteurs et de partenaires institutionnels et financiers tels que les services de l'État ou les collectivités locales. Sur les cités intégrées à un périmètre de protection spécifique vis-à-vis de son patrimoine, GLH est

⁵¹ Cf. Annexes – Entretien n°2

⁵² Cf. Annexes – Entretien n°2

dans l'obligation de se référer aux Architectes des Bâtiments de France⁵³ (ABF) afin de s'assurer du respect des normes de conservation et de mise en valeur. Cette collaboration doit donner suite à un accord mutuel encadré par une autorisation d'urbanisme qui donnera lieu à la réalisation des travaux préconisés.

Pour beaucoup de cités HBM, les programmes de réhabilitation impliquent des travaux de restructuration et de reconfiguration des logements entraînant un relogement provisoire ou parfois définitif des locataires. C'est la principale difficulté à gérer pour les représentants ou les prestataires engagés dans l'accompagnement des résidents. L'objectif est de rendre l'opération la moins traumatisante possible pour les habitants. La plupart d'entre eux ont la possibilité d'être relogés provisoirement dans d'autres appartements au sein de la même cité pendant toute la durée de réalisation des travaux. Généralement, l'immeuble le moins occupé (celui où il y a le plus de logements vacants) est vidé de ses habitants qui sont relogés définitivement par le bailleur qui se doit de prendre en charge le déménagement ainsi que trouver un logement répondant aux attentes des locataires qui sont écartés de la résidence. Cet immeuble servira à accueillir par vagues successives, les locataires dont leur immeuble est en travaux le temps de quelques mois⁵⁴, on parle de « logements relais » ou « logements tiroirs ». Une fois l'immeuble en question achevé, les locataires peuvent regagner leur logement et c'est au tour du second immeuble de se vider provisoirement et ainsi de suite. Les réhabilitations lourdes s'organisent donc selon plusieurs phases par allée d'immeubles avec des relogements/déménagements réguliers de locataires pour des durées fixes. Pour certaines cités, l'immeuble de rotation est le premier à être réhabilité de manière à accueillir les premiers locataires devant être relogés dans des appartements neufs, facilitant la démarche auprès des locataires pouvant être réticents à l'idée d'être relogé. Sur d'autres projets, les travaux nécessaires dans les logements peuvent être réalisés en site occupé, sans que le locataire ait besoin d'être relogé. Cette autre méthode implique de nouvelles difficultés vis-à-vis des habitants, d'autant plus chez les retraités et les personnes sans-emploi qui restent chez eux au cours de la journée.

Concernant le temps de réalisation d'un projet de réhabilitation, tout dépend de la taille de l'ensemble HBM et de l'ampleur des travaux à réaliser. Toutefois on peut noter que ce sont des projets nécessitant de longues périodes de traitement étant donné qu'une grande majorité des logements sont occupés toute l'année, contraignant la réalisation des travaux selon un plan de phasage dans le temps. Le financement d'un programme de réhabilitation varie

⁵³ Les architectes des Bâtiments de France (ABF) sont chargés de rendre cohérent le respect du patrimoine et l'aménagement du territoire.

⁵⁴ Cf. Annexes – Entretien n°1 et 2

fortement d'un ensemble à un autre. La taille de la résidence, les caractéristiques des immeubles à rénover et la nature des travaux à réaliser sont les principaux facteurs du coût d'un projet de réhabilitation. Le coût d'un programme intègre non seulement les travaux, mais aussi le coût de certaines études (architectes, bureaux d'études techniques), du suivi des travaux, de l'accompagnement social ainsi que de la communication. Les opérations de réhabilitation sont financées par le maître d'ouvrage. GLH investit une part majoritaire du coût de l'opération sur ses fonds propres. Des emprunts sont réalisés auprès de la Caisse des Dépôts et des subventions ou des aides peuvent être perçues par GLH de la part de l'État, de l'ANRU, de la région Auvergne-Rhône-Alpes, de l'Union européenne, des collectivités locales ou encore d'autres partenaires investis au projet. Comme le permet la loi, les travaux de réhabilitation entraînent une participation des locataires par le biais d'une évolution du montant des loyers. Cette hausse de loyer est compensée par une réévaluation des aides au logement pouvant prendre en charge une partie de cette hausse ainsi que par une réduction des charges suite aux travaux portant sur l'amélioration des performances énergétiques.

III. Étude de cas : Le quartier des États-Unis et la cité Perrache

a) La Cité Tony Garnier : Du projet à la naissance de la plus grande cité HBM de Lyon

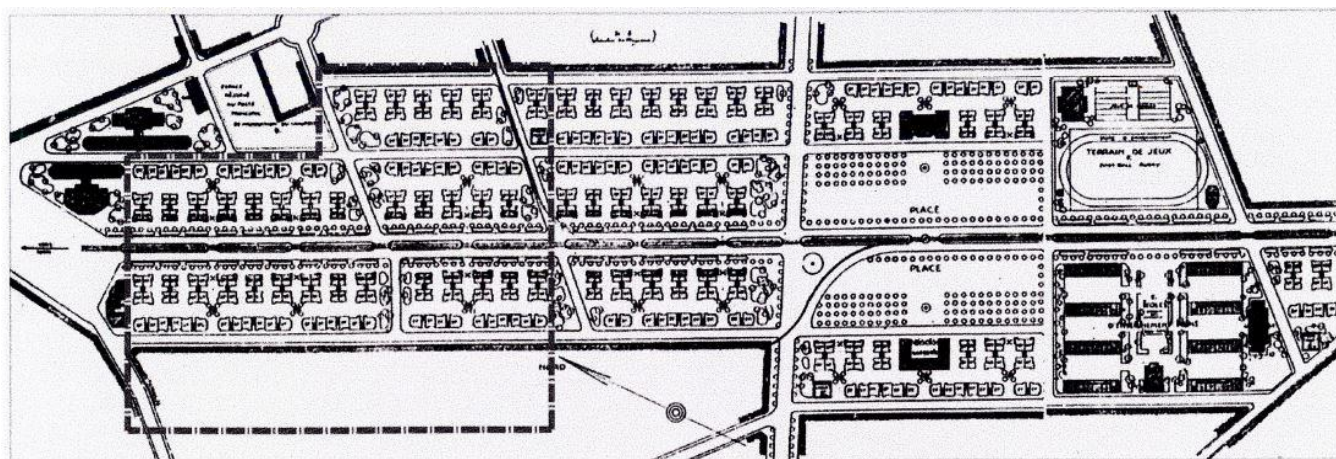
Le projet urbain du quartier des États-Unis prend naissance en 1912, lorsqu'à la demande d'Edouard Herriot, un Plan d'Extension et d'Embellissement de la ville de Lyon prévoit la création d'un boulevard intercommunal reliant le quartier de la Guillotière (7^{ème} arrondissement) à la commune de Vénissieux au sud-est de Lyon. Le projet des États-Unis s'inscrit dans un contexte d'expansion urbaine et de développement du 8^{ème} arrondissement qui tend à rayonner à l'échelle de la ville. Cinq ans plus tard, en 1917, un plan de faisabilité est confié à l'architecte Tony Garnier et prévoit la construction d'un ensemble de logements ouvriers le long du boulevard dans le 8^{ème} arrondissement. L'étude du projet urbain prendra trois années de 1917 à 1920 avant d'être réalisée. Une véritable ville industrielle est alors conçue répondant au fort besoin de logements pour les travailleurs du secteur industriel en plein essor. « Une grande voie de 50 mètres de large sur 5 kilomètres de longueur environ sera bordée d'immeubles en location sur une profondeur variant avec les emplacements occupés par les industries »⁵⁵ disait Tony Garnier. La cité des États-Unis prévoit d'accueillir 50 000 personnes réparties dans des immeubles de trois étages sur rez-de-chaussée ainsi que la présence de tous les services nécessaires au bon vivre des habitants. Néanmoins, la municipalité lyonnaise fait face à des problèmes fonciers et financiers ce qui va entraîner une réduction importante du projet en 1920, seulement 12 000 habitants pourront s'installer au quartier des États-Unis. Le nouveau projet prévoit la création de 1 730 logements et de 114 commerces répartis sur 123 immeubles. Des équipements tels que des écoles primaires, un terrain de jeux, un gymnase, une piscine ou encore une bibliothèque sont notamment programmés. L'ensemble dispose à l'origine d'un chauffage urbain collectif.

Le projet urbanistique de Tony Garnier s'articule le long d'un très large boulevard qui représente la colonne vertébrale du quartier des États-Unis. Le projet se compose d'îlots urbains desservis par quatre rues parallèles à cet axe ainsi que des voies perpendiculaires qui forment une trame viaire quadrillée. Il y a une hiérarchisation de la voirie ainsi qu'un certain nombre de paramètres hygiéniques pris en considération dans le cadre de ce projet tel que

⁵⁵ GARNIER, Tony. *Les Grands Travaux de la Ville de Lyon*, 1923. Paris, Ch. Massin, Éditeur, 1920. Propriété de l'État, Cité de l'architecture et du patrimoine, musée des Monuments français.

les conditions d'ensoleillement et l'aération des bâtiments qui dépendent de l'orientation des habitations, de la largeur des voies ainsi que de la hauteur des immeubles (R+3 prévus à l'origine). Des jardins et espaces végétalisés sont notamment prévus. En effet, l'organisation des îlots se fait autour de cours intérieures à l'intérieur desquelles se trouvent des plantées d'arbres, des pergolas, des bancs et des jeux pour enfants. Ces cours qualifiées de « traboulantes » par Tony Garnier, permettent une traversée aisée du quartier et offrent aux résidents des espaces de loisirs et de détente de qualité.

Fig. 28 - Quartier des États-Unis, projet d'ensemble en 1920



La première tranche du projet s'étend de 1920 à 1925, Tony Garnier propose un alignement des bâtiments relevant d'une conception à l'identique. Chaque immeuble est destiné à une typologie de logement allant du T3 au T5. En 1922, la construction de trois immeubles « prototypes » est lancée pour chacune des trois typologies. Mais en 1924, compte tenu de la crise croissante du logement et du coût d'acquisition du foncier, il est imposé à Tony Garnier de densifier le programme sur une emprise foncière réduite pratiquement de deux tiers ce qui impliquait inévitablement une surélévation des immeubles jusqu'au 5^{ème} étage. Tous les programmes réservés aux services en rez-de-chaussée sont abandonnés pour ne conserver que des logements. Cet événement marquera une rupture entre Tony Garnier et sa perception du projet qu'il ne considérera jamais comme une réussite au regard de l'impossibilité à exprimer pleinement sa vision hygiéniste de l'époque.

Fig. 29 - Plan définitif selon la typologie des logements



La deuxième tranche du projet se réalisera de 1930 à 1934. Suite à l'instauration de la loi Loucheur, de nouveaux financements de la part de l'Etat et des collectivités va permettre de poursuivre le projet de Tony Garnier. Le plan masse du quartier est à nouveau remanié pour s'adapter au maximum de hauteur autorisée par la loi Loucheur (R+5) ainsi que l'introduction d'un nouveau type d'immeuble uniquement destiné aux logements de 2 pièces. Le programme définitif inchangé à ce jour se compose de 1 620 logements répartis dans 46 immeubles ainsi que de 68 commerces. La cité est officiellement inaugurée le 24 juin 1934. Sa superficie est de 8 hectares avec une emprise de 400 mètres de long et de 300 mètres de large.

Fig. 30 - Vue aérienne du quartier vers 1940



Les immeubles sont en forme de « H » et sont desservis par une seule entrée qui donne accès à un escalier qui dessert tous les appartements. Les logements proposés à la location offrent un balcon ouvert, de l'eau courante, des w.c., du gaz à tous les étages ainsi qu'un système de chauffage collectif. Ces équipements sont rares pour l'époque et représentent des signes incontestables de modernité. Le plan de l'appartement comporte toujours dans sa distribution, une pièce principale centrale (salle à manger) distincte d'une cuisine qui bénéficie d'une fenêtre et d'un garde-manger. Dans les T4 et les T5, une des chambres possède un accès indépendant sans être reliée à la pièce principale. La taille des logements est relativement faible, elle varie de 30 à 70 m² selon la typologie des logements.

Une véritable vie associative et de multiples mouvements d'entraide et de sociabilité vont voir le jour au sein du quartier des États-Unis. La vie associative va devenir un élément décisif d'organisation de la vie dans les quartiers d'habitations populaires à cette époque. Celle-ci s'est développée dans un contexte national d'organisation politique et syndicale à l'égard du monde ouvrier ainsi qu'à une échelle plus locale, celle de la vie de quartier très liée aux revendications et à la construction identitaire des travailleurs. Les constructions HBM de l'entre-deux-guerres n'ont pas bénéficié de lieux collectifs de réunion ou d'équipements modernes contrairement aux grands ensembles des années 60. Ce sont donc les associations

qui assurent le lien social et les relations entre habitants. Ces associations vont prendre en charge les activités de loisirs, sportives et culturelles. Elles ont notamment permis aux habitants venus de l'étranger à se regrouper au sein des quartiers. C'est aussi un moyen de faciliter le passage d'une vie rurale à une vie citadine supposée plus ouverte et plus démocratique.

Cette mobilisation citoyenne importante va notamment permettre de répondre à deux grands enjeux du quartier des États-Unis. Tout d'abord son vieillissement ainsi que son manque d'adaptation signalé par les habitants au cours des années 80. Des comités de locataires sont déjà formés à cette époque, ils représentent et défendent le droit des locataires. Face à la désuétude des logements, au manque d'équipement et à la dégradation des parties communes, les locataires vont exiger une réhabilitation du quartier. Leur demande va être entendue, la réhabilitation du quartier prendra 12 ans à s'effectuer de 1985 à 1997 et suivant 7 tranches de travaux. Au cours de cette réhabilitation, plusieurs équipements et installations vont être rénovés et instaurés. Des ascenseurs vont être ajoutés aux emplacements réservés par Tony Garnier qui avait prévu dès le début des années 20 l'espace disponible pour la mise en place d'ascenseurs. Le système d'électricité des immeubles est rénové ainsi que le chauffage, la construction de douche pour les logements qui n'en avaient pas est notamment réalisée au cours de cette réhabilitation. Les parties communes ainsi que les espaces extérieurs sont rénovés et embellis. Toujours à l'initiative des habitants, d'immenses fresques vont être réalisées sur les murs aveugles des bâtiments de façon à valoriser le quartier et à transmettre les valeurs historiques de celui-ci. Certaines fresques sont donc réalisées en l'honneur de l'architecte Tony Garnier, d'autres sont des œuvres d'artistes internationaux et de la Cité de la Création⁵⁶. Ainsi, de 1989 à 2016, 26 murs-toiles ont été réalisés, couvrant une surface de plus de 5 600 m².

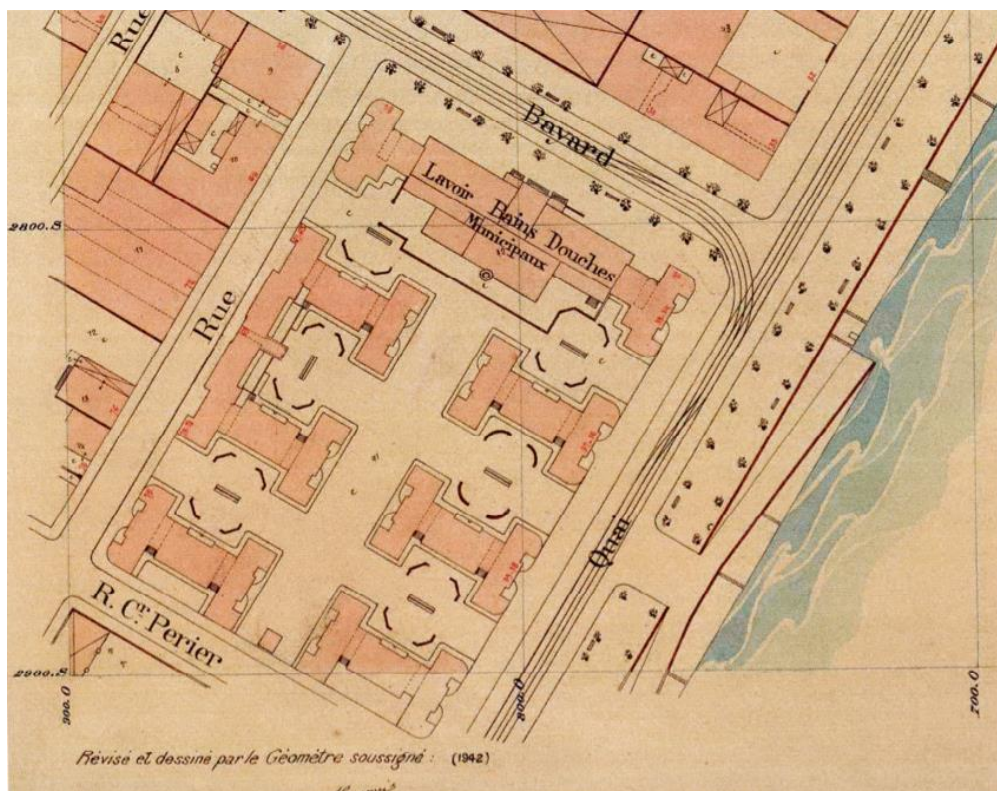
Au même moment et grâce à la mobilisation des locataires, le musée urbain Tony Garnier est créé, celui-ci offre la possibilité de parcourir le quartier à ciel ouvert accompagné d'un guide afin de contempler les fresques et découvrir l'histoire du quartier. GrandLyon Habitat a notamment mis à disposition un logement témoin des années 30 reconstitué avec l'ameublement et les équipements de l'époque. Cet appartement est ouvert à la visite et permet de contribuer à la valorisation du quartier. La muséification du quartier répond à l'importance de la dimension historique, sociale, culturelle et associative propre à l'histoire de la cité Tony Garnier.

⁵⁶ Entreprise lyonnaise spécialisée dans le design mural monumental via la conception / réalisation d'ouvrages picturaux patrimoniaux.

b) La cité Perrache, une opportunité remarquable pour la ville de Lyon

Le projet de la cité Perrache naît en 1928 lorsque la municipalité lyonnaise décide de retenir une vaste parcelle située le long du Rhône à la place des abattoirs transférés dans le quartier de Gerland. Un programme de logements sociaux est alors prévu sur cette parcelle. Dans le même temps, la loi Loucheur de 1928 permet de céder le terrain pour la moitié de son prix à l'Office HBM de la ville de Lyon. L'opération va donc bénéficier d'importants prêts de l'État accordés aux Offices. En 1929 les architectes Victor-Adrien Robert et Jean Marin sont retenus pour la réalisation de ce projet qui répond à une logique de standardisation. Cette méthode de préfabrication est une réponse adéquate à la construction économique de logements misant sur le bien-être des habitants et sera très largement reprise lors des programmes préfabriqués des grands ensembles dans les années 60. L'ensemble de l'opération comprend à l'origine 281 logements répartis dans six bâtiments en forme de « H », onze commerces à rez-de-chaussée ainsi qu'un programme de lavoir et de bains-douches regroupé dans un bâtiment unique au nord de la parcelle. Les logements seront achevés en 1934 tandis que les bains-douches le seront seulement en 1937. Les bains douches seront financés uniquement par la municipalité, n'étant compris dans le cadre des subventions perçues grâce à la loi Loucheur.

Fig. 31 - Plan masse de la cité Perrache, 1942

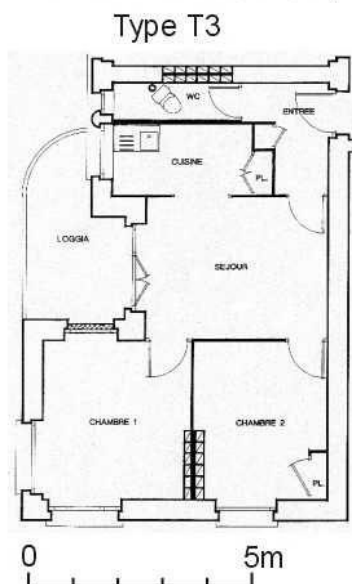


La composition du quartier est parfaitement symétrique selon un plan régulier permettant de nombreuses possibilités d'accès. La perméabilité de l'îlot est très marquée à la cité Perrache et résulte pleinement d'une volonté quant aux raisons hygiéniques. La cité Perrache offre à l'origine quatre typologies de logements allant du T1 au T4 avec 50 logements d'une pièce, 67 logements de deux pièces, 118 logements de trois pièces ainsi que 48 logements de quatre pièces. Les surfaces des logements sont très réduites, les T2 font environ 34 mètres carrés et les T4 environ 60⁵⁷. Compte tenu de la construction de bains-douches, les appartements étaient uniquement équipés de w.c. à la construction et ne disposaient pas de douches⁵⁸. Contrairement à la structure des logements traditionnelle à Lyon à cette époque, la cuisine est une petite pièce à part ouvrant sur un dégagement et sur la salle à manger. Les w.c. situés en façade sont ventilés naturellement. Depuis la construction des logements, la cité Perrache a connu plusieurs phases de réhabilitation successives venues apporter différents éléments de confort et des équipements modernes. Entre 1970 et 1971, des ascenseurs ont été greffés aux immeubles, un travail a notamment été réalisé pour l'entretien des façades des bâtiments. Les terrasses des logements concernés ont été rénovées entre 1975 et 1977. Un grand programme de réhabilitation est lancé par l'OPAC du Grand Lyon entre 1992 et 1994 pour la création des salles de bain. Cette réhabilitation va modifier l'organisation des logements.

Fig. 32 - Plan type d'un appartement T3 selon les plans d'origine

Plan de l'appartement T3

Dess. Inv. P. Cherblanc, 2003, d'après plans OPCHLM, 1993.

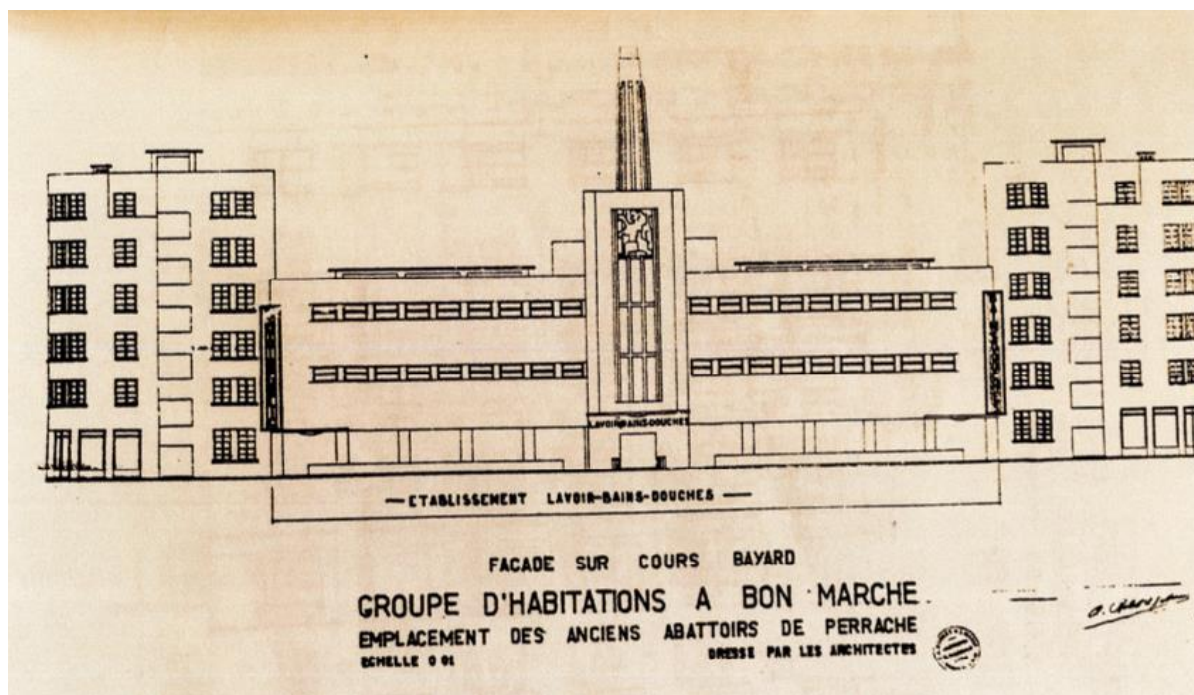


⁵⁷ Cf. Annexes – Entretien n°1 et 3

⁵⁸ Cf. Annexes – Entretien n°1 et 3

Le premier programme de bains-douches date de 1931 et se caractérise par un plan symétrique avec une entrée et un escalier central menant à deux étages. Le rez-de-chaussée accueille deux lavoirs situés de part et d'autre de l'entrée avec des essoreuses, un bureau et des w.c. Le premier et le deuxième étage sont quant à eux destinés aux bains et aux douches. Le compartiment de gauche est réservé aux hommes tandis que celui de droite pour les femmes. Ils sont complétés par une salle d'attente, des w.c. et une lingerie. Le deuxième projet de bains-douches accepté en septembre 1931 ne comporte qu'un seul niveau sur rez-de-chaussée selon la même distribution entre hommes et femmes. Il est alors prévu la "construction de 50 cabines de bains et de 50 cabines de douches accessibles au public, ainsi que d'un lavoir, local couvert et non fermé, aux dimensions suffisantes pour subvenir aux besoins du quartier et des quartiers voisins"⁵⁹. Les lavoirs seront utilisés jusqu'en 1983 du fait de l'importante baisse de fréquentation. À l'inverse les bains-douches sont toujours autant fréquentés, on observe même une augmentation des entrées, ouverts au public, y compris des habitants du quartier n'étant pas installés à la cité Perrache pouvaient en bénéficier. Toutefois, le développement de la modernité et l'apparition progressive des salles de bain au sein des logements vont encourager la municipalité lyonnaise à fermer les bains-douches et à reconvertir les locaux en un gymnase et une salle polyvalente. Les bains-douches de l'aile droite sont tout de même conservés et le 1er étage de l'aile gauche est affecté à un centre de soins et à des bureaux d'aide sociale.

Fig. 33 - Coupe transversale du 1^{er} projet des bains douches, façades cours Bayard, 1931



⁵⁹ SOCIÉTÉ ACADEMIQUE D'ARCHITECTURE DE LYON, *Le logement populaire à Lyon et sa région 1890-1940*, Tome 2 : 1920-1940. Bulletin n°23, Janvier 2017, 283 pages.

Fig. 34 - Cité Perrache, vue depuis le sud, 1935



Fig. 35 - Espace central. Au fond les bains-douches, 1936

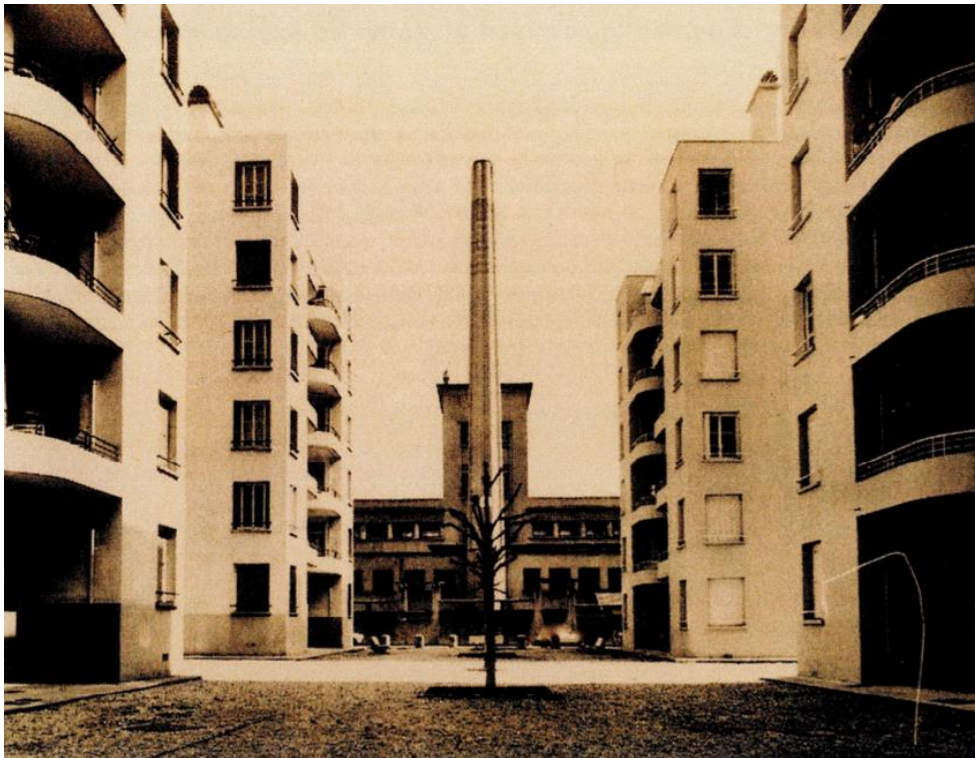


Fig. 36 - Entrée des bains-douches



c) Regards croisés de deux ensembles au cœur de projets de réhabilitation

Malgré certaines différenciations, les projets de réhabilitation de la cité Perrache et Tony Garnier présentent de nombreuses similitudes. Tout d'abord du fait du phasage qui a été planifié pour le quartier des États-Unis, la première tranche sujette à la réhabilitation se compose de 275 logements. C'est le même nombre de logements qu'à Perrache où il a été possible de réaliser les travaux sur l'ensemble de la cité HBM. Ces deux ensembles relèvent d'un intérêt patrimonial important compte tenu de leur labélisation au « Patrimoine remarquable du 20^{ème} siècle ». Ils font tous les deux état d'un vieillissement et d'une dégradation importante nécessitant une adaptabilité renforcée. L'intérieur des logements témoigne d'une époque révolue en termes de commodités, les surfaces des logements et de certaines pièces sont très réduites. La consommation énergétique de ces ensembles est catastrophique du fait du manque d'isolation et de modernisation de l'équipement au sein des bâtiments. De plus la population qui habite ces deux ensembles se caractérise par une fragilité marquée avec de très faibles ressources et une composition relativement similaire (majorité de personnes âgées vivant seules depuis plus de 20 ans dans le même logement).

On retrouve ces grandes caractéristiques au-delà de la cité Perrache et Tony Garnier, elles représentent en quelques sortes un portrait général des ensembles HBM des années 30 que GrandLyon Habitat a su mettre en lumière afin de justifier son intervention et d'énoncer les enjeux de la réhabilitation. Ces enjeux peuvent se résumer autour de trois grands axes qui sont la préservation et la mise en valeur d'un patrimoine d'exception ; l'amélioration des performances énergétiques afin de contribuer au développement durable ; l'amélioration du confort et du cadre de vie des locataires pour lesquels une intervention s'est avérée nécessaire.

Pour ces deux ensembles HBM, les travaux ont d'abord porté sur l'extérieur des bâtiments où une réfection des toitures et des façades a été engagée. L'isolation a été le mot d'ordre des opérations effectuées sur l'enveloppe des bâtiments. Celle-ci n'a cependant pas été la même pour la cité Perrache et Tony Garnier. À Perrache une isolation traditionnelle a été privilégiée soit par l'intérieur ou par l'extérieur selon le côté des bâtiments (à la fois pour des raisons économiques et patrimoniales)⁶⁰. Concernant la cité Tony Garnier disposant d'une valeur patrimoniale plus importante qu'à Perrache, les Architectes des Bâtiments de France ont exigé une conservation à l'identique des façades. C'est pourquoi GLH a opté pour un induit isolant

⁶⁰ Cf. Annexes – Entretien n°3

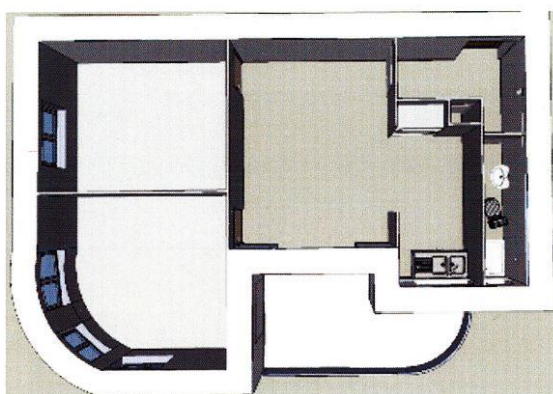
par l'extérieur permettant la conservation à l'identique exigée ainsi qu'un gain d'espace à l'intérieur des logements qui n'aurait pu être rendue possible avec une isolation par l'intérieur⁶¹.

Concernant les parties communes, elles ont toutes les deux fait l'objet d'une remise aux normes des équipements et des installations ainsi que d'un renforcement des dispositifs de sécurité (systèmes de chauffages et de ventilation, sécurité incendie, système électrique et d'accès à internet et télévision par la fibre optique, boîtes aux lettres et interphones). Les ascenseurs vieillissants ont notamment été remplacés. Des locaux-poubelles ont été créés et une réfection des halls d'entrée et des cages d'escaliers par une mise en peinture des murs et plafonds ainsi qu'un remplacement des éclairages ont été réalisés. Seule la cité Tony Garnier a cependant fait l'objet d'un travail assez conséquent sur l'accessibilité et l'installation de nouvelles rampes d'accès à destination des personnes à mobilité réduite dans les parties communes. Le besoin était d'autant plus marqué à Tony Garnier où de nombreux problèmes d'accessibilité ont été relevés contrairement à la cité Perrache⁶².

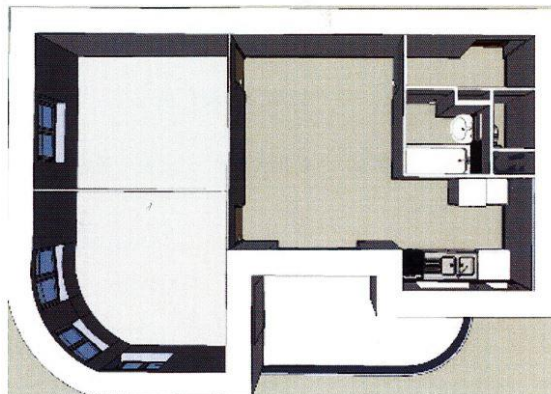
Les travaux réalisés au sein des logements n'ont pas répondu aux mêmes critères d'un ensemble à l'autre. La cité Perrache a fait l'objet d'un remplacement intégral de toutes les fenêtres par du double vitrage performant. La salle de bain, les w.c., la cuisine et le hall d'entrée ont été rénovés et restructurés⁶³. Les installations des salles d'eau (robinetterie, évier, lavabo) ainsi que le revêtement des sols, murs et plafonds ont bénéficié d'une rénovation classique et rudimentaire. Des nouveaux radiateurs ont été installés dans les logements. L'isolation par l'intérieure et par l'extérieure des logements a été réalisée.

Fig. 37 – Évolution des plans d'un logement T3 après restructuration, cité Perrache

T3 MOYEN AVANT RÉHABILITATION



T3 MOYEN APRÈS RÉHABILITATION



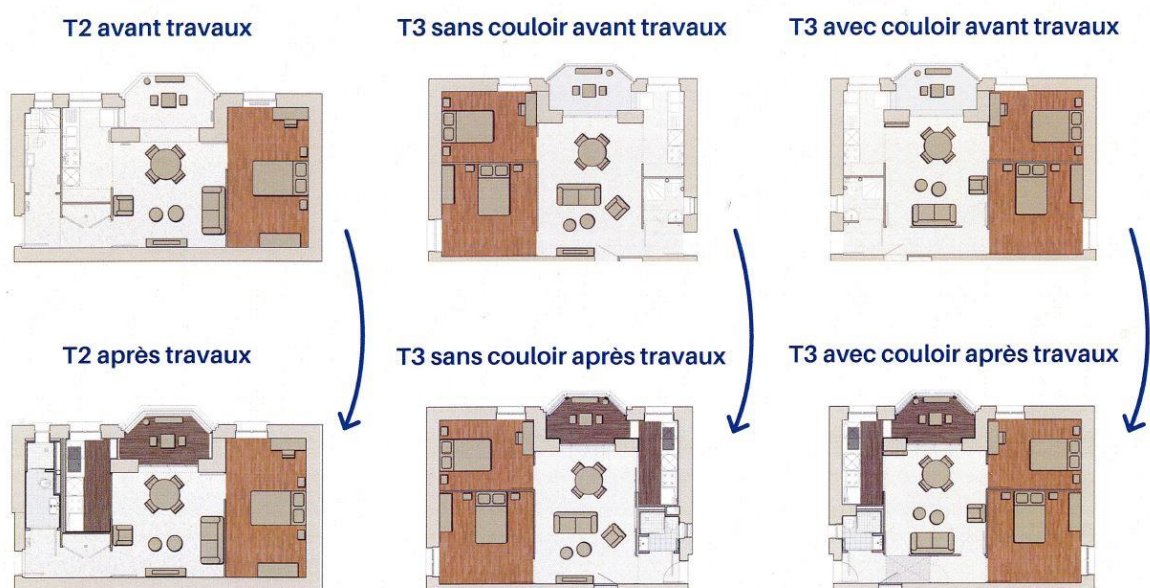
⁶¹ Cf. Annexes – Entretien n°1

⁶² Cf. Annexes – Entretien n°1 et 3

⁶³ Cf. Annexes – Entretien n°3

À Tony Garnier, les travaux de réhabilitation au sein des logements n'ont pas donné lieu à une restructuration des plans hormis l'exception des rez-de-chaussée⁶⁴. Les logements ont bénéficié d'une réfection complète des pièces humides où l'accent a été mis sur le mobilier (meuble évier, plan de travail, robinet à hauteur sur le mur) et un revêtement de qualité (sols, murs et plafonds). Dans tous les logements, les douches sont aménagées en douche à l'italienne pour des raisons d'accessibilité et d'espace. Des étagères accessibles ont été créées afin de rendre le logement plus confortable et accessible aux personnes âgées⁶⁵.

Fig. 38 – Évolution des plans des logements, cité Tony Garnier



Les logements de ces deux ensembles HBM ont reçu un remplacement ou une amélioration des portes palières. Le système de ventilation et d'électricité a été entièrement remis aux normes actuelles. Tous les logements ont bénéficié d'une remise en peinture complète et d'une reprise des sols et du parquet présent à l'origine qui est conservé. Dans le cadre de la réhabilitation, GLH offre la possibilité d'installer des équipements optionnels sur commande tels que des barres d'appui dans les salles d'eau pour les personnes à mobilité réduite. Pour des raisons de limitation de la consommation énergétique, le gaz a été supprimé de tous les logements.

Concernant les espaces extérieurs, seulement la cité Perrache est concernée dans le cadre du programme de réhabilitation étudié. La cité Tony Garnier fera bien l'objet d'une revalorisation des espaces extérieurs, mais celle-ci ne s'intègre pas dans le programme de

⁶⁴ Cf. Annexes – Entretien n°1

⁶⁵ Cf. Annexes – Entretien n°1

travaux de la première tranche de réhabilitation. À Perrache, une attention particulière a été retenue sur la sécurisation de la résidence sujette à des problèmes de vandalismes et de prostitution notamment la nuit. Pour ce faire des barrières ont été installées tout autour de la résidence de manière à la fermer et le système d'interphone et d'accès au bâtiment a été rénové afin de garantir une meilleure sécurité pour les habitants⁶⁶. De nouvelles plantations ont été mises en terre et le mobilier urbain présent dans les cours intérieures (pergolas, bancs, poubelles, éclairages, barrières) a été remis en état.

Fig. 39 – Mobilier urbain revalorisé dans la cours ouest de la cité Perrache



Le déroulement des travaux se réalise selon la même organisation à Perrache et Tony Garnier. L'importance des travaux à réaliser nécessite une intervention en site vacant et implique un relogement provisoire des locataires. Le relogement peut parfois même être définitif pour les locataires qui souhaitent quitter la résidence ou bien pour les locataires concernés par la disparition d'un logement suite à une restructuration des rez-de-chaussée (Tony Garnier) et par la mise en place d'un immeuble à logements relais que le bailleur doit vider⁶⁷. Dans chacune des deux cités, un prestataire en Maîtrise d'Œuvre Sociale (MOS) travaille pour le compte de GLH sur l'accompagnement des locataires dans les différentes

⁶⁶ Cf. Annexes – Entretien n°2

⁶⁷ Cf. Annexes – Entretien n°1 et 4

étapes de la réhabilitation. Les locataires sont consultés par la MOS afin de trouver un logement temporaire adapté au sein de la résidence.

La durée moyenne des travaux de réhabilitation d'une allée est d'environ 3 mois à la cité Tony Garnier contre 5 mois à Perrache du fait de la restructuration des plans des logements. Les deux projets de réhabilitation ont été lancés en 2013 avec une première phase d'étude et de conception du projet. C'est lors de ce premier temps que la concertation collective s'est organisée (réunions publiques d'information et de présentation) et que les différents acteurs du projet ont commencé à se coordonner (réunions techniques et de programmation). Néanmoins cette première phase prétravaux n'a pas eu la même durée selon les deux cités HBM. À Perrache, les premiers travaux ont été entamés en 2014 sur les espaces extérieurs, les bâtiments ont commencé à être réhabilités en 2015. Toutefois les travaux ont plus d'un an de retard pour des raisons techniques liées aux matériaux de support et au désamiantage⁶⁸. La durée prévisionnelle d'exécution des travaux est de 44 mois et le projet qui initialement devait se terminer en août 2018 sera finalisé courant 2020. Concernant la cité Tony Garnier, la phase de conception et de concertation entre les acteurs a été très longue. Cela peut s'expliquer du fait de la complexité de cette cité et des aspects de protection patrimoniale qui ont été renégociés à plusieurs reprises. À cela s'ajoute le combat mené par les comités de locataires pour défendre le droit des résidents auprès de GLH⁶⁹. Toutes ces phases de négociation ont beaucoup ralenti l'exécution du projet. L'accord entre GLH et les comités de locataires a été signé qu'en décembre 2018, le début des travaux est donc prévu pour le premier trimestre 2020. La durée prévisionnelle d'exécution des travaux de cette première tranche est de 30 mois.

Le coût total de l'opération de la cité Perrache s'élève à 20 977 000 euros TTC, soit 76 280 euros par logement, tandis qu'à Tony Garnier le coût de l'opération est de 26 300 000 euros soit environ 95 600 euros par logement. Le coût de l'opération par logement est nettement supérieur à Tony Garnier pourtant seulement les logements en rez-de-chaussée sont concernés par la restructuration. Bien que ces deux opérations soient très onéreuses, le projet de Tony Garnier fut particulièrement coûteux notamment du fait des choix réalisés par GLH sur l'isolation et la qualité des équipements apportés aux logements et aux bâtiments.

Ces deux projets sont financés avant tout par GLH qui investit 58% du coût total de l'opération en fond propre pour la cité Perrache et 70% pour la cité Tony Garnier. Cette part

⁶⁸ Cf. Annexes – Entretien n°3

⁶⁹ Cf. Annexes – Entretien n°1 et 4

de fonds propres est considérable et représente un investissement très important pour le bailleur social. Les deux projets bénéficient de subventions de la part de l'Etat (Programme écocité), de la région Auvergne Rhône Alpes et de la métropole du Grand Lyon. La part que représentent les subventions s'élève à 35% pour la cité Perrache contre 16% pour la cité Tony Garnier. Puis des emprunts sont effectués auprès de la Caisse des Dépôts et de Consignation et représentent une part de 7% du coût total à Perrache et 14% à Tony Garnier.

Comme la loi l'autorise, GLH amortit le coût de l'opération grâce à une participation des locataires à travers l'évolution du prix des loyers. Toutefois la loi exige de ne pas dépasser un certain seuil qui définit la location dans le parc social. L'évolution du montant des loyers s'opère de la même manière à une exception près entre ces deux programmes. Une troisième ligne de quittance vient s'ajouter au budget global du logement pour les locataires. Cette troisième ligne de quittance est appelée « contribution du locataire au partage des économies de charges ». Les économies dégagées par GLH sur la consommation énergétique ne doivent pas profiter uniquement aux locataires, mais aussi au bailleur d'où cette contribution. La troisième ligne de quittance ne s'applique pas de la même manière à Perrache et à Tony Garnier. À Perrache, les montants de cette troisième ligne de quittance sont fixes et sont déterminés selon la typologie du logement (T1 : 10€ ; T2 et T3 : 15€ ; T4 et T5 : 20€). La durée de contribution des locataires est de 15 ans. À Tony Garnier le montant des loyers d'origine ne sont pas les mêmes et dépendent de la date d'entrée dans leur logement des locataires. Les locataires les plus anciens bénéficient d'un loyer réduit appelé « loyer de base » (5,619 €/m2/mois) tandis que les nouveaux entrants ont un « loyer plafond » (6,741 €/m2/mois). Ce loyer plafond ne pouvant être augmenté, seuls les anciens occupants contribuent aux travaux de réhabilitation, ils conservent cependant un loyer toujours inférieur à celui des nouveaux entrants⁷⁰. La hausse des loyers de la résidence sera de 15% répartie en trois ans soit une hausse annuelle de 4,77%. Malgré l'évolution des charges et des aides au logement pour les locataires, la réhabilitation représente un coût. Celui-ci reste peu significatif au regard du coût total que représente ce type d'opération pour GLH, mais qui représente tout de même quelque chose pour des résidents aux faibles ressources.

⁷⁰ Cf. Annexes – Entretien n°1

Fig. 40 – Réhabilitation de la cité Perrache. Extérieur des bâtiments.



Fig. 41 – Réhabilitation de la cité Perrache. Logement témoin.





Chapitre 3 – Limites et perspectives du logement social des années 30 à Lyon

I. La réhabilitation vue à travers le vécu des locataires

Après s'être intéressé dans un premier temps à l'histoire du logement social, puis aux notions d'adaptabilité du logement HBM à travers la réhabilitation, il convient de s'interroger sur l'évolution future de ces ensembles de logements. Les grandes perspectives qui se sont dégagées des entretiens que j'ai pu réaliser sont à prendre en considération au regard du contexte actuel en termes d'évolutions législatives, politiques et urbaines. Toutefois, au fil des entretiens et des discussions, je me suis aperçu que la parole et le vécu des habitants étaient un moyen de mettre en lumière les limites d'un programme de réhabilitation et permettent d'introduire la question d'évolution future de ces ensembles de logements sociaux.

a) Rôle et représentants des locataires dans la réhabilitation

Les programmes de réhabilitation lancés par GLH sur son patrimoine HBM à l'échelle du territoire lyonnais s'insèrent dans une démarche de concertation renforcée. GLH a signé une charte avec les associations représentant des locataires en février 2013 comme la loi l'oblige, « La concertation locative est une obligation réglementaire »⁷¹. Cette charte a pour but de définir les grandes orientations et les modalités de concertation avec les habitants dans le cadre des opérations de réhabilitation. GLH affirme donc cet engagement en précisant bien la nature de cette pratique qui vise à associer la population à une prise de décision publique. La parole des habitants doit être entendue, toutefois les projets de réhabilitation n'ont pas pour vocation à aller plus loin dans les démarches participatives. Bien qu'ils concernent avant tout les locataires, ces programmes relèvent d'une dimension technique importante sur une échelle réduite à celle de l'ensemble d'habitations. C'est la raison pour laquelle GLH a opté pour des démarches de consultation et d'information auprès du public visé. Les habitants peuvent donc apporter leurs recommandations et leurs contestations, mais c'est bien le bailleur qui reste le maître des directives qui seront optées pour mener à bien ces différents programmes.

Chaque cité HBM peut-être représentée en son sein par un ou plusieurs comités de locataires. Dans le secteur du locatif social, les associations ou comités de locataires sont des groupements de locataires engagés qui défendent l'intérêt des locataires auprès des bailleurs sociaux. Ces comités ont notamment pour but de faire valoir les droits des locataires qu'ils

⁷¹ Extrait de la loi du 23 décembre 1986

représentent. Ce sont ces représentants de locataires qui participent aux instances de concertation avec le bailleur pouvant porter sur différents aspects d'évolution de l'ensemble de logements concerné tels que la gestion des immeubles (entretien, maintenance, propreté) et toutes les mesures relatives aux conditions d'habitat et au cadre de vie des résidents (tranquillité, hygiène, sécurité). En tant que représentants, les comités de locataires peuvent apporter à GLH une expertise et une meilleure connaissance de l'ensemble de logements ainsi que de la population dont il est question. Cette réflexion commune s'opère au profit d'une amélioration des conditions de vie des locataires au sein de la résidence et des logements. Dans certains cas, les représentants sont même sollicités par GLH pour donner leur accord sur certains travaux que GLH souhaite opérer, c'est notamment le cas pour les programmes de réhabilitation qui nécessitent une connaissance approfondie de l'ensemble de logements et de l'occupation. Dans le cadre des programmes de réhabilitation, les comités de locataires sont constamment sollicités et représentent un acteur du projet à part entière. Les échanges que GLH entretient avec ces comités permettent notamment au bailleur social d'évaluer la cohérence de ses actions et de les adapter au besoin.

Toutefois, toutes les cités HBM ne sont pas représentées par des comités de locataires. C'est le cas de la cité Perrache pour laquelle des dispositions spécifiques ont été retenues du fait de l'absence de quelconque représentant des locataires. L'information et la consultation sont donc renforcées grâce à des réunions publiques organisées, des courriers, des procédures d'adoption du projet ainsi qu'un accompagnement par une maîtrise d'œuvre sociale pendant toute la durée du projet. À Perrache, plusieurs réunions publiques ont donc été organisées entre 2013 et 2014 sur la présentation du projet et des enjeux clés, sur les modalités de réalisation des travaux et leur financement, sur le relogement ou encore la réévaluation du montant des loyers. En l'absence de comité de locataire, une concertation par bulletins-réponses a été mise en place fin 2014. Sur les 248 ménages, 79% d'entre eux ont donné un avis favorable contre 16% s'étant opposé à la réalisation de ce projet de réhabilitation. Les 5% restants représentaient des votes non valables.

À l'inverse, la cité Tony Garnier est représentée par deux comités de locataires distincts. Libre aux résidents de choisir le comité auquel s'affilier, ayant parfois des idées ou des domaines de spécialisation divergents, ces deux comités sont avant tout là pour représenter les locataires et faire valoir leur droit. L'entretien que j'ai pu réaliser auprès de Patrick Pinot (président de la fédération CLCV du Rhône) m'a permis de me rendre compte de l'importance du rôle qu'ont joué les comités de locataire dans le cadre de ce projet de réhabilitation. La présence des comités de locataires a permis grâce à de multiples phases de négociations d'obtenir des avantages dont les locataires n'auraient pu bénéficier sans leur engagement.

Par exemple, les Architectes des Bâtiments de France ont exigé dans un premier temps un retour à la loggia d'origine qui est ouverte et non pas fermée par un bow-window. Les locataires se sont opposés à cette demande à l'unanimité, ayant investi ce bonus d'espace qui s'ajoute à leur logement. Le comité l'a donc fait remonter à GLH qui a réussi à se mettre d'accord avec les ABF afin de garder les loggias dans leur état actuel. Au-delà de cet épisode, il y a eu de nombreuses négociations qui ont porté leur fruit notamment sur la prise en charge des déménagements par GLH qui avait prévu à l'origine de laisser les effets personnels des résidents regroupés dans une pièce au sein des logements en travaux. Ce à quoi les locataires se sont opposés exigeant une prise en charge totale des déménagements avec effets personnels⁷². GLH a finalement accepté cette demande.

Bien que des mesures aient été prises par GLH afin de renforcer l'accompagnement des locataires au sein de la résidence Perrache, il y a tout de même un grand manque à gagner pour les locataires qui auraient pu bénéficier d'avantages conséquents en la présence d'un comité de locataires. Cette vision s'est renforcée suite à mon entretien avec Guillaume Hartemann (chargé de missions en Maîtrise d'Œuvre Sociale à Perrache) qui a mis en avant la charge de travail très intense qui lui a été confiée ainsi que les multiples mécontentements auxquels il fait face chaque jour. En son absence, la maîtrise d'œuvre sociale se substitue en quelque sorte au comité de locataires et devient le seul interlocuteur privilégié par les habitants. Toutefois n'ayant pas la même vocation que des représentants engagés, la MOS n'a pas la même influence et les mêmes capacités afin que l'information remontée à GLH soit entendue. Sans organisation ni représentants, il devient compliqué de mutualiser les plaintes et les recommandations, chacun ayant ses propres problèmes⁷³.

b) L'expérience de la réhabilitation pour les locataires

Les programmes de réhabilitation représentent quelque chose de central dans la vie des locataires qui sont directement concernés par le renouvellement de leur lieu de vie. La réhabilitation peut représenter un choc non négligeable et une grande appréhension chez une majorité des résidents. C'est en là que réside tout le travail d'information auprès des locataires mené par GLH afin de les tenir informés des détails de ce processus, mais surtout de transmettre une bonne compréhension de ce que représente la réhabilitation et des bénéfices qu'elle octroie pour une amélioration des conditions de vie des habitants.

⁷² Cf. Annexes – Entretien n°4

⁷³ Cf. Annexes – Entretien n°2

Nombreuses peuvent être les inquiétudes que suscite un programme de réhabilitation. Il est intéressant dans un premier temps d'analyser la composition de ces ensembles de logements et de leur occupation. Les cités HBM de Perrache et Tony Garnier sont représentées en majorité par des personnes âgées vivant seuls et occupants leur logement depuis de nombreuses années. À cela peut s'ajouter une population issue de l'immigration et ayant des difficultés à parler la langue française. Ces critères d'occupation ont une incidence directe sur la façon dont est vécue la réhabilitation. Pour beaucoup de résidents, la réhabilitation représente un point de rupture pouvant être source d'une grande inquiétude voire d'un traumatisme pour les personnes les plus fragiles. L'élément central de ces préoccupations est les déménagements successifs auxquels sont confrontés les locataires. Pour une personne âgée habitant son logement depuis plus de 20 ans, il peut être très difficile de concevoir ce qu'implique le relogement provisoire. Ces personnes sont parfois très attachées à leur lieu de vie et ressentent à travers la réhabilitation la fin d'un cycle, la peur de ne plus jamais retrouver leur logement comme il fut pendant tant d'années. À ce sujet, des sociologues de l'urbain tel que Young et Willmott (1957) ou encore H. Coing (1966) ont théorisé le traumatisme du relogement et parlent de « déstructuration de liens familiaux et des attaches sociales et ethniques ». Ce processus de déracinement a pour effet de supprimer des quartiers communautaires où régnaient entraide, solidarité et vivre-ensemble. Individuellement, ce changement brutal de mode de vie conduit à un repli sur soi-même et à des difficultés encore plus importantes de renouer avec un nouvel habitat et un nouveau voisinage⁷⁴. Toutefois ces textes concernent avant tout des opérations de renouvellement urbain impliquant des démolitions et des relogements définitifs ce qui n'est pas le cas de la réhabilitation. Néanmoins la psychologie et les sentiments procurés par les déménagements successifs et le relogement provisoire donnent lieu à des inquiétudes semblables pendant la durée de réalisation des travaux. Beaucoup de locataires avaient des craintes de ne pas pouvoir réaménager leur logement comme il l'était auparavant notamment à Perrache du fait de la restructuration des plans des logements. Il y a aussi une crainte vis-à-vis des déménagements et d'un risque d'endommager du mobilier ayant beaucoup de valeur pour les locataires. Le logement relais dans lequel sont relogés les résidents le temps de la réalisation des travaux est une nouvelle source d'inquiétude, il y a une crainte d'être relogé plusieurs mois dans un logement n'offrant pas tout le confort et l'adaptabilité des logements d'origine.

⁷⁴ DIETRICH-RAGON, Pascale ; FIJALKOW Yankel, « *On les aide à partir* ». *Le relogement comme révélateur des contradictions du développement social dans le cadre de la rénovation urbaine* », *Espaces et sociétés*, 2013/4 (n° 155), p. 113-128. DOI : 10.3917/esp.155.0111. URL : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2013>

Certains locataires occupants leur logement depuis de nombreuses années ont à un moment donné investi dans leur logement en refaisant une salle d'eau, le sol d'une pièce, la peinture ou encore la tapisserie de certains murs. Les travaux de réhabilitation impliquent une reproduction à l'identique de chaque appartement. Il est donc arrivé que certains locataires se soient vus dépossédés de leur investissement et des travaux qu'ils ont pu entreprendre peu de temps avant la réhabilitation. Toutefois, GLH autorise dans la mesure du possible de conserver certains éléments ayant fait l'objet d'une rénovation. C'est d'autant plus le cas à Tony Garnier où aucune restructuration des plans des logements n'est prévue (hors rez-de-chaussée).

Au-delà des déménagements et du relogement provisoire, de nombreuses questions autour de la réhabilitation ont été posées par les habitants notamment quant à l'évolution du prix des loyers et à toutes les modalités techniques de fermeture et ouverture des compteurs d'eau, électricité et internet. Sur ces différents points, les informations collectées dans le cadre de ce projet de recherche m'ont mené à penser que GLH a réalisé un très bon travail d'information auprès des locataires qui ont globalement bien reçu et compris les explications fournies par le bailleur. Peu de contestations ont été relevées par la MOS de Perrache ou le comité de locataires de Tony Garnier sur ces différents points, cela s'explique notamment du fait des charges particulièrement importantes qu'impliquaient les logements d'origine sans le nouveau système d'isolation.

Les travaux de la cité Tony Garnier n'étant pas encore engagés, je n'ai pu obtenir des retours sur la réhabilitation que de la part de la MOS de Perrache où une partie des logements de la cité ont été réhabilités et réoccupés par leurs locataires. Les retours vis-à-vis de la réhabilitation sont globalement positifs. Bien que certaines personnes se soient plaintes d'un manque de finition et de propreté ou de l'impossibilité de replacer certains meubles au même endroit, les habitants sont satisfaits de retrouver leur logement. Certains sont même fiers de présenter leur nouveau logement aux agents de la MOS et ont profité de cette occasion pour investir leur logement, investissement aussi petit soit-il, mais en apportant quelque chose de nouveau à leur appartement comme une nouvelle lampe ou des nouveaux rideaux. D'après les premières observations de Guillaume Hartemann vis-à-vis des locataires ayant regagné leur logement réhabilité, il semblerait que l'inquiétude accumulée par les déménagements se soit finalement dissipée pour laisser place à un renouveau pour beaucoup de locataires, une nouvelle vie commence au sein du même logement.

c) Représentations et images de l'évolution du quartier

Afin de pouvoir évaluer les représentations mentales qu'ont les habitants sur l'évolution de leur quartier ainsi que récolter leur avis sur la réhabilitation au sens large, il m'a paru impératif de recueillir la parole des habitants dans chacune des deux cités HBM étudiées dans le cadre de ce travail de recherche.

J'ai dans un premier temps été surpris de découvrir la méconnaissance de beaucoup de résidents à l'égard des programmes de réhabilitation de la cité Tony Garnier. Cela s'explique du fait que la première phase ne concerne que 17% du total de logement du quartier des États-Unis. Je suis tout de même parvenu à discuter avec des locataires concernés par la première phase de réhabilitation. Beaucoup d'entre eux étaient plus ou moins informés sur les modalités de travaux et ce qui s'était négocié avec les comités de locataires. Les résidents pleinement engagés dans la vie de leur quartier ne représentent qu'une minorité très mince au regard du nombre total de personnes concernées par la réhabilitation. Les travaux n'ayant toujours pas débuté et le retard persistant de la mise en application de ce programme n'ont pas encouragé les habitants à s'intéresser en profondeur à la réhabilitation. Du fait de l'ampleur de l'ensemble HBM de Tony Garnier, il a tout de même été plus facile de pouvoir discuter avec des habitants qu'à Perrache. Toutefois, une phrase est revenue dans le discours des habitants des deux cités, les habitants voient la réhabilitation comme quelque chose de plutôt positif, mais se demande pourquoi cela n'a-t-il pas été fait plus tôt auparavant. Il y a une sorte d'amertume à ne pas avoir profité d'un renouveau de la cité il y a 10 ou 15 ans en arrière.

« Peut-être que nous, d'ici dix ans, on aura cassé la pipe »

Michel, 75 ans, Habitant de la cité Tony Garnier depuis 30 ans

Les discussions que j'ai pu avoir avec des habitants de la cité Perrache ont révélé une inquiétude plus marquée du fait de l'avancement du projet et des travaux en cours de réalisation. Les locataires ont témoigné des difficultés rencontrées lors des déménagements. La plupart étaient tout de même satisfaits de la réhabilitation et de l'accompagnement social proposé par GLH. Malheureusement, je ne suis pas parvenu à interroger un habitant ayant regagné son logement réhabilité. Sur la question de l'absence de représentants au sein du quartier beaucoup n'avait pas l'air de saisir l'importance du rôle tenu par un comité de locataires tel que celui de la cité Tony Garnier. Un élément qui est revenu dans chacun des discours récoltés à Perrache était la question du manque de sécurité, du vandalisme et des nuisances sonores la nuit. Les habitants ont vraiment l'espoir que ce programme de réhabilitation permettra de redonner une tranquillité et une meilleure sécurité au quartier.

« Moi j'ai vraiment peur, je ne sors plus quand il fait nuit je reste chez moi. L'autre jour des gamins se sont amusés à vandaliser du matériel de chantier dans la cour, j'ai ouvert ma fenêtre pour leur jeter des œufs ! »

Daniel, 77 ans, Habitant de la cité Perrache depuis 50 ans

« On espère que les travaux vont permettre de stopper les problèmes de vandalisme et de prostitution. La résidence a déjà été clôturée et c'est vrai que depuis le début des travaux les cours intérieures sont moins occupées durant la nuit. »

Claude, 63 ans, Habitant de la cité Perrache depuis plus de 30 ans

J'ai eu la chance de rencontrer un groupe de résidents de la cité Tony Garnier, quatre personnes âgées, amis de longue date et habitant le quartier depuis très longtemps, parfois même depuis toujours. Lorsque je leur ai demandé ce qu'il pensait de leur quartier et la façon dont ils le voyaient évoluer, ils m'ont directement témoigné de leur déception et d'une certaine lassitude quant à l'état actuel de la cité Tony Garnier. Les problèmes de délinquances chez les jeunes ainsi que le manque de commerces adaptés ont notamment été évoqués. Ils ont beaucoup insisté sur la dégradation progressive du capital social et du milieu associatif au sein du quartier. Cette forme de nostalgie du passé qu'a connu la cité Tony Garnier est revenue à plusieurs reprises par chacun des 4 membres du groupe avec lequel j'ai pu discuter.

« De toute manière, avec ce qu'il se passe depuis 30 ans, nous on a perdu espoir »

Monique, 67 ans, Habitante de la cité Tony Garnier depuis 40 ans

Un habitant de la cité Perrache depuis plus de 50 ans et ayant une très bonne connaissance du quartier m'a affirmé que la fermeture du bain-douche et du marché-gare situé à proximité a beaucoup impacté la vie de quartier au sein de Perrache. D'après lui l'arrivée de nouvelles populations issues de l'immigration a participé à ce déclin en termes d'interactions sociales quasi inexistantes aujourd'hui. Il a tout de même remarqué que la réhabilitation avait permis de renouer du lien entre certains locataires qui ne discutaient ensemble que très rarement auparavant. Toutefois, et ce pour les deux cités, aucune des personnes interrogées n'était consciente du contexte politique et urbain dans lequel évolue leur quartier.

Au-delà des discussions avec les habitants, les différents entretiens réalisés auprès d'acteurs et de personnes investies dans la question du logement social m'ont permis de mettre en évidence l'évolution du capital social au sein des cités HBM. À l'image de la cité Tony Garnier, une caractéristique forte du logement social de l'époque était représentée par

la vie collective, le milieu associatif, les interactions sociales, et des valeurs communes telles que l'entraide, la solidarité, l'égalité. Il serait utopique de penser qu'à l'heure actuelle toutes ces pratiques formant ce tissu social soient toujours d'actualité. Chaque habitant rencontré occupants leur logement depuis plus de 30 ans m'ont témoigné d'un étiolement progressif de la vie de quartier. Le président de la fédération CLCV du Rhône, M. Patrick Pinot a eu un avis très clair sur la question. Selon lui la société capitaliste et de consommation dans laquelle nous vivons a encouragé à l'individualisme. À Tony Garnier, il n'est pas rare de voir des locataires habitants sur le même palier, mais qui ne se connaissent pas, leur seule préoccupation étant l'accès à leur logement et le fait d'y rester⁷⁵. Toutefois ce déclin peut être expliqué par d'autres facteurs qui permettent de mieux saisir l'évolution des pratiques sociales au sein d'un quartier populaire. La chute du Parti Communiste Français, autrefois très présent et influent sur l'échiquier politique a entraîné une déstructuration du monde ouvrier. Des syndicats et comités de locataires se sont dissous dans beaucoup d'ensembles de logements sociaux. Mais c'est aussi parce que les habitants ressentaient moins le besoin d'être représenté et de se regrouper. Après les grandes avancées sociales du 20^{ème} siècles (congrés payés, droit du travail, etc.), ainsi que le contexte du plein emploi et des trente glorieuses, il y a eu une sorte de satisfaction et d'achèvement qui s'est traduit pas une diminution progressive de l'engagement de la population dans les questions sociales et politiques. Cet élément déclencheur fut le point de départ de tout ce processus, qui s'en est suivi par les différents épisodes de crises qu'a connu la France jusqu'à aujourd'hui. Néanmoins, on observe que dans le contexte actuel et au regard des mouvements contestataires grandissants, il y a de nouveau un besoin sociétal de recréer du lien social en ville. La réhabilitation a notamment été le moyen de recréer un contact entre les habitants, très mesuré par rapport au passé c'est certain, mais qui a toute son importance au regard du contexte actuel dans lequel s'insèrent ces ensembles de logements sociaux.

⁷⁵ Cf. Annexes – Entretien n°2

II. Le contexte législatif, politique et urbain contemporain en France et à Lyon

Afin d'étudier les perspectives futures et les grandes tendances d'évolution des cités HBM, il devient primordial de s'intéresser et de comprendre le contexte législatif, politique et urbain dans lequel s'insèrent ces ensembles de logements. La législation liée au logement social évolue constamment et amène à redéfinir le cadre politique du logement en France. Depuis maintenant plus de 20 ans, les ensembles de logements sociaux subissent de profondes mutations dictées par une politique urbaine effervescente.

a) Les récentes évolutions législatives liées au logement social

Le 30 décembre 2017 a été adoptée la loi Finances pour 2018. Cette loi redéfinit un certain nombre de mesures fiscales en profondeur et réserve un volet à une restructuration de l'économie des organismes HLM en France. Le 28 novembre 2018 est votée la loi ELAN, une loi pour l'Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique qui a pour objectif de faciliter la construction de nouveaux logements et de protéger les personnes en grande difficulté. Néanmoins, la loi ELAN représente une grande inquiétude pour le mouvement HLM français et ne sera pas sans conséquence dans les années à venir.

Les mesures budgétaires adoptées par le gouvernement impactent directement les ressources des organismes HLM pour qui ces récentes évolutions législatives ont un coût très important. Le gouvernement avait prévu dans un premier temps une baisse des aides personnalisées aux logements (APL) pour tous les locataires du parc social. Afin que les ménages locataires ne soient pas impactés par cette baisse, le gouvernement a imposé aux organismes HLM une baisse des loyers grâce à la mise en place d'une Réduction de Loyer de Solidarité (RLS). Ces premières mesures ont entraîné inévitablement une baisse drastique des ressources des organismes HLM évaluées à 800 millions d'euros en 2018, puis 900 millions en 2019 ainsi que 1,5 milliard d'euros en 2020, pour un total de 3,2 milliards d'euros sur trois ans.

La loi ELAN implique notamment la mise en place d'un dispositif expérimental, introduit pour une durée de cinq ans, visant à encadrer les loyers. Ce dispositif sera mis en œuvre dans les zones tendues et concerne tous les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de logement et d'habitat. Bien que ce dispositif reste optionnel pour les collectivités et repose sur le volontariat, un nouveau plafonnement des loyers selon

différents critères se traduirait par une perte de ressources qui s'inscrirait sur le temps long, le coût est estimé à 150 millions d'euros par an.

Des cotisations supplémentaires viennent se greffer à la liste du coût de cette réforme pour les organismes HLM tels que la participation au financement du Nouveau Plan de Rénovation Urbaine (NPRU) (150 millions d'euros en 2019 et 2020), ou encore l'absence de subventions de la part de l'État pour les constructions neuves, grande première en 2019, ce sont les organismes HLM qui financent le Fond National des Aides à la Pierre (FNAP) (100 millions d'euros par an). La modification du taux de TVA qui passe de 5,5% à 10% concerne une grande partie des investissements des organismes HLM et représenterait un coût de 1,6 milliard d'euros en 2018 et 2019.

Au total, la loi Finances impacte le budget des organismes HLM pour un coût d'environ 6 milliards d'euros en trois ans. L'État bénéficie directement d'un gain d'environ 5,5 milliards d'euros grâce à la baisse des dépenses et à une augmentation des recettes. Le gouvernement a donc mis en place un système de compensation complexe qui prendra effet de manière décalée dans le temps et pas à la hauteur de la charge supplémentaire.

Afin d'amortir ce coût, des mesures de compensation ont été prévues, elles sont toutefois insuffisantes et ne permettent pas de retrouver un équilibre économique pour les organismes du logement social. Le gel du livret A va permettre d'éviter une augmentation des frais financiers à la charge des organismes HLM pour un montant évalué à 2,4 milliards d'euros. De nouvelles subventions de l'État seront accordées à hauteur de 800 millions d'euros et un allongement de la dette permettant de minimiser le déficit des recettes sur le court terme sans le résoudre, juste en le reportant. Ces mesures d'accompagnement permettent essentiellement d'apporter une aide à l'investissement des organismes HLM ce qui a pour effet de renforcer l'endettement. Aujourd'hui les organismes HLM sont d'ores et déjà endettés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations pour un montant de 130 milliards d'euros garanti par les collectivités locales.

La conséquence directe de cet accroissement de la dette est une baisse très importante de la capacité d'investissement pour les organismes du logement social. Afin de pallier ce problème et de minimiser les impacts budgétaires causés par cette réforme, le mouvement HLM est en profonde mutation et cherche encore à trouver des adaptations possibles d'un point de vue économique et administratif. De plus, la restructuration du secteur implique de mobiliser tous les acteurs concernés et va coûter environ 300 millions d'euros aux organismes HLM qui sont contraints de réorganiser leur regroupement ou leur coopération. Au-delà

d'impacter le financement des organismes HLM, ces nouveaux dispositifs ont des répercussions sur l'autofinancement des organismes. Sur les 1,2 milliard d'euros d'investissement par an sur trois ans, l'autofinancement actuel permettrait d'amortir seulement la moitié des investissements réalisés. Afin d'éviter des conséquences immédiates sur les investissements en cours, les organismes HLM utilisent deux méthodes non reconductibles, un endettement supplémentaire et un apport important de fonds propres. C'est notamment le cas des programmes de réhabilitation engagés par GLH. Afin de pouvoir assumer un tel investissement, son coût sera reporté jusqu'en 2040. C'est la raison pour laquelle il paraît inenvisageable de prolonger au même rythme les prélèvements et les baisses de recettes à moins qu'une baisse drastique des investissements soit réalisée.

Cela mène donc à s'interroger sur une baisse importante de la production de logement social. Un travail de prospection a été réalisé par la Caisse des Dépôts sur les conséquences engendrées sur le long terme. Ce rapport qui se voulait plutôt optimiste met en évidence trois grandes répercussions. La première est une baisse importante des capacités de financement et d'autofinancement, ensuite il y a une chute de la production de logements sociaux qui tombe à moins de 65 000 logements par an contre plus de 100 000 actuellement, puis une baisse des réhabilitations de logements qui passent à 90 000 logements contre 110 000 actuellement. Ces estimations ne représentent qu'une moyenne à l'échelle nationale, certains organismes HLM connaîtront des situations bien pires et leur production de logement sera davantage impactée.

Un argument phare de la loi ELAN afin de contrecarrer le coup porté au budget des organismes HLM est la vente de logements sociaux afin de générer du profit pour les bailleurs. Or, la vente de logements sociaux présente de nombreuses limites. Celle-ci ne peut être réalisable de manière homogène sur l'ensemble du parc social. Les stocks de logements vendables et achetables risquent de s'atténuer progressivement. Il est impossible d'accélérer la vente de logements sociaux et il y a un écart assez important entre la réalité et l'opinion politique sur ce sujet qui évaluait un montant de 40 000 logements sociaux vendus par an ce qui ne reflète guère la réalité aujourd'hui. Dans le même temps, du fait de la dégradation ou de la suppression de certaines aides publiques destinées aux futurs accédants (Prêt à Taux Zéro ; APL accession) on observe une baisse des projets de construction destinés à de l'accession sociale à la propriété et cela vient confirmer la tendance décrite précédemment. En 2018, l'accession sociale représentait 6 900 logements neufs vendus contre 8 500 en 2017 soit une baisse significative de 19% en un an. La même année, c'est la construction de 5 100 logements neufs destinés à l'accession sociale contre 6 300 en 2017.

Face à l'ampleur de cette situation, le mouvement HLM français s'alarme sur les conséquences des mesures adoptées par le gouvernement. Avec de telles répercussions, les organismes HLM ne seront plus à même d'assurer leur rôle premier à savoir la construction et la location de logements sociaux.

b) Les enjeux politiques du logement social

La politique du logement en France est héritière de toutes les grandes mutations démographiques, économiques, sociales et sociétales qu'a connu le pays (cf. [Chapitre 1](#)). Afin de favoriser les enjeux de mixité et de lutter contre la ségrégation sociospatiale, un certain nombre de mesures ont été adoptées par le gouvernement à l'échelle de la France. Certaines sont venues compléter la loi SRU 2000 d'autres se sont directement inscrites dans le code de l'urbanisme.

D'un point de vue politique, outre l'objectif des 25% de logements sociaux à l'échelle de la ville, il y a un intérêt marqué à trouver un équilibre au sein même du territoire communal. Pour le cas de la ville de Lyon, certains arrondissements à l'image du 8^{ème} et du 9^{ème} présentent un taux de logements sociaux jugé trop important avec respectivement 34,98% et 33,14% en 2017⁷⁶, pour la même année le taux de logements sociaux SRU était de 20,51%. Il y a donc un intérêt à équilibrer le territoire en favorisant la construction de logements sociaux dans les arrondissements les plus carencés. Cependant, la situation actuelle de la ville de Lyon ne permet pas, ou alors de manière très limitée, de mettre en application de façon concrète ce rééquilibrage à l'échelle de la commune. Certains arrondissements du centre ancien sont très denses et ne disposent plus de terrains constructibles. C'est pourquoi la construction de logements sociaux dans les programmes neufs s'opère davantage dans les arrondissements où le foncier est à la fois plus accessible et disponible à l'image du 7^{ème} ou du 8^{ème} arrondissement. Afin de pallier ce problème, l'acquisition-amélioration permet de conventionner des logements sur le patrimoine existant des bailleurs au sein des arrondissements de la ville dense. Compte tenu du prix du foncier, les bailleurs sociaux sont de plus en plus contraints à acheter des logements neufs en VEFA auprès des promoteurs.

Aux yeux de l'État, il y a un intérêt certain à faire disparaître les ensembles de logements sociaux où se produisent des phénomènes de « ghettoïsation » et de concentration de la pauvreté (cf. [Chapitre 1](#)). Pour cela, des mesures encouragent à une plus grande mixité de l'habitat sur les programmes neufs ont été adoptées et définies par les Secteurs de Mixité

⁷⁶ Données du Service Habitat de la Ville de Lyon

Sociale (SMS) inscrits au code de l'urbanisme. L'objectif de ces SMS est d'imposer une part de logements sociaux dans le cadre d'un programme neuf sur certains secteurs du territoire communal. La catégorie de logements sociaux (niveau de prêt : PLAI, PLUS, PLS) et l'accession sociale sont notamment définies dans le cadre des SMS. Les SMS permettent donc d'encourager l'équilibre défini par la loi SRU entre logements sociaux et privés et donc d'encourager la mixité sociale à l'échelle de chaque quartier sur une partie du territoire communal élargie. Pour chaque nouvelle opération d'urbanisation vouée à créer du logement, la commune doit donner son accord quant au respect des normes de SMS définies dans le PLU-H.

Plus récemment, la loi ELAN a notamment joué un rôle important du point de vue de ces enjeux de mixité de l'habitat. Certains considèrent que la richesse de certains bailleurs sociaux pourrait permettre de contribuer à la réduction du déficit de l'État (comme nous l'avons détaillé précédemment) ainsi qu'au développement d'une meilleure mixité de l'habitat grâce à la production et à la vente de logements sociaux. En vertu d'une cohésion sociale, la loi ELAN tend à créer un pacte de mixité entre les organismes HLM et l'État. Celui-ci rendu possible par une augmentation de la production de 50% sur cinq ans grâce à la vente HLM, car un logement vendu permet de construire entre trois et sept logements neufs. La loi ELAN espère donc doubler les ventes pendant cinq ans à des endroits stratégiques ainsi que de miser sur des programmes de réhabilitation du bâti ancien afin de faciliter la vente. Les dispositifs de cette loi vont notamment encourager la production de logements sociaux destinés aux classes moyennes impliquant une baisse de la proportion des personnes les plus précaires dans le parc social. Pour ce faire le logement social est intégré sans distinction aux programmes neufs de logements et bénéficie des mêmes services et équipements que les autres locataires du parc privé. Cela encourage donc à créer du logement social intermédiaire davantage destiné aux classes moyennes pour des raisons économiques et financières. En définitive, une partie importante du monde politique voit en l'augmentation de la production un moyen de générer de l'activité, le retour de la classe moyenne créera du pouvoir d'achat et la vente de logements sociaux permettra de réduire les aides de l'État. Bien d'autres enjeux prévus dans la loi ELAN donnent la possibilité de supprimer les ghettos et de jouer en faveur de la mixité sociale et de l'habitat. Une meilleure diversité de l'offre de logement, une politique d'attribution de plus en plus transparente ainsi qu'un développement des services publics, des associations, des espaces pour les habitants, des espaces publics partagés et des équipements de qualité sont inscrits dans cette loi.

Pour d'autres acteurs, la loi ELAN représente un frein à la mixité au sens où ils l'entendent. La loi ELAN assouplit les mesures dictées par la loi SRU, porte-étendard de la mixité sociale.

En effet, la loi SRU permet de contribuer à l'égalité d'accès aux logements abordables sur l'ensemble du territoire y compris dans les secteurs où l'on ne le faisait pas auparavant. Or la loi ELAN encourage les élus à construire plus de logements en niveau de prêt PLS destinés aux classes moyennes. De plus, la loi ELAN autorise certaines communes à bénéficier d'un calendrier spécifique qui représente un gain de temps pour atteindre les 25% de logements sociaux. Cet objectif pourra notamment être mutualisé au niveau intercommunal. Pour les acteurs du mouvement HLM ainsi que certains sociologues-urbanistes, toutes ces mesures ne vont pas dans le sens d'une meilleure production de logements sociaux et d'une mixité sociale et de l'habitat. Concernant la vente HLM, malgré le fait de rendre les locataires propriétaires et de leur proposer un parcours résidentiel à hauteur de leurs moyens, il y a une crainte quant à une forme de ségrégation. Pour certains ce n'est clairement pas dans l'intérêt des bailleurs de devoir se séparer des logements les plus intéressants et les plus attractifs du parc social, toutefois la loi ELAN les contraint de vendre sans leur laisser véritablement le choix. Les collectivités sont quant à elle rassurées par la vente HLM et l'évolution du taux SRU, les logements concernés par les ventes resteront inscrits pour une durée de dix ans à l'inventaire de logements sociaux de manière à ne pas impacter le taux.

c) Étalement urbain, renouvellement et inflation immobilière

Le contexte urbain français et particulièrement celui de la ville de Lyon conditionne de façon intangible l'avenir du logement social en milieu urbain. Les ensembles de logements sociaux des années 30 sont particulièrement concernés par les différents phénomènes exposés ci-dessous, au même titre que les grands-ensembles des années 60.

L'attractivité d'une ville ou d'une agglomération entraîne inévitablement une expansion spatiale de son aire urbaine et du territoire urbanisé. Ce que l'on appelle l'étalement urbain résulte de plusieurs facteurs. Il est lié au développement de l'automobile et des transports, mais notamment au manque et à l'inadaptation de l'offre de logement dans les grandes agglomérations. De plus, les acteurs de la construction (promoteurs et bailleurs) ont pendant de nombreuses années privilégié la périurbanisation pour des raisons d'ordre financières et du manque d'offre foncière adaptée et accessible au sein des villes denses. D'un point de vue social et écologique, une lutte contre l'étalement urbain a été engagée dans le cadre de la loi SRU 2000 puis réintroduit par la loi ALUR de 2014. La consommation d'espace entraîne une plus grande dépendance à la voiture ou au transport donnant lieu à une hausse considérable des émissions de gaz à effet de serre. Elle est notamment responsable d'une diminution des espaces agricoles et représente une menace pour la préservation des espaces naturels et la perméabilité des sols. De ce fait, les opérations de densification ont été encouragées par l'État

grâce à des mesures inscrites dans la loi ALUR et ayant renforcé certaines obligations du code de l'urbanisme. L'accent a donc été donné au renouvellement urbain et aux projets de revitalisation des centres-villes.

Les opérations de renouvellement urbain opérées dans le cadre du programme de l'ANRU tendent à insuffler une nouvelle dynamique aux quartiers défavorisés. À Lyon des projets d'envergure comme celui du quartier de La Duchère ou Mermoz ont pour ambition de changer l'image du quartier afin d'y accueillir une nouvelle population et jouer en faveur d'une meilleure mixité et de lutter contre les phénomènes de ségrégation et de concentration de la pauvreté. Pour cela, la démolition-reconstruction bat son plein depuis plus d'une quinzaine d'années. Parallèlement, les centres urbains des grandes agglomérations font l'objet d'une multitude de projets de revitalisation et dynamisation, c'est le cas du projet Confluence à Lyon ou plus récemment celui de la gare de Lyon Part Dieu. La ville de Lyon se distingue particulièrement par son dynamisme en termes de projets urbains et de construction. L'attractivité économique de la métropole lyonnaise, la très forte demande en termes de logements ainsi que les multiples projets de revitalisation et de renouvellement participent à une explosion des prix de l'immobilier à l'échelle de la ville depuis quelques années. La ville de Lyon est la deuxième ville de France où le prix au mètre carré est le plus cher juste derrière Paris. La flambée des prix concerne l'ensemble du parc de logements, aussi bien le bâti ancien que les programmes neufs. Ce phénomène d'inflation est observable à l'échelle de la France, toutefois il est particulièrement présent à Lyon pour les raisons énumérées ci-dessus. Au sein même de la ville, la montée des prix peut varier d'un arrondissement à un autre selon la situation et la nature des quartiers (quartier de centre ancien, ancien quartier industriel en voie de redynamisation, quartier d'habitat précaire). Cette hausse est montée à +10% voire +15% en 2018 alors que l'accès au crédit immobilier n'a jamais été aussi accessible en termes d'intérêts.

L'effet que peuvent avoir les transformations du paysage urbain sur le prix de l'immobilier et donc sur l'accès au logement n'est pas le même selon s'il s'agit d'un projet de redynamisation d'une ville centre et un projet de renouvellement urbain. Les projets de revitalisation agissent sur le court terme en octroyant un nouveau dynamisme à un secteur grâce à l'implantation de commerces, de logements, d'aménagements et d'équipements. Ces bénéfices profitent à un territoire généralement en manque d'activité et qui présente un potentiel de croissance. Les projets de renouvellement urbain concernent davantage des quartiers difficiles qui ne reflètent pas une bonne image de la ville. L'effet qu'auront ces projets est à mesurer sur le temps long et à une échelle plus large, car il est d'abord question de

changer l'image collective des grands ensembles pour ensuite y attirer une nouvelle population et donc un nouveau dynamisme économique.

Bien que le contexte juridique, politique et urbain dans lequel s'insèrent les programmes de réhabilitation des cités HBM s'opère à l'échelle nationale, il n'en est pas moins que leurs conséquences peuvent être perçus à l'échelle d'un quartier voir même d'un ensemble d'habitations. Compte tenu de tous les éléments de contexte énumérés dans cette partie, nous tenterons d'analyser leur impact sur les ensembles HBM concernés par la réhabilitation et à des échelles de temps différentes.

III. Les perspectives : opportunités et menaces

L'évolution des ensembles HBM s'inscrit dans un contexte particulier pouvant susciter de nombreuses contradictions quant aux divers enjeux qui gravitent autour du logement social. Il est alors intéressant d'apporter un regard extérieur aux phénomènes étudiés dans le cadre de ce travail de recherche et d'en déduire les effets positifs et négatifs selon différentes échelles spatiales et temporelles.

a) Les vertus de la réhabilitation

Le renouvellement du parc HBM à travers les différents programmes de réhabilitation lancés par GLH représente une opportunité remarquable de conserver et de mettre en valeur des ensembles de logements sociaux situés au cœur de la ville de Lyon. Leur valeur historique et patrimoniale a incontestablement été préservée et valorisée par la réhabilitation. Celle-ci vient redonner un second souffle à ces quartiers grâce à une adaptation des logements et des bâtiments aux modes de vie modernes. À l'échelle de l'ensemble, la réhabilitation d'une cité HBM permet d'améliorer la qualité de vie résidentielle et la tranquillité des locataires. Malgré les difficultés et le coût que représentent ces travaux, les opérations de réhabilitation sont très largement profitables aux locataires qui en bénéficient directement. Toutes ces vertus qui agissent à l'échelle de l'ensemble et des logements, sont perceptibles sur le court terme et ont d'ores et déjà été observées sur une partie de la cité Perrache réhabilitée.

Les programmes de réhabilitation s'insèrent notamment dans un contexte primordial qui est celui du développement durable et de la limitation en consommation énergétique. Cet aspect indéniable des projets de réhabilitation permet d'affirmer toute l'importance et la nécessité de telles opérations, quel qu'en soit le coût. L'isolation permet de baisser drastiquement la consommation énergétique des logements et contribue pleinement au développement d'une ville plus durable. Les locataires sont encore une fois les premiers bénéficiaires de ce changement leur permettant d'alléger considérablement leurs charges. Grâce aux programmes de réhabilitation, les cités HBM font donc partie intégrante des problématiques et des enjeux actuels de l'urbanisation des villes françaises.

À l'échelle du quartier et du territoire environnant, la réhabilitation permet de renouveler un secteur et de lui donner une nouvelle image aux yeux de sa propre population et de l'extérieur. Cela participe sur une échelle de temps plus importante, à redonner du dynamisme au quartier dont il est question et à attirer de nouvelles populations contribuant à l'attractivité du secteur

et donc à son développement économique. Toutefois ces effets ne peuvent être observés de la même manière selon la situation géographique de la cité HBM dont il est question et de son contexte environnant. Il est évident que pour la cité Perrache, au regard du projet de la Confluence, à celui de la gare Perrache et prochainement des quais du Rhône à la fermeture de l'autoroute du soleil qui est prévue, la réhabilitation participe davantage au renouvellement du quartier (Sainte-Blandine) et de son image que la cité Tony Garnier. Néanmoins, lorsque l'on observe la vitesse à laquelle la ville se déploie et se renouvelle, les cités HBM plus éloignées du centre historique viendront prochainement à connaître des phénomènes similaires.

En incitant de nouveaux habitants à venir s'installer aux abords ou au sein même d'une cité HBM, la réhabilitation permet de ce fait de contribuer à une plus grande mixité sociale au sein des quartiers et de limiter les phénomènes de concentration de la pauvreté et d'exclusion. Compte tenu de la réhabilitation, de la situation géographique et du très faible prix des loyers de ces ensembles, il ne serait pas anodin que les cités HBM puissent dorénavant attirer une nouvelle population telle que des étudiants ou des jeunes actifs (jeune couple avec enfant) éligibles au logement social. Encore une fois il s'agit d'effets indirects observables sur le temps long. C'est la raison pour laquelle les projets de réhabilitation s'insèrent pleinement dans la politique de la ville mise en vigueur à ce jour.

b) L'impact de la loi ELAN sur les ensembles HBM

Comme nous l'avons vu précédemment, la loi ELAN est en train de réformer en profondeur le mouvement HLM français. Intervenue après le lancement des programmes de réhabilitation de GLH en 2013, la loi ELAN a et aura des effets indéniables sur les futurs programmes de réhabilitation ainsi que ceux en cours de réalisation.

La loi ELAN a porté un coup non négligeable au budget du logement social en France. En limitant la capacité d'investissement des bailleurs sociaux, les programmes de réhabilitation sont les premiers concernés par ce phénomène. En effet un programme de réhabilitation ne bénéficie que d'un nombre limité de financements et de partenaires. Ce manque de subvention se traduit directement par un apport en fond propre beaucoup plus onéreux. Les exemples étudiés dans le cadre de cette étude montrent que la part d'investissement venant de la trésorerie de GLH s'élève à hauteur de 60% à 70% du coût total de l'opération. Cela est d'autant plus problématique lorsque l'on tient compte du coût d'un projet de réhabilitation. Il serait bien plus rentable pour le bailleur de démolir puis de reconstruire.

La cité Tony Garnier illustre parfaitement cet impact. Comme me l'a indiqué Mme Aude Ruaud (Responsable d'opérations du Service Réhabilitation à GLH), le plan prévisionnel réalisé pour la première phase de la réhabilitation de la cité Tony Garnier sera impossible à reproduire sur les prochaines tranches. Il y a même une incertitude sur la réhabilitation du reste de la cité Tony Garnier, du moins à court terme. Le coût qu'a représenté la première phase de réhabilitation ne peut plus être assumé par GLH compte tenu de l'impact de la loi ELAN sur le budget des organismes HLM. Si poursuite des travaux sur les prochaines phases il y a, tout le projet doit être redéfini ce qui risque de retarder davantage l'achèvement des travaux prévu actuellement pour une durée de 15 ans. En investissant moins de fonds propres, GLH devra miser sur des programmes plus économiques et moins souples notamment vis-à-vis du consentement des locataires. Une réhabilitation de moins bonne qualité sera nécessaire s'il y a la volonté d'aller jusqu'au bout de ce projet.

Afin d'amortir le coût des prochaines opérations de réhabilitation ainsi que de regagner en trésorerie, GLH va être contraint de vendre une partie de ses logements les plus attractifs, ceux des ensembles HBM réhabilités sont concernés par cette vente. C'est notamment le cas pour Tony Garnier où la réalisation des prochaines tranches de réhabilitation dépend majoritairement des ventes réalisées au sein même de la cité Tony Garnier. D'après M. Patrick Pinot (président de la fédération CLCV du Rhône et représentant du comité de locataires au quartier des États-Unis), la vente se réalisera de façon quasi certaine sur la première tranche suite à sa réhabilitation. Compte tenu de la qualité du projet réalisé sur cette première tranche, ces logements réhabilités seront la vitrine du renouveau de la cité Tony Garnier et auront beaucoup plus de facilité à être vendu.

Concernant la cité Perrache, à l'heure actuelle aucune vente n'est prévue ou discutée par le bailleur. Néanmoins, la transformation urbaine qui s'opère à l'échelle du quartier de Sainte-Blandine laisse à penser que la réhabilitation pourrait être une bonne raison pour GrandLyon Habitat de se séparer de certains logements dans les années à venir.

c) Perspectives d'évolution du logement social en milieu urbain

Les ensembles HBM offrent des logements aux loyers très modérés qu'il serait impossible de reproduire à l'heure actuelle. En effet, le coût et la disponibilité du foncier ne permet pas aux bailleurs sociaux de pouvoir être rentable avec des niveaux de loyer aussi bas, d'autant plus à Lyon où le marché est tendu. Des programmes de telle ampleur ne s'insèrent plus dans les objectifs de la politique de la ville. Afin de lutter contre les phénomènes de ségrégation et de ghettoïsation, on tend à ne plus reproduire les mêmes erreurs qu'auparavant en érigeant

un ensemble de logements entièrement sociaux au même endroit. Les enjeux de mixité ont donc impliqué de miser sur une diversité de l'habitat en réservant une part de logements sociaux dans tous les programmes neufs. Les bailleurs n'étant plus en capacité d'acheter du foncier dans les zones tendues (cela se renforce considérablement avec la loi ELAN), ils sont amenés à acheter des logements en VEFA aux promoteurs immobiliers dans des programmes neufs afin d'enrichir leur patrimoine. Les grands ensembles des années 60 font notamment l'objet de démolitions, de déconventionnements et de construction de nouveaux logements destinés aux classes moyennes. Tout cela s'insère dans le schéma classique mené par les politiques urbaines à l'échelle nationale depuis plusieurs années.

Cela nous mène donc à une première problématique du logement social qu'il est intéressant d'analyser au regard du contexte actuel. Pour le cas de la ville de Lyon, l'attractivité économique et démographique de la métropole entraîne une demande de logement bien supérieure à l'offre. Ce contexte de crise du logement est aggravé par deux grands facteurs, le contexte législatif et politique français. En effet, la loi ELAN pousse les bailleurs sociaux à se détacher de leur patrimoine grâce à l'accession sociale. Or, sur le long terme, ces logements sont voués à sortir de l'inventaire de logements sociaux SRU de la Ville de Lyon contribuant certes aux objectifs fixés par la politique de la ville en termes de mixité, mais excluant de ce fait, une partie des logements les plus abordables du parc social. Au-delà de la vente HLM, les enjeux politiques de certains quartiers ont une influence directe sur l'avenir des cités HBM. Dans un quartier de centre-ville en pleine revitalisation, un ensemble constitué à 100% de logements sociaux est vu d'un mauvais œil par les politiques urbaines qui luttent contre la concentration de la pauvreté. C'est le cas à Lyon pour la cité-jardin HBM de Gerland où une requalification de l'offre de logement est même réfléchie. Celle-ci pourrait impliquer de nombreux déconventionnements pour retrouver un équilibre classique avec une part de 25 à 30% de logements sociaux.

La diminution du nombre de logements sociaux causée par les programmes de démolitions et la vente HLM s'équilibre grâce à l'effort de construction très important observable à l'échelle de la ville de Lyon. Toutefois, comme mentionnés précédemment, les logements sociaux recréés dans les programmes neufs ne dépendent pas toujours du même type de financement et sont davantage destinés aux classes moyennes (Niveau PLS). Bien que des programmes actuels misent toujours sur du logement social de type PLAI, leur part tend à diminuer au profit de logements sociaux moins accessibles voir complètement inaccessible pour la population la plus précaire occupant les ensembles de logements des années 30 ou 60. Compte tenu du prix et de l'accès au foncier, les logements sociaux adaptés aux populations les plus fragiles ont tendance à se développer en périphérie des villes voire même à l'extérieur dans les

communes limitrophes aux grandes agglomérations. Ce phénomène est aggravé par la loi ELAN qui prévoit une mise en application des 25% de taux de logement social à l'échelle de l'intercommunalité et non plus de la commune pour les villes souhaitant expérimenter cette nouvelle pratique. Concernant les cités HBM, la menace de potentiels déconventionnements, impliqués par les enjeux des politiques urbaines, nécessite un besoin de relogement qui n'est pas couvert comme celui des grands ensembles HLM des années 60 dans le cadre du renouvellement urbain. Le déconventionnement pose un problème de reconstitution de l'offre social sur le territoire de la ville où l'offre est déjà déficitaire.

Les ensembles HBM bénéficient aujourd'hui d'une situation très avantageuse en étant à proximité des transports et de tous les services et équipements offerts par une grande ville. Ils permettent donc à des personnes en grande difficulté économique et sociale de pouvoir profiter de cette situation qui pourrait être menacée. En effet, du fait des nombreuses démolitions, de la vente HLM et des enjeux politiques de mixité, l'existence d'ensembles de logements sociaux au sein de la ville devient de plus en plus rare contribuant à une éviction progressive des populations les plus précaires des centres-ville au détriment des banlieues et des périphéries. Cette délocalisation est d'autant plus dangereuse pour ces populations qui dépendront davantage de l'automobile et des transports pour pouvoir accéder à l'emploi et aux services des grandes villes. Cela vient notamment remettre en cause les modèles de mixité qui s'appliqueraient davantage à une certaine catégorie d'habitants éligibles au logement social et non plus à l'ensemble des locataires du parc social.

Toutefois, les cités HBM se distinguent des grands ensembles par une protection du bâti vis-à-vis de leur valeur patrimoniale. Elles ne sont pas concernées par les démolitions et sont assurées de ne pas en être inquiétées par l'avenir. De plus, la vente HLM est une pratique ayant ses limites et à l'inverse des opérations de renouvellement urbain qui s'opèrent à l'échelle des grands ensembles des années 60, elle n'a pas du tout les mêmes conséquences en termes de dissolution du logement social pour les populations précaires (niveau PLAI). Cependant, au regard de tous les éléments de contexte énumérés précédemment, il paraît légitime de s'interroger sur l'avenir de ces cités HBM sur le long terme. Si les bailleurs sociaux étaient amenés à vendre davantage leur patrimoine dans le cadre des réhabilitations des cités HBM, cela pourrait remettre en cause la destination purement sociale originelle et caractéristique de ces ensembles. Face aux phénomènes juridiques, politiques et urbains intervenant simultanément, on pourrait se demander si une sanctuarisation de ces ensembles de logements sociaux des années 30 ne serait pas nécessaire afin de protéger et de conserver un habitat profitable aux populations les plus défavorisées en centre-ville.

Conclusion

Ce travail de recherche fut l'occasion de comprendre et d'analyser les processus d'évolution des Habitations à Bon Marché. Nous avons dans un premier temps saisi toute l'importance du contexte historique et politique dans lequel elles sont apparues ainsi que l'ensemble des valeurs architecturales, patrimoniales, sociales et urbaines qui leur sont rattachées. Les grandes mutations démographiques, économiques, sociales et sociétales qu'a connu la France, ont conditionné la politique du logement à l'échelle nationale. Celle-ci a eu un impact direct sur la naissance du logement social dans un contexte de crise du logement et d'insalubrité dû aux conditions de vie ouvrières. S'en est suivie toute une série de réformes et de nouvelles lois ayant pour objectif de répondre aux problématiques de leur temps et formant progressivement le socle législatif de la politique française du logement en vigueur à ce jour. Il y a donc une adéquation certaine entre les grands événements historiques traversés par le pays et la question du logement social en France.

Face au vieillissement et au manque d'adaptation des ensembles HBM, la réhabilitation s'est avérée être le choix adéquat et nécessaire à la survie de ces ensembles de logements. N'ayant reçu aucune intervention depuis les années 80 lors des dernières réhabilitations, leur vétusté représente un problème à plusieurs niveaux. Le confort et la qualité de vie résidentielle en sont directement impactés, d'autant plus au regard de l'occupation de ces ensembles caractérisée par une population vieillissante et des locataires vivants seuls. La consommation énergétique des HBM est une problématique centrale qui s'inscrit dans les enjeux du développement durable et nécessitant une remise aux normes. Il y a aussi un intérêt à protéger et à valoriser ces ensembles au nom de leur valeur patrimoniale et culturelle. Les deux cas d'études faisant l'objet de ce mémoire ont permis de comprendre tous les enjeux de la réhabilitation et la manière dont elle les a fait évoluer dans un contexte précis au gré de leurs similitudes et de leurs différences.

Le vécu et la parole des habitants ont permis de mettre en évidence les limites d'un programme de réhabilitation à l'échelle de l'ensemble. Mais ils ont aussi été un moyen d'introduire les perspectives d'évolution future des ensembles HBM concernés par la

réhabilitation. Nous avons relevé toute l'importance du contexte législatif, politique et urbain dans lequel s'insèrent ces programmes de réhabilitation. Cette analyse a permis de mettre en évidence certaines contradictions quant à la situation actuelle de l'accès au logement et aux enjeux politiques. Au-delà de toutes les opportunités que représente un programme de réhabilitation, nous avons cherché à comprendre si les ensembles HBM étaient concernés par la menace d'une forme de délocalisation des populations les plus défavorisées vers la périphérie des grandes agglomérations et de leurs banlieues. À travers les conséquences de la loi ELAN, du contexte urbain et des directives gouvernementales en termes de politique de l'habitat, nous avons notamment soulevé l'idée d'une potentielle forme de dénaturalisation de la destination purement sociale et ouvrière à l'origine de ces ensembles de logements. Toutefois, cette analyse fut contrastée par la dichotomie des effets à court et long terme qu'impliquent la réhabilitation et le contexte dans lequel évoluent les cités HBM. C'est la raison pour laquelle, les perspectives futures pensées à l'égard des HBM relèvent parfois davantage de la prospection que de la certitude.

En définitive, le logement social des années 30 du parc lyonnais bénéficie de programmes de réhabilitation d'envergure ayant un impact positif à l'échelle de l'ensemble. Toutefois, le contexte dans lequel évoluent ces cités HBM soulève de nouvelles préoccupations quant à leur avenir sur une échelle de temps et d'espace élargie. Cela peut donc nous amener à nous demander si une meilleure prise en considération de l'impact des mesures décisionnelles sur le long terme est envisageable à l'échelle nationale et si la relation qu'entretiennent ces ensembles avec le reste de leur territoire peuvent être des indicateurs utiles à la prise de décision. Au regard des éléments de contexte fournis précédemment, il paraîtrait tout à fait légitime d'offrir une protection renforcée aux ensembles HBM vis-à-vis de leur destination sociale permettant le maintien d'une population fragilisée au cœur des grandes villes.

Bibliographie

Ouvrages

- KAMOUN, Patrick. *Hygiène et morale : La naissance des habitations à bon marché*. Édition de l'Union sociale pour l'habitat, mars 2012, 268 pages.
- GUERRAND, Roger-Henri. *Les origines du logement social en France : 1850-1914*. Paris, Éditions de La Villette, 2010 [1ère éd. 1966], p.150
- ANGLERAUD, Bernadette ; VOISIN, Bruno. *La Fabrique des citadins*, 2017. Lyon, Éditions Musée Urbain Tony Garnier. Publication de l'exposition La Vie mode d'emploi. 89 pages.
- ANDRE GODIN, Jean-Baptiste. *Solutions sociales, Guise*. Les Éditions du Familistère, 2010 (réédition de l'ouvrage paru en 1871).
- BONNET, Lucie. *Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Le sens social », 2016, 357 p.
- SOCIÉTÉ ACADEMIQUE D'ARCHITECTURE DE LYON, *Le logement populaire à Lyon et sa région 1890-1940*, Tome 2 : 1920-1940. Bulletin n°23, janvier 2017, 283 pages.
- GARNIER, Tony. *Les Grands Travaux de la Ville de Lyon*, 1923. Paris, Ch. Massin, Éditeur, 1920. Propriété de l'État, Cité de l'architecture et du patrimoine, musée des Monuments français.
- PIERRON, Nathalie. *L'avènement des grands ensembles à Lyon dans l'entre-deux guerres : projets et réalisations*. Lyon : s.n., 1988. 2 vol. (Maîtrise. Univ. Lyon 2. 1988.) t. 2, p. 30
- LEGRAND, Christian. *Le logement populaire et social en Lyonnais. 1848-2000*. Lyon : Éditions aux Arts, 2002. 486 p. : ill. ; 27 cm. p. 140-141
- WERTENSCHLAG, Bruno. *Le logement social en action*. 2019. Editions Dalloz. 590 p.

Articles

- KAMOUN, Patrick. *Dossier spécial : Un siècle d'habitat social, La conquête de l'espace*. Habitat et Société, N°16 décembre 1999.
- SALOMON CAVIN, Joelle. *Les cités-jardins de Ebenezer Howard : une œuvre contre la ville ?*, 2007, (Consulté le 08/09/2019) < academia.edu >

- HOARAU Gilles, « *Histoire du logement social en France et dans la Drôme* » [archive]. Observatoire du SHV, DDE de la Drôme (consulté en mars 2019). < http://gilavia.chez.com/date_pol_log.html >
- DIETRICH-RAGON, Pascale ; FIJALKOW Yankel, « « *On les aide à partir* ». *Le relogement comme révélateur des contradictions du développement social dans le cadre de la rénovation urbaine* », *Espaces et sociétés*, 2013/4 (n° 155), p. 113-128. DOI : 10.3917/esp.155.0111. URL : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2013>

Publications

- Antin Résidences ; Groupe Arcade HLM. *La Ruche : Le 1^{er} HLM de France retrouve sa silhouette historique. Réhabilitation de la première habitation bon marché*. Dossier de presse, septembre 2016, 32 pages.

Références iconographiques

- Fig. 1 - DAUMIER, Honoré. *Brigand de propriétaire... qui ne veut me faire faire des réparations qu'au beau temps !...* Planche n° 12 de la série Locataires et propriétaires. 1847. [Lithographie]. Publiée dans *Le Charivari*, le 26 mai 1847.
- Fig. 2 - FOURRIER, Charles. *Le nouveau monde industriel*, 1829. Paris, Éditions Flammarion, 1973, p. 122-123. [Plan manuel ancien].
- Fig. 3 - Archives municipales de Lyon. [Photographie], 1910, Rue Duguesclin, Lyon 3^{ème}.
- Fig. 4 - PILLET, F. *Cité de La Villedieu, Cité Saint-Eugène, Repérage du patrimoine industriel (enquête partielle)*, 1986, Communauté urbaine Le Creusot-Montceau-les-Mines (Écomusée du Creusot-Montceau). [Plan cadastral].
- Fig. 5 - *Base numérique du patrimoine d'Alsace*. [Photographie], cité ouvrière à Mulhouse, années 1890.
- Fig. 6 - HOWARD, Ebenezer. *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, Cambridge University Press (28 octobre 2010), Cambridge Library Collection, 204 pages. [Plan manuel schématique].
- Fig. 7 - ANGLERAUD, Bernadette ; VOISIN, Bruno. Op. cit. 89 pages. [Photographie], Collection Fondation Berliet, Lyon.
- Fig. 8 - ANGLERAUD, Bernadette ; VOISIN, Bruno. Op. cit. 89 pages. [Photographie], Collection Le Rize, Villeurbanne.
- Fig. 9 - *Inventaire général du patrimoine culturel de la Région Rhône-Alpes*. Archives municipales de Lyon, [Photographie]. 1930, Lyon, Cité des États-Unis, La rue des Serpollières.

- Fig. 10 - *Extraits de l'ouvrage publié par l'Office Public d'Habitations à Bon Marché en 1937*. [Photographies]. Logements construits avant-guerre par l'Office Public d'HBM de Paris, Collection Patrick KAMOUN, Novembre 2018.
- Fig. 11 - *Inventaire général du patrimoine culturel de la Région Rhône-Alpes*. Archives municipales de Lyon. [Coupe], 1924, Lyon 7^{ème}, rue Nouvelle.
- Fig. 12 - *Inventaire général du patrimoine culturel de la Région Rhône-Alpes*. Archives de l'Institut apostolique de Marie-Immaculée de Lyon. [Photographie], 1950, Lyon 8^{ème}.
- Fig. 13 - JEGAT Maxime, *VÉNISSEUX : La ville bientôt sous la barre des 50 % de logements sociaux ?*, Le Progrès. [Photographie], 16/07/2015.
- Fig. 14 - Site officiel de l'ANRU. [Photographie], 2015, Lyon 9^{ème}, la Duchère.
- Fig. 15 - Site officiel de l'ANRU, Mairie de Lyon. [Photographie], 2016, Lyon 9^{ème}, la Duchère.
- Fig. 16 - Données INSEE 2018, Observatoire urbain de la Ville de Lyon. [Graphique], Réalisation personnelle.
- Fig. 17 - Tableau de bord SRU – Service habitat Ville de Lyon. [Tableau].
- Fig. 18 - Didier Raux, [Photographie], 2015.
- Fig. 19 - Réalisation personnelle, [Photographie], Mars 2019.
- Fig. 20 - Réalisation personnelle, [Photographie], Mars 2019.
- Fig. 21 - *Inventaire général du patrimoine culturel de la Région Rhône-Alpes*. [Photographie], années 2000.
- Fig. 22 - Réalisation personnelle, [Carte], janvier 2019.
- Fig. 23 - Réalisation personnelle, [Schéma], Avril 2019.
- Fig. 24 - Réalisations personnelles, [Photos aériennes], Géoportail, Avril 2019.
- Fig. 25 - Réalisation personnelle, [Photographies], Avril 2019.
- Fig. 26 - Réalisation personnelle, [Tableau], Données GrandLyon Habitat, Avril 2019.
- Fig. 27 - Réalisations personnelles, [Photographie], Février 2019.
- Fig. 28 - Archives municipales de Lyon, [Plan masse], 1920.
- Fig. 29 - Archipat, [Plan].
- Fig. 30 - Archives municipales de Lyon, [Photographie], 1940.
- Fig. 31 - Archives municipales de Lyon, [Plan masse], 1942.
- Fig. 32 - OPCHLM, [Plan], 1993.
- Fig. 33 - SOCIETE ACADEMIQUE D'ARCHITECTURE DE LYON, *Le logement populaire à Lyon et sa région 1890-1940*, Tome 2 : 1920-1940. Bulletin n°23, janvier 2017, 283 pages. [Coupe], 1931.
- Fig. 34 - Vue perspective de la cité. Photogr. Nég. sur verre, vers 1935 (AC Lyon : 15 Ph 1/256). [Photographie], 1935
- Fig. 35 - Archives municipales de Lyon, [Photographie], 1936.

- Fig. 36 - Archives municipales de Lyon, [Photographie], 1936.
- Fig. 37 - Dossier de présentation des travaux de réhabilitation, GrandLyon Habitat, [Plan], 2014.
- Fig. 38 - Dossier de présentation des travaux de réhabilitation, GrandLyon Habitat, [Plan], 2019.
- Fig. 39 - Réalisation personnelle, [Photographie], Avril 2019.
- Fig. 40 - Réalisation personnelle, [Photographie], Mai 2019.
- Fig. 41 - Réalisation personnelle, [Photographie], Mai 2019.

Conférences

- Extrait de la *Conférence nationale de la Société Française des Habitations à Bon Marché*, Paris, 1er mars 1908, Archives du Musée sociale.

Sites internet

- Site officiel de l'INSEE
- Site officiel de l'Union Sociale de l'Habitat
- Site officiel du patrimoine de la région Auvergne-Rhône-Alpes
- Site officiel de la Ville de Lyon
- Site officiel du code de l'urbanisme – Legifrance

Autres sources de données

- Archives municipales de la ville de Lyon
- Cf. entretiens – partie Annexes

Annexes

Entretien n°1 du 16/04/2019 avec Aude Ruaud

Responsable d'opérations - Service Réhabilitation

Direction du Patrimoine et du Cadre de Vie – GrandLyon Habitat

La réhabilitation du quartier des États-Unis (Lyon 8^{ème}) par GLH

1. Quel est l'état d'avancement du projet de réhabilitation du quartier des États-Unis ?

Le projet de réhabilitation de la cité Tony Garnier fait l'objet d'un phasage dans le temps. La première phase de réhabilitation, qui est en cours de réalisation, fait écho aux réhabilitations des années 80 et 90. Lors de cette période, la réhabilitation avait déjà fait l'objet d'un phasage. La première phase de réhabilitation du projet en cours correspond aux bâtiments équipés avec du chauffage électrique. Tous les autres bâtiments sont équipés aux chauffages individuels ou collectifs au gaz. (cf. remplissage des bâtiments sur le plan). Il y a notamment une différenciation par rapport aux façades qui peuvent avoir des caractéristiques différentes (coloris). La première tranche a été choisie pour les logements au chauffage électrique, car les locataires subissent des coûts de charges les plus élevés au sein du quartier. Certains des bâtiments de la première phase ne sont pas du tout isolés, d'autres le sont, mais l'isolation reste peu efficace. À l'heure actuelle un découpage a été proposé pour les phases suivantes, toutefois la loi Finance intervenue récemment et qui a sabré le budget du logement social, nous avons très peu de visibilité et une grande incertitude quant à la réalisation de ces prochaines phases. Le projet a été lancé en 2013, la période de concertation avec les habitants et les différents acteurs du projet a été très longue au vu de la complexité de ce quartier. Les travaux de la première phase de réhabilitation n'ont pas encore commencé. Si tout va bien la phase de préparation de chantier devrait débuter en septembre 2019 et pour un démarrage concret du chantier au premier trimestre 2020. La durée totale de la première phase de réhabilitation prévoit 57 mois de travaux soit environ 5 ans pour 275 logements.

2. Quels grands enjeux et quelles caractéristiques avez-vous retenu lors de la réalisation du diagnostic de la cité Tony Garnier ?

La valeur historique, culturelle et patrimoniale du quartier des États-Unis est la première grande caractéristique qui a été retenue pour la réalisation de ce projet. La spécificité de la cité Tony Garnier réside d'abord dans le fait qu'elle est classée au Patrimoine du 20^{ème} siècle.

Il y a un grand enjeu autour de la réhabilitation de cette cité et notamment un regard politique très marqué. Le musée urbain Tony Garnier vient confirmer l'intérêt du volet culturel et touristique propre à cette cité.

Ensuite il faut bien prendre en compte que la cité Tony Garnier se compose de 1 540 logements au total, ce qui fait d'elle le plus grand ensemble HBM de la ville de Lyon. La taille du quartier et le nombre d'habitations ont donc été un élément central dans l'élaboration de ce projet de réhabilitation.

3. Pourquoi la réhabilitation ? Quelle différence avec un projet de renouvellement urbain plus traditionnel ?

La réhabilitation a été la solution la plus viable pour nous, bien qu'on n'ait pas vraiment eu l'embarras du choix. Une opération de démolition-reconstruction aurait été beaucoup moins coûteuse, mais évidemment cela était impossible vis-à-vis du caractère patrimonial de cette cité. Dans l'ensemble le projet est un peu pensé comme du renouvellement urbain à l'exception qu'il n'y a pas de démolition. Nous sommes face à un bâti et à une population vieillissante qui doit être renouvelée.

Nous avons investi des montants considérables rien que pour la première tranche de ce projet. C'est une des raisons pour lesquelles il va être nécessaire de repenser l'intégralité des prochaines phases de réhabilitation et de leur coût qui ne pourra pas être aussi important que celui de la première tranche.

4. Qu'est-ce qui est prévu pour cette réhabilitation et quelles sont les nouveautés apportées aux logements ?

La cité Tony Garnier a une répartition assez simple au niveau des typologies des logements. Un type de bâtiment correspond généralement à une typologie qui est la même pour l'ensemble des habitations comprises dans le bâtiment en question. Sur chaque îlot sont généralement aménagés une barre de logements ainsi que trois bâtiments en « H ». Sur chaque îlot la barre comporte trois allées et 24 T2 répartis en 4 logements par palier sur six étages rez-de-chaussée compris. Ce schéma type d'organisation concerne la majorité des barres de logements, certaines ont été réaménagées au fil du temps. Les deux bâtiments en « H » aux extrémités de l'îlot se composent de T3 (2 logements par demi-niveau) tandis que le bâtiment en « h » au centre de l'îlot, qui est d'ailleurs un peu plus large que ses voisins, se compose de T4 (4 logements par niveaux).

Dans le cadre de la réhabilitation, nous avons choisi de préserver la typologie des logements (T2, T3, T4). Au sein même des logements, les plans d'origine n'étaient pas adaptés au confort moderne. Tony Garnier avait tout de même anticipé la salle de bain en mettant à disposition une salle d'eau dans chaque logement. Salles de bain qui ont bien été installées lors de la réhabilitation des années 80 et 90. Aujourd'hui, l'exiguïté et le manque d'équipements de ces pièces sont pointés du doigt. Nous sommes face à une population très vieillissante, il y a donc un besoin de renforcer l'accessibilité à ces logements. C'est pourquoi toutes les salles de bain vont être refaites en douche à l'italienne afin de faciliter leur accès. Il y a un véritable enjeu à s'adapter depuis l'existant et selon les contraintes posées par le peu d'espace disponible. Les cuisines sont notamment réaménagées dans le cadre de cette réhabilitation. Bien qu'assez modernes pour l'époque elles ne permettent plus de stocker les équipements électroménagers traditionnels d'une cuisine d'aujourd'hui. Il y a donc un besoin de libérer de l'espace afin de pouvoir accueillir lavabo, lave-vaisselle, lave-linge, cuisinière et frigo. Des grands placards ouverts qui montaient jusqu'au plafond et difficile d'accès ont notamment été réaménagés dans l'espace cuisine.

5. Est-ce que la réhabilitation prévoit une restructuration des plans des logements ?

Concrètement les dispositions de pièces restent les mêmes. L'agencement des équipements comme les w.c. ou le lavabo peuvent permuter afin de libérer de l'espace et rendre les pièces plus accessibles. Les pièces sont parfois légèrement restructurées, mais les plans restent globalement les mêmes. La loggia des appartements était initialement ouverte pour des raisons hygiénistes, elle a ensuite été fermée pendant la réhabilitation des années 80-90 sous la demande des locataires qui voyaient en elle un agrandissement de leur logement comme un espace à investir. Dans le cadre de cette réhabilitation, les Architectes des Bâtiments de France (ABF) ont exigé (au nom du patrimoine) que la Loggia soit rouverte pour retrouver le projet initial de Tony Garnier. Ce à quoi les locataires se sont opposés de façon quasi unanime, car ils sont attachés à cet espace qu'ils ont investi. Les locataires se sont fait entendre et l'ABF a donc retiré cette demande. La loggia a donc été réellement intégrée dans le logement grâce à une isolation et à une occultation pour éviter l'effet de serre en été.

6. Qu'en est-il des modifications apportées aux parties communes et aux façades ?

Les parties communes ont fait l'objet d'importantes modifications. Sur certaines allées, à l'instar de celle du 9-11-13 rue des Serpollières. Encore une fois des problèmes d'accessibilité ont été relevés. L'accès à l'ascenseur (installé dans les années 80-90) nécessite de grimper quelques marches qui peuvent représenter un obstacle aux personnes à mobilité réduite qui dépendent beaucoup de l'ascenseur pour accéder à leur logement. Les halls et rez-de-chaussée ont donc été totalement retravaillés. Mais encore une fois le manque d'espace et l'étroitesse des portes d'entrées aux logements nous ont posés une contrainte dans la façon de repenser les halls. Les ascenseurs sont notamment très étroits et ne permettent pas de rentrer avec un fauteuil roulant par exemple. L'idée a donc été de reconfigurer les halls notamment pour accueillir des ascenseurs plus grands.

Certains plans de rez-de-chaussée ont donc été reconfigurés avec une restructuration complète des plans d'origines. Pour ce faire nous avons mobilisé un ancien logement situé en RDC sur lequel on abaisse la dalle pour se mettre au niveau du trottoir et y créer un accès vers le palier d'ascenseur. Des rampes ont été mobilisées pour faciliter les accès depuis l'extérieur et à l'intérieur des parties communes, les ascenseurs étant accessibles à la fois depuis l'extérieur et l'intérieur des bâtiments. L'ancien logement remobilisé sert aussi à la création d'un local à poubelles accessible depuis le hall. La pièce restante de ce logement est rattachée à un autre logement mitoyen qui se retrouve agrandi. La typologie du logement mitoyen reste la même (T2), il y a un agrandissement du séjour. Les habitants de ces logements réaffectés ont dû être relogés définitivement par GLH. Sur d'autres allées, le logement condamné en rez-de-chaussée est utilisé afin de créer une chaufferie collective raccordée au chauffage urbain.

Pour des questions patrimoniales, il a été interdit à GLH de réaliser une isolation traditionnelle par l'extérieur. Ne pouvant toucher à l'enveloppe des bâtiments, nous avons fait appel à un produit innovant, un enduit isolant qui s'applique quand même par l'extérieur, mais qui ne modifie pas l'aspect des façades. L'utilisation de ce produit est une première en France.

7. Qu'avez-vous comme information concernant le peuplement de la cité Tony Garnier ?

L'occupation est très liée à la typologie des logements. Sur la première tranche de réhabilitation, il y a beaucoup de T2 et donc une importante proportion de personnes vivant seules ou en couple. La population est très vieillissante. Le faible coût des loyers ainsi que la situation par rapport au tramway ont incité les personnes à rester dans leur logement au fil des ans. La population du quartier est relativement fragile et dispose de très peu de ressources.

Le vieillissement des logements et des bâtiments a tendance à moins attirer de nouvelles populations. D'où l'intérêt de la réhabilitation notamment.

8. Comment s'est passée la réévaluation des loyers et comment cela a-t-il été perçu par les locataires ?

Dans l'ensemble il y a eu un retour plutôt positif de la part des locataires. Mais avant ça il y a eu tout un travail réalisé en amont en collaboration avec les comités de locataires afin que les choses soient le plus claires possible et que les locataires soient bien informés à la fois de l'évolution de la quittance et aussi celui des charges revues à la baisse. Au-delà de la question des loyers, ces rencontres ont donné lieu à de vives négociations sur le contenu des programmes de travaux, l'organisation des déménagements, etc. Un protocole d'accord a finalement été signé en février 2019 entre GLH et les représentants du comité de locataires. Le passage du chauffage individuel électrique au chauffage collectif raccordé au réseau de chaleur va avoir un impact important sur l'évolution de leur quittance. Les charges de chauffage et d'eau chaude vont être intégrées dans la ligne de quittance GrandLyon Habitat, elles étaient autrefois comprises dans des factures individuelles. Concernant le montant des loyers, la loi exige dans le cadre d'un logement conventionné de fixer un plafond de loyer que l'on ne peut dépasser. Au sein de la première tranche de réhabilitation, 30% des locataires se situent déjà au montant maximum du plafond. Il s'agit des « nouveaux entrants ». GrandLyon Habitat a donc déterminé deux loyers types : le loyer de base égal à 5,619 euros au m² par mois, et le loyer plafond (nouveaux entrants) de 6,741 euros au m² par mois. Les nouveaux entrants étant déjà au plafond de loyer imposé par la loi, uniquement les 70% restant, c'est-à-dire les locataires les plus anciens, seront majorés et contribueront à la réhabilitation.

Il est important de mentionner que l'écart entre le loyer de base et le loyer plafond est de 20%. Nous aurions pu de ce fait aller jusqu'à 20% d'augmentation de loyer pour les locataires bénéficiant du loyer de base. Mais nous avons choisi de limiter cette augmentation à 15% pour ne pas trop impacter les locataires. Ces 15% d'augmentation sont appliqués en trois fois avec une hausse annuelle de 4,77% pendant trois ans. Il y a donc tout de même une justice pour les anciens occupants qui sont toujours en dessous du plafond auquel sont soumis les nouveaux entrants. Il a tout de même été difficile de négocier, car beaucoup d'anciens locataires ne comprenaient pas pourquoi ils étaient les seuls à payer contrairement aux nouveaux entrants.

Concernant les économies faites sur les charges grâce à la baisse importante de la consommation d'énergie, la loi autorise le propriétaire bailleur à prélever sur une troisième

ligne de quittance, la moitié des bénéfices perçus par le locataire afin d'amortir le coût des travaux qui sont entièrement à la charge du propriétaire. Cette troisième ligne de quittance restera en vigueur pendant quinze ans et sera fixe. La part d'économie de charge qui reste au locataire permet de compenser en partie l'augmentation de loyer.

9. Comment est financé ce programme de réhabilitation ?

L'augmentation de loyer et la troisième ligne de quittance nous permettent de réaliser des emprunts. Mais ces emprunts financent seulement 14% du coût total du projet. Nous avons perçu des subventions de la part des collectivités et de l'État notamment pour tout ce qui concerne la remise aux normes énergétiques, elles représentent 16% du coût total du projet. Mais la grande majorité du coût de ce projet revient à GLH qui doit puiser dans ses fonds propres. À titre indicatif nous investissons quasiment 100 000 euros par logement. Le coût de la première tranche de réhabilitation avoisine les 26 millions d'euros et nous investissons 70% de ce montant grâce à nos fonds propres. Ce sont des montants extrêmement élevés et ce projet a eu beaucoup de chance d'avoir survécu à la RLS (Réduction de Loyer de Solidarité). C'est la raison pour laquelle les autres tranches, si elles sont faites, ne reposeront certainement pas sur le même programme de travaux.

10. Pourquoi avoir choisi d'investir autant ? Y a-t-il un intérêt financier pour GLH ? Ou alors avez-vous donné la priorité à la conservation et à la mise en valeur de votre patrimoine ?

Compte tenu du coût du projet auquel viennent s'ajouter des frais fixe (agences, maintenance) chaque année, l'économie d'énergie et la participation des locataires ne permettront clairement pas d'avoir un retour sur investissement, d'autant plus si les prochaines phases de réhabilitation se réalisent. Il y a donc en effet un intérêt historique et patrimonial vis-à-vis de la cité Tony Garnier.

11. Pouvez-vous me parler de la relation que GLH a entretenue avec les comités de locataires de la cité Tony Garnier ?

Nous avons été en contact avec les représentants de deux comités de locataires à Tony Garnier. Jusqu'à aujourd'hui nous n'avons pas fait face à de quelconques refus. L'accueil a été plutôt positif dans l'ensemble. Mais nous ne sommes pas encore rentrés dans la consultation. La consultation est bientôt prévue afin d'aller demander aux résidents ce qu'ils pensent du programme de réhabilitation. Lors des premières réunions publiques d'information,

30% des locataires de la première tranche de réhabilitation étaient présents. Évidemment certains locataires ont fait part de leur mécontentement quant à leur relogement provisoire et le déménagement. Les représentants des comités de locataires ont été les premiers à faire face aux problèmes et aux désaccords lors des phases de négociation, ils ont servi d'intermédiaire entre les habitants et GLH.

12. Comment se sont organisés les relogements provisoires des locataires ?

Nous avons dans un premier temps vidé l'allée des T4 au 70 boulevard des États-Unis afin de servir de logements tiroirs à toutes les allées réhabilitées au fur et à mesure. Cette allée a été choisie en fonction de la typologie assez grande des appartements et parce qu'elle détenait le plus de logements vacants. Les habitants de cette allée ont donc été relogés définitivement par GLH. Les travaux étant prévus sur une période de 10-12 semaines par allée, les habitants ont dû déménager, au frais de GLH, avec leurs effets personnels, mais en laissant leur meuble dans les logements. Ces meubles sont groupés dans une chambre et sont remis à leur place à la fin des travaux.

13. Quelles ont été les principales limites dans la conception de ce projet jusqu'à aujourd'hui ?

La coordination entre les acteurs ainsi que la période d'étude ont beaucoup ralenti la conception de ce projet de réhabilitation et son lancement. Le caractère patrimonial et les enjeux de protection ont dû être soigneusement respectés. Les Architectes des Bâtiments de France sont notamment intervenus à plusieurs reprises. Beaucoup de contraintes inopinées se sont présentées à GLH et ce uniquement pour la conception du projet. La mobilisation citoyenne importante et les comités de locataires ont impliqué de longues phases d'information, de consultation et de négociation. La complexité de ce quartier s'est beaucoup fait ressentir lors du démarrage.

14. Comment voyez-vous évoluer la cité Tony Garnier dans le futur au regard du contexte actuel notamment par rapport à la dimension politique et juridique ?

Je pense que la réhabilitation va permettre de faire évoluer le regard que l'on porte sur ces cités qui seront moins ghettoïsées après cette revalorisation visuelle. Pour autant on conserve ce patrimoine social en respectant les plafonds de loyer et en s'adaptant à la fragilité de la population qui occupe la cité Tony Garnier. Toutefois pour les futures tranches de réhabilitation, de la réhabilitation-vente est envisagée pour pouvoir financer la suite du projet.

Certains bâtiments dont la situation géographique est la plus favorable seront vendus en premier dans le but de financer le reste du projet. Ces logements rentreront dans la vente HLM et donc une accession adaptée aux personnes à faibles ressources. C'est aussi ce qui a été imposé aux organismes HLM par la loi finance, il y a donc une certaine obligation pour GLH de vendre une partie de son patrimoine si l'on veut continuer à produire et rénover du logement. Les comités de locataires ont été les premiers à nous faire part de leur crainte vis-à-vis de la vente HLM. Il y a une crainte quant à la gestion locative par de nouveaux propriétaires et aussi la peur d'une dénaturalisation du caractère purement social de la cité des États-Unis.

Entretien n°2 du 29/04/2019 avec Guillaume Hartemann

Chargé de missions en Maîtrise d'Œuvre Sociale

Etude Observation Habitat Statistique (EOHS)

L'accompagnement des locataires dans la réhabilitation de la cité Perrache (Lyon

2^{ème})

1. En quoi consiste votre travail et quel rôle jouez-vous dans la réhabilitation de la cité Perrache ?

L'EOHS intervient sur ce chantier en tant que maîtrise d'œuvre sociale et sous-traitant de GrandLyon Habitat. Nous travaillons principalement sur deux grands volets, l'aspect social et locatif du chantier de la cité Perrache. Nous avons notamment pour vocation à mettre en relation et faire le lien entre les différents acteurs de ce projet, à savoir les architectes-urbanistes (Maîtrise d'œuvre), GrandLyon Habitat (Maîtrise d'ouvrage) et les entreprises de travaux. Nous sommes chargés d'organiser toutes les modalités de relogement provisoire des locataires avec les déménagements et les différentes vagues de réhabilitation par allée selon le principe de logements relais ou logements tiroirs. Tous les trois mois, de nouveaux locataires doivent déménager et réemménager, nous sommes responsables de l'accompagnement de ces locataires pour : l'état des lieux rentrant et sortant ; la prise de contact avec les déménageurs pour évaluer les volumes à transporter auprès des locataires ; les ouvertures et fermetures de compteur d'électricité ou de gaz ; l'envoi des factures à GLH notamment pour l'achat d'une cuisinière électrique dans la limite de 500 euros offerts par GLH suite à la suppression du gaz dans les logements. Nous sommes constamment sur le terrain au plus proche des gens et nous représentons le seul interlocuteur qu'ont les habitants du quartier lors de ce projet de réhabilitation. Nous avons des locaux situés directement au sein de la cité Perrache avec nos bureaux et une salle d'accueil où des permanences sont tenues pour recevoir des locataires. Le siège de EOHS se situe à Gorge-de-Loup dans le 9^{ème} arrondissement, je dois être présent à la cité Perrache une demie journée chaque jour, parfois les journées entières lors des périodes de déménagement/réemménagement. Nous sommes constamment sollicités lorsque nous sommes sur place, c'est un travail très intense. Les mutations qu'implique le relogement provisoire donnent lieu aux passages de dossiers en commissions d'attributions. Nous sommes tenues d'aider les locataires à faire leur demande de logement social en réunissant toutes les pièces justificatives nécessaires pour ensuite les envoyer à GrandLyon Habitat.

2. Le rôle que joue la maîtrise d'œuvre sociale sur la cité Perrache semble être primordial, savez-vous pourquoi à l'inverse, d'autres cités HBM en cours de réhabilitation n'ont pas un besoin aussi important en termes d'accompagnement des locataires ?

Je pense avant tout que ce besoin résulte de l'absence de comités de locataires ou de quelconques représentants des habitants sur la cité Perrache. La population étant relativement fragile, avec beaucoup de personnes âgées qui n'utilisent pas internet ou des personnes issues de l'immigration ayant des difficultés à parler français, je pense que notre sollicitation s'est révélée être impérative pour GLH dans le bon déroulement de ce projet. Un exemple est celui de la durée du chantier à respecter, pour qu'une allée parte en travaux, le bâtiment doit être consigné en électricité et en gaz. Si les abonnements ne sont pas résiliés, il n'y a pas de consignation ce qui peut entraîner un retard de six semaines sur le chantier. D'où notre rôle à veiller que chacun des locataires, en particulier ceux ayant des difficultés, ai bien effectué les démarches demandées et nécessaires à la réalisation des travaux.

3. Face à quel genre de situation êtes-vous confronté au quotidien ?

Il arrive assez fréquemment que les locataires nous sollicitent pour des problèmes d'ordre technique par exemple une machine à laver qui tombe en panne ou l'électricité qui est momentanément coupée. Initialement nous n'avons aucune obligation de répondre à ces demandes pour lesquelles nous ne sommes de toute manière pas qualifiées. Il arrive cependant que pour certaines demandes comme rebrancher un appareil ou rallumer le courant, nous aidions le locataire à résoudre son problème. Sinon nous devons contacter le service client de GrandLyon Habitat pour planifier une intervention qui peut mettre plusieurs semaines.

4. Comment s'organise les périodes de déménagement/réemménagement ?

Les périodes de déménagement représentent notre plus grosse charge de travail. Toute l'organisation des différentes vagues par allée est planifiée sur des tableaux Excel où chacun des locataires concernés y est inscrit. Nous possédons une base de données interne réalisée en 2012 qui référence tous les profils de l'ensemble des locataires. Une fois l'état des lieux de sortie réalisé et que le bâtiment est consigné, nous devons dans un premier temps proposer aux déménageurs des créneaux selon nos heures de travail et la disponibilité des locataires. Il y a une grande part de médiation avec les habitants, mais aussi avec les intermédiaires du chantier. Lorsqu'une allée est terminée et que les travaux sont finalisés, les deux semaines

qui suivent sont réservées au réemménagement des locataires dans leur ancien logement. Après ces deux semaines de réemménagement, deux semaines sont allouées aux déménagements de l'allée suivante qui doit être vidée pour que les travaux puissent avoir lieu. Les personnes relogées temporairement résident dans une allée réservée par GLH que l'on appelle logements relais. Ces logements relais peuvent être réhabilités, mais certains ne le sont pas. En amont du projet GLH a vidé les allées où il y avait le plus de logements vacants en relogant définitivement les locataires concernés. Il y a donc une période d'un mois où pendant deux semaines des personnes reviennent et deux semaines où les personnes partent de leur logement. Initialement les travaux d'une allée sont prévus pour 6 mois, mais ils ont plus tendance à déborder sur 7 voire 8 mois. Le projet dans sa totalité était censé être livré en 2018, on annonce aujourd'hui l'été 2020 avec plus d'un an et demi de retard sur toute la durée du chantier. Par rapport aux déménagements nous restons entièrement flexibles sur les retards de travaux et nous adaptons notre planification en fonction de leur avancement.

5. Quel ressenti général avez-vous retenu vis-à-vis de la façon dont la réhabilitation est vécue par les résidents ?

C'est très variable. Mais il y a tout de même une tendance au mécontentement surtout quand il s'agit du déménagement. Ça représente un peu la hantise des locataires et c'est le point le plus difficile à accepter pour la majorité d'entre eux. Certains ne comprennent pas pourquoi on vient les virer de chez eux même si c'est temporaire, d'autres sont très angoissés à l'idée d'être relogé. C'est très lié à la situation et au profil des locataires, un déménagement est toujours plus compliqué lorsqu'on est âgé ou que l'on ne parle pas français. Il y a aussi le fait que certains locataires qui habitent la cité Perrache depuis de nombreuses années ont investi dans leur logement en refaisant le papier-pain ou le carrelage dans leur cuisine par exemple. Ils sont donc très attachés à leur ancien logement et sont parfois anéantis lorsqu'on leur apprend que la réhabilitation implique de tout refaire y compris une salle de bain qui aurait été entièrement rénovée quelques semaines avant le début de projet par exemple. Il y a donc un mécontentement général qui s'exprime davantage pendant la période avant travaux et d'autant plus pendant le relogement. Certains locataires sont même parfois relogés dans des logements non réhabilités ce qui engendre de nombreuses plaintes vis-à-vis d'un manque de confort et d'équipements comparé à leurs anciens logements qu'ils avaient investi. Ils parviennent tout de même à relativiser lorsqu'on leur rappelle que le logement temporaire est juste une affaire de six mois. Lors de leur retour dans leur logement, ils sont très attentifs aux changements et se plaignent souvent d'un manque de propreté, de finition ou de l'impossibilité de repositionner leurs meubles au même endroit du fait de la restructuration des appartements. Généralement ce mécontentement post-travaux ne dure pas plus de trois semaines et fait

suite à toute l'épreuve parfois traumatisante du relogement qui représente un point de rupture assez brutal dans le train de vie des locataires. Au début de l'hiver, les locataires se rendent vite compte que la température de leur logement reste à 20 degrés sans allumer le chauffage et que celui-ci permet de chauffer leur appartement beaucoup plus rapidement.

6. La cité Perrache offre-t-elle des logements témoins à la disposition des habitants ? Si oui, ces logements témoins n'ont-ils pas permis de faciliter l'acceptation pour les locataires ?

Effectivement il y a des logements témoins au sein de la cité Perrache. J'ai tout de fois été surpris de voir que les locataires n'étaient pas plus enchantés que ça à l'idée que l'on réhabilite leur logement. Très peu d'habitants ont réellement pris conscience de tous les avantages que cette réhabilitation va leur apporter. Mais c'est tout à fait compréhensible lorsqu'on se met à leur place, d'autant plus pour les personnes âgées qui habitent leur logement depuis parfois plus de 50 ans. Les deux déménagements en un an représentent une grande quantité de stress, d'inquiétude et de fatigue. À cela s'ajoute le fait que la majorité des locataires sont attachés à leur logement actuel et n'ont aucune envie de changer la disposition de leur ameublement et encore moins de voir leurs propres travaux disparaître. Il y a beaucoup de bouche à oreille entre les locataires qui ont tendance à plus communiquer entre eux depuis que le chantier est lancé. Ça contribue notamment à renforcer l'inquiétude des voisins du locataire à qui les déménageurs ont malencontreusement abîmé un meuble par exemple. L'information se propage très vite quant aux dysfonctionnements et aux petits problèmes qui arrivent normalement sur un chantier, mais qui peuvent paraître anormaux pour certains locataires très regardants.

7. Jouez-vous un rôle de médiation vis-à-vis de l'évolution des loyers auprès des locataires et quel a été leur retour ?

En effet nous sommes aussi ici pour faire de la pédagogie par rapport à l'évolution des charges, de la quittance et du loyer et de les aider à comprendre « pourquoi mes charges augmentent autant ? ». L'eau chaude et le chauffage passent en collectif avec des charges qui passent de 45 euros à quasiment 100 euros. Les loyers augmentent seulement d'une dizaine ou d'une quinzaine d'euros. Et puis conformément à la loi, il y a la troisième ligne de quittance, participation des locataires sur plusieurs années. Le montant de la participation des locataires dépend de la typologie des logements. Les locataires ont globalement assez bien compris et accepté l'évolution des loyers, notamment lorsqu'ils se rendent compte de l'efficacité de la nouvelle isolation. La réticence se fait beaucoup moins ressentir que par

rapport aux déménagements malgré qu'une partie des locataires reste très attentive et très regardante vis-à-vis de l'évolution des loyers qu'ils souhaitent entièrement comprendre.

8. Une fois qu'une allée est terminée et que les locataires sont réinstallés dans leur logement d'origine, faites-vous une sorte d'évaluation ou prenez-vous connaissance de l'avis des locataires sur leur logement réhabilité ?

Une fois les locataires réinstallés nous effectuons des « visites de courtoisie » afin de savoir si tout se passe bien pour les locataires. Le ressenti se divise en deux, d'un côté nous avons les personnes qui pendant les premières semaines où elles regagnent leur logement font part de leur mécontentement du fait de la restructuration des pièces qui leur fait perdre un peu d'espace du séjour ou bien des finitions comme le joint d'une salle de bain qui est un peu bâclé, etc. Ces remarques ont tendance à s'estomper au bout de quelques semaines. Puis il y a les locataires qui étaient très anxieux avant la réhabilitation, mais qui sont finalement ravis et fiers d'avoir réinvesti leur appartement. Beaucoup d'entre eux en profitent pour acheter de nouveaux meubles ou de nouvelles lampes, j'ai vraiment l'impression que ces personnes ont attendu la réhabilitation pour faire des investissements dans leur logement, aussi limités soient-ils, mais qui représente pour eux un second départ, une nouvelle vie en quelque sorte.

9. Y a-t-il eu des changements apportés aux parties communes qui répondent à des problématiques propres à la cité Perrache ?

Oui en effet la cité Perrache fait notamment face à des problèmes de vandalisme et de prostitution. Les cours intérieures aux immeubles étaient souvent occupées de nuits ce qui occasionnait des nuisances sonores. C'est pourquoi GLH a voulu renforcer la sécurité de la cité en installant des barrières de manière à fermer la résidence. Beaucoup de locataires ne se sentent pas en sécurité notamment la nuit pour les personnes âgées. Le mobilier urbain présent dans les cours communes a été rénové en 2014 avant les travaux de réhabilitation afin de mettre en valeur l'extérieur de la cité vitrine de la réhabilitation des HBM par GLH. Le problème est que les travaux ont déjà beaucoup sali ces aménagements.

10. Que peut-on dire sur la vie de quartier à Perrache et sa situation par rapport au reste de son territoire ?

Je pense que la vie de quartier et les relations ont progressivement diminué à la cité Perrache. Un habitant m'a raconté qu'il existait une vraie vie communautaire au sein de la cité Perrache jusque dans les années 70-80. La fermeture des bains-douches et du marché-gare

situé à quelques mètres de la cité Perrache, ont beaucoup impacté cette diminution des interactions entre résidents. Ces deux lieux représentaient autrefois des espaces de sociabilité très forts. L'autre évènement qui a marqué un tournant dans l'histoire de Perrache est le projet Confluence qui est en train de métamorphoser tout le quartier aux alentours de la cité Perrache. C'est clairement un quartier qui se gentrifie progressivement avec le développement et la construction de nouveaux logements, de grands commerces, d'aménagements extérieurs et d'équipements modernes. Il y a aussi l'autoroute du soleil qui sera fermée à terme et un nouveau projet de boulevard urbain verra le jour au pied de la cité Perrache. De nombreux projets sont déjà en cours dans le quartier Perrache-Saint-Blandine. Tout le quartier est en pleine mutation et il est vrai que cela interroge quant à l'avenir de cette cité HBM. La cité Perrache fait partie des vestiges de cet ancien quartier ouvrier où se situait une grande partie de l'industrie lyonnaise. Lorsque je discute avec les habitants qui habitent le quartier depuis de nombreuses années, je me rends compte comment leur perception a évolué au fil du temps. Il y a une forme de nostalgie pour le passé et un délaissement au regard futur de la cité Perrache. Beaucoup de locataires me disent « le projet de réhabilitation c'est très bien, mais pourquoi vous n'avez pas fait ça il y a 20 ans ? ».

Entretien n°3 du 04/03/2019 avec Cécile Aubert

Responsable d'opérations - Direction du Patrimoine et du Cadre de Vie
Service Renouvellement Urbain – GrandLyon Habitat

La réhabilitation de la cité Perrache (Lyon 2^{ème})

N.b. : Cet entretien n'a pu se réaliser en personne, il résulte donc d'échanges écrits par mail, d'où la présence d'éléments iconographiques que m'a directement transmis Mme Cécile Aubert.

1. Quel diagnostic général avez-vous retenu concernant la cité Perrache ?

Les principaux constats sont les suivants :

- l'ensemble bénéficie d'un intérêt patrimonial important au niveau de sa structure urbaine et architecturale (l'ensemble de l'îlot composé du Groupe Perrache et du bâtiment des Bains Douches est plus connu sous le nom de « Cité Perrache »), exprimé notamment dans la labellisation « Patrimoine remarquable du XX^{ème} siècle » de la DRAC ;
- l'intérieur des logements témoigne d'une époque révolue au niveau des commodités : salles humides exiguës, dégradation générale, absence ponctuelle de douche ou de baignoire ;
- les surfaces de logements sont réduites (T3 d'environ 47 m², T4 d'environ 60 m² en moyenne) ;
- les systèmes de chauffage et de production d'eau chaude sont disparates et en fin de vie (environ 80% de chauffage gaz et 20% de chauffage électrique) ;
- une ventilation insuffisante (conduits d'extraction VMC abîmés, parfois non raccordés) ;
- le groupe présente une consommation importante d'énergie primaire de 425 kWh/m².an, ce qui correspond à l'étiquette F du DPE ;
- l'ensemble est situé à la Confluence dans le quartier Sainte-Blandine, un territoire en pleine mutation à forts enjeux, notamment environnementaux ;
- la résidence est caractérisée par une population fragile composée principalement de personnes de plus 60 ans (68%), seule (55%), aux ressources faibles (57% en dessous du plafond PLAI) et vivant depuis longtemps sur le quartier (50% depuis plus de 20 ans).

2. Pouvez-vous me définir les grands enjeux de cette cité HBM ?

Les objectifs prioritairement visés sont donc les suivants :

- améliorer la performance énergétique des bâtiments, réduire les dépenses d'énergie et mieux maîtriser les charges d'énergie

- adapter les logements pour mieux répondre aux standards d'habitabilité actuels et aux attentes des locataires actuels et futurs, avec un programme de restructurations des pièces humides, voire de regroupements de logements
- mettre aux normes de sécurité les logements et les immeubles
- améliorer le cadre de vie des habitants en rénovant les parties communes et les caves
- mettre en valeur ce patrimoine historique avec la réfection des façades en lien avec le projet de renouvellement du quartier de la Confluence

Concernant la problématique thermique, il s'agit de donner la priorité à une réduction très significative des besoins d'énergie du bâti en investissant sur l'enveloppe et les systèmes techniques. L'objectif thermique visé est le niveau « BBC Rénovation » (avec un objectif de 72 kWh/m².an), correspondant à l'étiquette B du DPE, soit une réduction minimum des consommations d'environ 80%.

3. Pourquoi la réhabilitation ? Est-ce la solution la plus adaptée ? Quels sont les objectifs de GLH vis-à-vis de ce patrimoine HBM ?

Une réhabilitation, car :

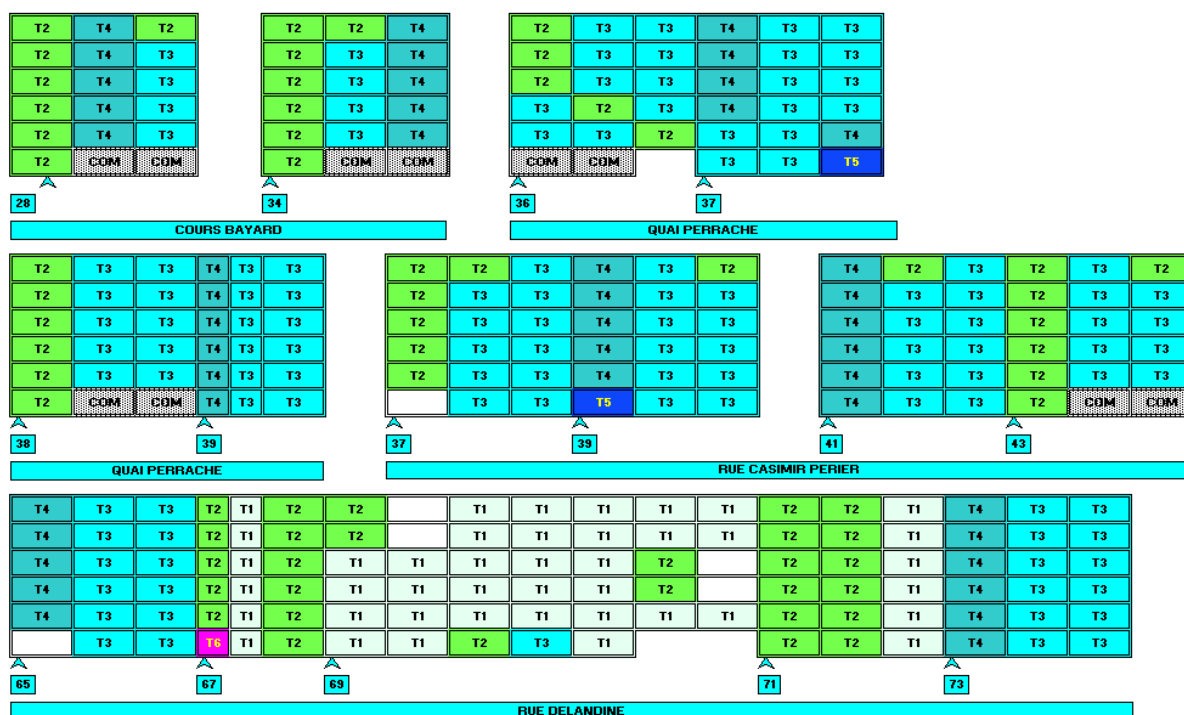
- Petite surface = loyer modéré. En effet, les normes de construction dans le neuf imposent de fait des logements plus grands, de ce fait les loyers sont plus onéreux. Le fait de réhabiliter ce patrimoine permet de garder dans le centre de la ville, des résidences avec des loyers très bas dans des secteurs pourtant porteurs. Cela permet plus de mixité.
- Habitat remarquable du XX siècle, au vu de sa qualité architecturale,
- Relogement complexe de 275 personnes, dont la majorité est âgée.

4. Pouvez-vous me présenter les grandes caractéristiques de cette Cité avant la réhabilitation ?

- Nombre de logements de l'opération : 275 avant travaux – 256 après travaux
- Nombre de bâtiments : 7
- Surface habitable : 11 591 m²
- Surface utile : 12 541 m²
- Année de mise en location : 1934
- Année de construction : 1934

Type de Local	Nombre de locaux
Logements collectifs	275
Locaux en RDC	4 locaux d'activité + 1 Point Contact + 1 Local permanences réhabilitation + 1 lieu de culte

Typologie	Surface habitable moyenne	Avant réhabilitation		Après réhabilitation	
		Nb	%	Nb	%
T1	21	42	15%	17	6%
T2	34	68	25%	62	23%
T3	47	119	43%	131	48%
T4	60	43	16%	43	16%
T5	91	3	1%	3	1%
Total		275		256	



Distribution des pièces ; Confort et équipement ; Réhabilitations antérieures (années 80 ?)

T3 avant/après



En termes de confort :

- Eau chaude sanitaire + chauffage par chaudière individuelle gaz ou tout autre moyen de chauffage (électrique, poêles.....)
- SDB + w.c. en couloir.

- 5. En termes de confort et de qualité de vie résidentielle, quels problèmes avez-vous identifié dans votre diagnostic ?**
- 6. Les parties communes et les espaces extérieurs d'origine étaient-ils toujours adaptés avant la réhabilitation ?**

Une première phase d'aménagement des espaces extérieurs a été menée entre juin 2013 et juin 2014 afin notamment de fermer la résidence pour éviter les squats d'allée et endiguer le phénomène de prostitution à l'intérieur du site. Des clôtures avec contrôle d'accès ont été installées sur toute la périphérie de la résidence.

À cette occasion les courées ont également été traitées ainsi que la collecte des ordures ménagères.

Circulation ; Accessibilité ; Stationnement

Les ascenseurs ont été installés dans les années 1980 pour rendre accessibles certaines allées. Par contre certaines allées ne sont pas accessibles malgré la présence de l'ascenseur, car celui-ci s'arrête sur un palier intermédiaire au rez-de-chaussée.

Sur Perrache, il n'y a pas d'aire de stationnement au sien de la résidence, ce qui pose quelques soucis depuis la résidentialisation car des portails sont fracturés par certains locataires qui se garent dans la résidence.

7. Comment percevez-vous l'intégration de la Cité par rapport au reste du quartier ?

Services ; Equipements ; Proximité ; Accessibilité

La cité Perrache, est accessible via le tram qui passe à 5 minutes à pied. Cette cité est à proximité immédiate de l'ensemble des services et des équipements situés à Confluence. Nous sommes en plein centre urbain.

8. Avez-vous des informations quant à l'occupation de ces HBM ?

Un diagnostic économique et social a été réalisé en 2012 par le cabinet EOHS (84% des ménages rencontrés). Il apporte les éléments sociodémographiques principaux suivants :

- ▶ Des personnes majoritairement seules (55%), âgées (50% de plus de 60 ans), aux ressources faibles (la moitié percevant moins d'un SMIC) et absentes, pour une partie, de façon régulière pour des durées parfois longues (jusqu'à 6 mois parfois) ;
- ▶ Des personnes en partie qui ne parlent pas français ;
- ▶ Une occupation duale avec
 - Des locataires ancrés, très attachés à leur quartier / logement
 - Des locataires en précarité moins « intégrés », plus « détachés »
- ▶ Un taux d'effort faible, mais des charges individuelles pouvant mettre en difficulté des familles (53 familles dépassent les 30 % de taux d'effort contre 12 sans les charges individuelles).
- ▶ De façon générale, des personnes plutôt captives de leur logement.

9. En quoi consistait la réalisation de ce projet de réhabilitation ?

- ▶ Sur l'extérieur du bâtiment :
 - Sécurisation et réfection des toitures (étanchéité, isolation thermique).
 - Renforcement de l'isolation thermique des plafonds des caves.
 - Réfection des façades avec une partie en isolation extérieure.
- ▶ Dans les parties communes :
 - Remplacement des ascenseurs.
 - Installation d'un système de chauffage collectif par raccordement au réseau de chaleur urbain de Gerland

- Remplacement du système de ventilation mécanique contrôlée
- Réfection des caves comprenant le bétonnage des circulations et le remplacement des portes privatives pour les allées encore non rénovées.
- Remplacement des portes d'accès aux sous-sols.
- Mise aux normes des systèmes de sécurité incendie.
- Réfection des halls d'entrée et des cages d'escaliers (mise en peinture des murs et plafonds, remplacement de l'éclairage).
- Remplacement des boîtes aux lettres par des boîtes aux lettres normées (extérieures et couvertes sauf allée 69 en intérieur)
- Mise en place d'un nouveau contrôle accès pour les allées 28 et 34, cours Bayard.
- Création d'un local poubelle en rez-de-chaussée du 34, cours Bayard.
- Pose de paraboles collectives en toiture pour la télévision.
- Remplacement de toutes les fenêtres par des fenêtres bois double vitrage performant (dito logements).

►► Dans les logements :

- Remplacement de la porte palière.
- Remplacement de toutes les fenêtres par des fenêtres bois double vitrage performant.
- Remplacement des persiennes métalliques par des brise-soleil orientables motorisés sur toutes les fenêtres hors balcons et rez-de-chaussée.
- Pose de nouvelles persiennes métalliques sur les portes-fenêtres des balcons et en rez-de-chaussée pour une meilleure sécurité.
- Rénovation et restructuration de la salle de bain, w.c., cuisine et hall d'entrée.
- Mise en place ou remplacement de nouveaux radiateurs en acier, y compris pose d'un sèche-serviette dans la salle de bain.
- Mise aux normes de l'électricité.
- Suppression du gaz dans les logements.
- Mise en place de nouvelles bouches d'aération dans les cuisines, salles de bain et w.c. et d'entrées d'air dans les fenêtres.
- Isolation intérieure d'une partie des murs des logements avec balcons et remise en peinture des pièces concernées.

- Isolation acoustique d'épaisseur 8 cm environ entre les logements centraux y compris réfection en peinture des murs et plafonds des pièces concernées.
 - Les sols en parquet des logements seront conservés et revernés.
 - Fermeture des loggias par de nouveaux ensembles menuisés métalliques sur les balcons situés en façade Nord du 1er au 4e étage et le remplacement de la verrière des balcons des derniers étages.
 - Fermeture des ouvertures de chambre donnant sur les balcons encore existants.
- Cas particuliers des allées 67 / 69 / 71 rue Delandine : regroupement de logements
- Modifications des typologies d'une partie du bâtiment 5 (démolition et nouveau cloisonnement, reprise des sols, murs et plafonds, reprise des réseaux) : regroupement de 38 logements (26 T1 et 12 T2 concernés) en 19 nouveaux logements (7 T2 et 12 T3 adaptés aux personnes âgées).

10. La réhabilitation des logements a-t-elle entraîné une augmentation des loyers pour les locataires ? Si oui, avez-vous fait face à un mécontentement de certains locataires ?

LOYERS / CHARGES / 3^{ème} LIGNE

a) LOYERS

LOYER DE BASE MOYEN 01/2014 (à la date de la concertation) = 5.272€ / m² SU

LOYER PLAFOND = 5.608 € / m² SU

Marge = 6.37 % = hausse de loyer après travaux validés en concertation

TYPOLOGIE	LOYER AVANT TRAVAUX (€)	LOYER APRÈS TRAVAUX (€)	AUGMENTATION (€)
T1	163	174	11
T2	216	230	14
T3	258	275	17
T4	295	314	19
T5	406	432	26

b) CHARGES

CHARGES LOCATIVES MOYENNES 01/2014 = 1,01 € /m²SH/mois

Pas d'évolution prévue après travaux (sauf pour chauffage cf. ci-après)

CHARGES ÉNERGÉTIQUES

Avant travaux : chauffage et eau chaude individuels (80% gaz / 20% électrique) payés directement par les locataires auprès des fournisseurs d'énergie.

Après travaux : chauffage et eau chaude collectifs (réseau de chaleur urbain) intégrés dans les charges locatives facturées par GrandLyon Habitat.

Diminution estimée des charges énergétiques = -40 %

TYPOLOGIE	AVANT TRAVAUX (€)	APRÈS TRAVAUX (€)	ESTIMATIONS (€)
T1	46	33	-13
T2	73	46	-27
T3	105	59	-46
T4	128	73	-55
T5	196	107	-89

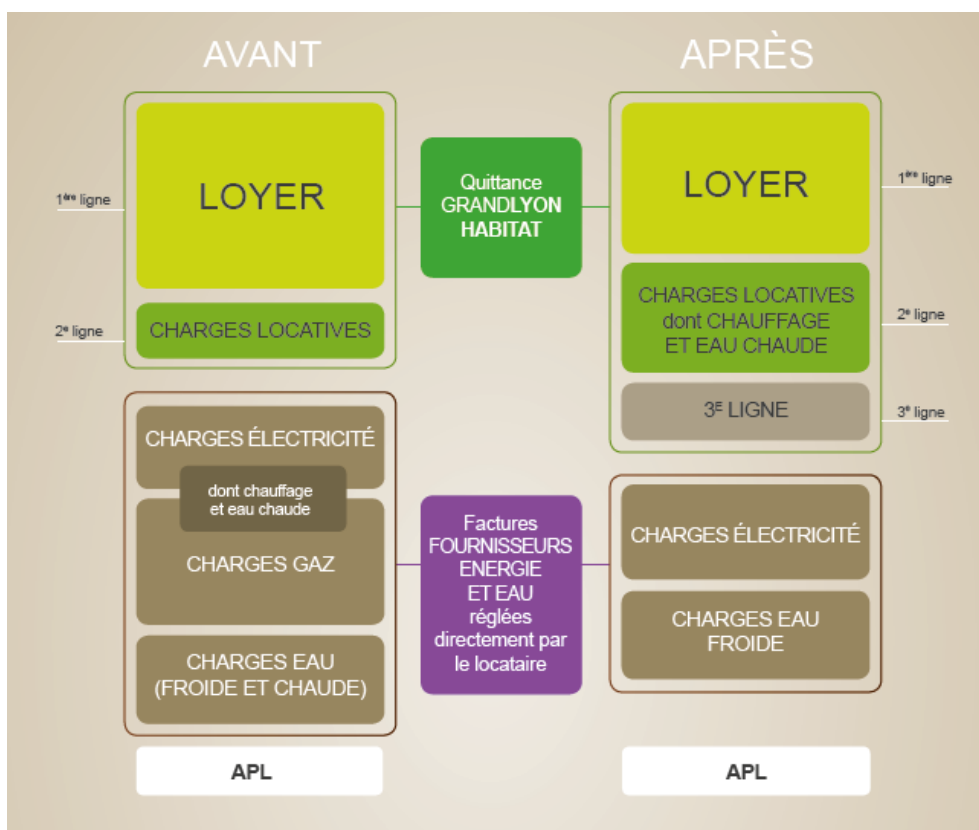
c) 3EME LIGNE DE QUITTANCE (« Contribution du locataire au partage des économies de charges »)

Montant forfaitaire par typologie pour les bâtiments d'avant 1948 appliqué à la fin des travaux

TYPLOGIE	MONTANT DE LA 3E LIGNE MENSUELLE
T1	10 €
T2	15 €
T3	15 €
T4	20 €
T5	20 €

BILAN IMPACT GLOBAL TRAVAUX

Moyennes par mois	Loyer avant travaux	Augmentation loyer (+6,37%)	Diminution charges énergétiques (-40%)	Ajout 3ème ligne (forfait)	Évolution totale
T1	163	11	13	10	8
T2	216	14	27	15	2
T3	258	17	46	15	-14
T4	295	19	55	20	-16
T5	406	26	89	20	-43



11. La réhabilitation s'est-elle accompagnée d'une évolution de la politique d'attribution des logements ?

NON, beaucoup de locataires reviennent dans leur logement suite à la réhabilitation.

12. Les travaux de réhabilitation se sont-ils réalisés en site occupé ou a-t-il été nécessaire de procéder à un relogement provisoire de certains locataires ?

Compte tenu de l'ampleur des interventions, les locataires sont systématiquement déplacés provisoirement pendant la durée des travaux dans leur bâtiment. Pour ce faire des logements « tiroirs » d'accueil ont été libérés et remis en état en amont de l'opération.

Les locataires sont déplacés pendant environ 5 à 6 mois. Tous les frais liés aux déménagements sont supportés par l'opération.

Un accompagnement social renforcé (Maîtrise d'œuvre sociale EOHS) est mis en place afin d'accompagner les locataires au quotidien. Un local projet a été réalisé sur le site au quai Perrache. La MOS y tient des permanences régulièrement. Ce local a été inauguré le 21 mai 2015.

- le relogement temporaire : GrandLyon Habitat prend en charge le déménagement temporaire de tous les locataires. Le relogement provisoire est obligatoire et devrait durer environ 6 mois, hors aléas de chantier éventuels. À la fin des travaux, le locataire retourne dans son logement d'origine rénové.

Les étapes du relogement temporaire :

Les conseillers du cabinet EOHS (maîtrise d'œuvre sociale), missionné par GrandLyon Habitat, accompagnent le locataire dans ses démarches pour accéder au logement temporaire situé au sein de la résidence Perrache.

- Prise en compte des souhaits.

Les conseillers réalisent un entretien avant le début des travaux prévus dans votre logement afin de recueillir les souhaits et les informations nécessaires au relogement.

- Propositions de relogement :

Les conseillers reviennent vers le locataire plusieurs semaines avant le début des travaux dans le logement afin de présenter un ou plusieurs logements d'accueil. Il est possible que des appartements de même typologie ne soient pas disponibles. Un logement de surface plus grande ou plus petite sera alors proposé. Si cette proposition est acceptée, le loyer et les charges appliqués dans le logement temporaire seront :

- Équivalents à celui du logement actuel si le logement est plus grand.

- Inférieurs si le logement temporaire est plus petit que le logement actuel.
- Visite du logement temporaire
Pour visiter les logements proposés, la MOS fixe avec des rendez-vous et accompagne le locataire lors de celui-ci.
- La validation du logement temporaire
Une convention d'occupation temporaire reprenant l'ensemble des dispositions consenties (adresse de destination, quittance, prises en charges...) sera signée entre le Directeur Général de GrandLyon Habitat et le locataire. Y sont les engagements pris par GrandLyon Habitat pour assurer un relogement de qualité. Il est rappelé que le loyer et les charges à régler pendant l'occupation temporaire seront ceux du logement d'accueil dans la limite des loyers et charges réglés précédemment dans votre logement.
- Le déménagement :
Il sera effectué par le déménageur choisi et payé par GrandLyon Habitat. Le déménageur se rend chez le locataire, quelques jours avant le début du chantier, afin d'évaluer le volume et la nature des affaires à déménager et fixer la date du déménagement. Le logement ainsi que la cave devront être entièrement vidés.
Les frais d'ouverture des compteurs d'eau, d'électricité ou de gaz, les mises en ligne téléphonique et internet, ainsi que le transfert d'assurance, l'adressage postal seront remboursés par GrandLyon Habitat et seront organisés et anticipés avec l'aide de la MOS.
Des états des lieux « entrants » et « sortants » seront programmés dans le logement temporaire et le logement réhabilité.
Pour les personnes âgées isolées ou les personnes avec un handicap, des adaptations peuvent être envisagées afin que le déménagement se fasse dans les meilleures conditions. Une fois les travaux achevés, viendra alors le temps du second déménagement, celui qui emmène vers le logement nouvellement réhabilité.

13. Les locataires ont-ils joué un rôle dans ce projet de réhabilitation ? Étaient-ils représentés par un comité ou autre ?

14. Y a-t-il eu une concertation avec les habitants avant et pendant la réalisation de ces projets ?

GrandLyon Habitat a réaffirmé sa volonté de concertation en signant une charte avec les associations représentant les locataires en février 2013. Cette charte définit les modalités de concertation dans le cadre des opérations de réhabilitation.

En l'absence d'un comité de locataires à Perrache, des dispositions sont prévues pour informer et consulter régulièrement les locataires : réunions, courriers, procédure d'adoption du projet par les locataires, remise de la plaquette d'information relative aux travaux, accompagnement par une maîtrise d'œuvre sociale (MOS) avant, pendant et après les travaux.

Plusieurs réunions publiques ont eu lieu réunissant à chaque fois près d'une soixantaine de locataires :

19 mars 2013 : Réunion publique pour présenter les objectifs et les premières pistes de programme de travaux, le déroulé du processus de rénovation et la présentation de l'architecte ainsi que de son équipe.

13 janvier 2014 : Réunion publique pour présenter le programme prévisionnel de travaux, les modalités de réalisation, le calendrier prévisionnel, les coûts du projet, les répercussions sur les loyers et les charges et enfin les modalités de concertation.

16 avril 2014 : Réunion publique pour exposer le programme prévisionnel détaillé des travaux et des conditions de réalisation. Présentation de la maîtrise d'œuvre sociale EOHS et de l'accompagnement des locataires, du processus de relogement, de l'impact financier

15. Avez-vous été confronté à des refus ou mécontentements de la part d'un groupe de locataires lors des propositions de réhabilitation ?

16. Si oui, quelles étaient les raisons de ce refus ou d'une réticence ?

La loi oblige une « La concertation locative est une obligation réglementaire » (Loi du 23 décembre 1986)

La concertation doit être menée avec l'ensemble des locataires (Circulaire 06 août 1993) et aborde entre autres les points suivants :

- Consistance et coût des travaux
- Modalités de réalisation
- Répercussions prévisibles sur les loyers et/ou les charges (Loyer plafond non dépassé après travaux, pas d'accord collectif)

Depuis le 14 décembre 2000, la loi SRU (Solidarité Renouvellement Urbain) réaffirme la place du logement social et la nécessité d'une concertation dans le cadre des opérations de réhabilitation.

En l'absence de comité de locataire, une concertation par bulletins-réponses entre le 17/11/2014 et le 17/12/2014 a été réalisée.

Résultats :	Répartition sur les 248 ménages
197 favorables Dont 55 votes exprimés	79%
39 non favorables Dont 39 votes exprimés	16% <40 % → projet adopté
12 votes non valables	5%
	100%

Présence d'une MOS (EOHS) dans un local dédié à la réhabilitation avec des permanences quotidiennes (lundi, mercredi et vendredi de 9h à 13h / mardi et jeudi de 14h à 18h)

17. Avez-vous mis à disposition des logements témoins où pouvaient se rendre les résidents concernés ?

Un logement témoin a également été aménagé pendant la période de préparation de chantier afin de mettre au point les prestations et de permettre aux locataires de mieux appréhender leur contenu et le rendu.

18. Avez-vous réservé un suivi particulier auprès des personnes âgées ou en situation de handicap concernées par cette réhabilitation ?

Oui, tous les locataires sont rencontrés avant le démarrage des travaux de l'allée. Si un besoin d'adaptation se fait sentir (barre de maintien, douche extra plate,). Les travaux sont pris en charge par GRANDLYON Habitat et ces adaptations se font lors des travaux.

19. Avez-vous connaissance des premiers résultats de ce projet concernant la qualité de vie résidentielle et le lien social ?

Nous avons peu de retours des locataires, ce qui est bon signe quant à leur degré de satisfaction.

20. La Cité disposait-elle d'une forte identité sociale en termes d'interactions, de voisinage et de cadres associatifs avant la réhabilitation ?

Pas de lien particulier entre les locataires. Nous ne voyons pas d'interactions particulières entre locataires.

21. Savez-vous si le confort et la qualité de vie des HBM se sont-ils toujours adaptés au fil du temps ?

En ce qui concerne Perrache, les travaux de réhabilitation ne vont pas aussi vite que l'évolution des modes de vie moderne. En effet, au vu des montants de travaux injectés dans l'opération, il est difficile d'intervenir sur ce patrimoine pour l'adapter régulièrement.

22. Avez-vous rencontré des difficultés ou évènements inopinés lors de la réalisation de ce projet ?

En termes de travaux, nous avons 1 an de retard, pour des raisons liées pour une partie à la qualité des supports (mâchefer), à l'amiante

23. Quelles comparaisons peut-on faire avec le reste du parc social ou privé en termes d'adaptabilité et d'évolution ?

Les HBM permettent à une frange de la population d'accéder à un logement idéalement placé à des prix très réduits, que l'on ne retrouve pas autrement dans le parc social. Les surfaces sont petites, mais ils répondent aux normes actuelles de confort. De ce fait, avec un loyer très réduit, on dispose d'un habitat de qualité dans le centre de Lyon.

24. Quels ont été les financements ayant permis la réalisation de ce projet ? Y a-t-il eu une contribution de la part des locataires ?

■ Prix de revient prévisionnel



	€ TTC	Ratio/logt
TRAVAUX	17 350 000	64 600
HONORAIRES	2 804 000	10 350
FRAIS DIVERS	1 280 000	4 700
ALÉAS	108 000	400
CONDUITE D'OPÉRATION	803 000	3 000
TOTAL	22 503 700	83 600

■ Plan de financement prévisionnel

	€	%
ETAT (ECOCITE) – cf particularités	2 877 000	14%
GRAND LYON Métropole	1 773 000	8%
REGION	700 000	3%
DÉGRÈVEMENT TFPB	2 000 000	9%
CEE	173 000	1%
ECO-PRET CDC	1 434 000	7%
FONDS PROPRES GRANDLYON	13 050 000	59%
HABITAT	000	
TOTAL	22 503 700	100%

PARTICULARITÉS

- Appel à projet ECOCITE



L'opération est inscrite dans le cadre de l'appel à projet EcoCité (programme "Ville de demain") dont le Grand Lyon a été lauréat de la 2^e vague d'appel à projets

Le Grand Lyon a répondu à la 2^e vague d'appels à projets en février 2012, qui demandait à la fois de démontrer d'une démarche stratégique durable de l'agglomération et de proposer, sur un périmètre précis, des projets innovants et démonstrateurs de la ville durable.

Le cahier des charges précise ainsi que "le financement de projets démonstrateurs et exemplaires favorisera l'évolution des usages et des pratiques urbaines afin de développer une ville saine, économe, adaptable, robuste, abordable, attractive, grâce à une approche intégrée et innovante des transports et de la mobilité, de l'énergie et des ressources, de l'organisation urbaine et de l'habitat."

En parallèle, "la mise en œuvre d'actions innovantes et/ou à hautes performances environnementales en association étroite avec le tissu économique et scientifique" est un des objectifs de la démarche.

Programme d'investissements d'avenir

Doté de près de 47 milliards d'euros, le Programme d'Investissements d'Avenir (PIA), piloté par le commissariat général à l'Investissement, a été mis en place par l'État pour financer des investissements innovants et prometteurs sur le territoire, avec un principe de cofinancement pour chaque projet.

Ville de demain

Dans le cadre des Investissements d'Avenir, l'État a confié à la Caisse des Dépôts la gestion du Programme « Ville de demain » doté d'une enveloppe de 668 M€. Il est mis en œuvre par des équipes spécialisées de la Caisse des Dépôts, qui agit en son nom et pour le compte de l'État.

L'objectif du Programme « Ville de demain » est de soutenir l'investissement dans les villes afin de faire émerger un nouveau modèle urbain, de favoriser l'évolution des usages et des pratiques en ville, de s'appuyer sur une approche intégrée et innovante des transports et de la mobilité, de l'énergie et des ressources, de l'organisation urbaine et de l'habitat.

Ce Programme a pour vocation de financer des projets innovants, démonstrateurs et exemplaires de ce que sera la ville de demain.

EcoCité

Lancée par le gouvernement en octobre 2008 dans le cadre du programme d'Investissements d'avenir "Ville de demain", la démarche EcoCité s'inscrit dans le plan développement durable, soutenu par le Ministère de l'Environnement à l'issue du Grenelle.

L'objectif de l'État est de créer tout à la fois un réseau d'acteurs, de valorisation des méthodes innovantes dans les collectivités et de vitrine du savoir-faire français dans le domaine de la ville durable.

Dans ce cadre, la rénovation énergétique de la cité Perrache bénéficie d'une aide de 2.88 m€ complétée par la collectivité à hauteur de 1,77m€ avec l'objectif d'atteindre le BBC rénovation sur ce patrimoine des années 30.

Entretien n°4 du 07/05/2019 avec Patrick Pinot

Président de la fédération de la CLCV du Rhône et de la Métropole de Lyon

Représentant du collectif CLCV Tony Garnier (Comité de locataires)

Administrateur chez GrandLyon Habitat

CLCV (Consommation, Logement et Cadre de Vie) : Association nationale de défense des consommateurs et usagers

Le rôle du comité de locataires dans la réhabilitation de la cité Tony Garnier (Lyon 8ème)

1. Comment s'est passé le projet de réhabilitation à ses débuts pour le comité de locataires que vous représentez à la cité Tony Garnier ?

Le programme de réhabilitation de la cité Tony Garnier a démarré en 2013 par une réunion publique qui s'est tenue au sein du quartier des États-Unis. GLH a présenté son projet de réhabilitation de la cité Tony Garnier. Rien n'était encore décidé à ce moment il s'agissait plus d'une réunion de présentation et d'information. Les accords entre GLH et notre comité de locataires n'ont été signés qu'en décembre 2018. Ça a donc mis cinq ans et ça a été très long du fait des nombreuses négociations que nous avons engagé auprès de GLH. Nous avons fait tout notre possible pour que la réhabilitation soit la moins coûteuse pour les locataires.

2. Quel a été le ressenti général des locataires vis-à-vis de ce programme de réhabilitation ?

Globalement les habitants de Tony Garnier étaient plutôt satisfaits que la résidence soit réhabilitée, car cela faisait plus de 20 ans qu'il ne s'était rien passé et que les locataires vivaient dans des logements plus du tout aux normes en termes d'isolation et un manque de confort par rapport à l'évolution des modes de vie moderne. En termes de classement énergétique, les appartements de Tony Garnier sont classés en catégorie F avec des charges très importantes dépassant parfois plus de 1 000 euros à l'année uniquement pour le chauffage.

La réhabilitation a notamment impliqué du relogement provisoire pour les locataires, ça a donné lieu à de nombreux mécontentements et de grandes craintes pour les locataires. Au départ GLH ne voulait pas prendre en charge le déménagement total, ils ont proposé que les locataires soient relogés, mais que leurs effets personnels restent dans les logements et soient regroupés dans une seule pièce pour effectuer les travaux. Ça a été un refus total de la part

des locataires qui n'avaient aucune garantie sur leur mobilier et leurs affaires avec un risque important que les employés des entreprises de travaux abîment le mobilier ou que des vols soient commis. GLH estimait que c'était à l'entreprise de travaux d'être responsable en cas d'incident de la sorte. Nous nous sommes donc battus jusqu'au bout pour que GLH accepte finalement de prendre en charge la totalité du déménagement avec les effets personnels des locataires. Nous avons manifesté avec le soutien du président national de la CLCV qui est venu jusqu'au quartier des États-Unis à Lyon pour défendre les droits des locataires. La presse était présente lors de cette manifestation. Quand on voit ce que des programmes de réhabilitation peuvent donner chez d'autres bailleurs voir même chez GLH nous étions conscients qu'il était nécessaire de se battre pour obtenir des avantages pour les locataires du début jusqu'à la fin. Certains ensembles d'habitations n'ont pas de comité de locataires et donc pas de représentant ni de collectif pour défendre le droit des habitants et le bailleur fait ce qu'il veut.

Il y a notamment eu des cas où certains locataires refusaient totalement que leur logement soit réhabilité, car ils avaient investi dedans en refaisant un carrelage au sol ou une salle de bain. C'est toute une histoire qui part pour eux et ça a pu donner lieu à des situations très difficiles. Une grande inquiétude et une volonté très forte chez les locataires ont notamment été d'avoir la possibilité de remettre les mêmes meubles exactement au même endroit, il y a un attachement très fort à la disposition de leur logement.

3. Comment s'organisent les relogements ?

Un immeuble a été entièrement vidé afin d'accueillir les locataires ayant besoin d'un relogement provisoire. C'est un immeuble composé de T4 et le moins occupé qui a été choisi. Les locataires encore en place dans cet immeuble ont été relogés définitivement soit toujours à Tony Garnier ou à l'extérieur. Choisir un immeuble qui accueille des T4 permet dans un premier temps d'accueillir tous les locataires, quelle que soit leur typologie de logement d'origine avec une grande majorité qui réside dans des T3 et T2. Les T4 permettent de réserver une pièce pour entreposer les cartons qui ne seront pas ré ouverts pendant la durée du relogement provisoire qui est de quatre mois. Cet immeuble de logements relais a été consigné et pris en charge par une société d'hôtel-résidence réservée aux habitants du quartier des États-Unis sur toute la période de réhabilitation qui durera environ 15 ans. Les logements relais disposent d'un minimum d'installations déjà présentes et adaptées au tout électrique. Car dans les anciens logements en cours de réhabilitation le gaz est supprimé et tout tourne à l'électricité. C'est pourquoi les locataires ne disposant pas du matériel électrique pour la cuisine par exemple auront à leur disposition tous le matériel et les équipements nécessaires

dans les logements relais. D'où cette idée d'hôtel-résidence et de prestations que doivent régler les locataires auprès d'une société annexe à GLH. Les locataires payeront le même loyer que pour leur logement réhabilité selon l'accord qui a été signé et ce quel que soit la typologie de leur logement d'origine. La seule chose qu'ils paieront en plus est le chauffage et l'électricité.

4. Pourquoi avoir fait appel à une société privée d'hôtellerie ?

L'intérêt d'avoir fait appel à une société hôtelière résulte du fait que la durée totale de ce programme de réhabilitation est extrêmement longue compte tenu du nombre de logements. Il y a donc une nécessité d'entretenir les appartements relais qui changeront d'occupants tous les quatre mois. C'est une maintenance importante dont GLH a préféré se substituer. Il y a des besoins d'hygiène, de propreté, de maintenance technique, de désinfectations, etc.

5. Au-delà de la grande inquiétude que représente le relogement pour les locataires, qu'en est-il de l'évolution des loyers ?

Les locataires étaient très perturbés à l'idée de savoir que leur loyer allait augmenter. Il y avait de nombreuses interrogations sur le coût de la réhabilitation et de combien cela allait leur revenir. Avant la signature de l'accord en décembre 2018, rien n'était chiffré et les locataires n'avaient aucune idée des montants d'augmentation. Donc aucune possibilité de contestation. GLH avait annoncé qu'il y aurait un rééquilibrage des loyers avec la baisse des charges due à la rénovation énergétique, mais nous n'avions aucune garantie des montants exacts. C'est pourquoi nous leur avons réclamé et cela a été fourni seulement en 2018, cinq ans après le début des négociations. C'est un gros problème, car sur beaucoup d'autres réhabilitations des locataires ont dû payer de fortes augmentations par rapport à leur ressource sans qu'il y ait un quelconque retour sur investissement à terme. Nous avons donc été très vigilants vis-à-vis de cette question.

6. Quelles ont été vos relations avec GrandLyon Habitat jusqu'à aujourd'hui ? Les locataires sont-ils conscients de l'ampleur du soutien que vous leur avez apporté contrairement à d'autres ensembles où il n'y a aucun représentant ?

Ça n'a pas été facile, il y a eu des moments très durs ça a été un gros combat. Le fait d'avoir mobilisé la presse et les représentants nationaux de la CLCV a démontré l'importance de nos négociations. Ce n'est pas non plus facile d'être représentant d'un comité de locataires.

Malgré une petite proportion de locataires investis dans leur quartier et présents pour la défense de leur droit, une grande partie des habitants pensent toujours que nous sommes des salariés de GrandLyon Habitat et n'ont pas compris que nous étions ici pour les défendre avant tout. Ils n'ont pas saisi le sens d'un comité de locataires. D'autres personnes trouvent cela normal que l'on se soit battu pour eux sans pour autant qu'il y ait une reconnaissance de leur part à notre égard. Mais nous pouvons toujours compter sur une mobilisation fidèle qui nous a soutenu du début jusqu'à la fin.

7. Comment s'organise le collectif CLCV Tony Garnier dans la relation avec les locataires ?

Nous sommes un comité de locataire relativement important, ça répond aussi à l'ampleur de la cité Tony Garnier et nous en sommes conscients. Le collectif CLCV Tony Garnier se compose d'une dizaine de personnes actives et résidentes au quartier des États-Unis. Sinon il y a d'autres personnes qui peuvent venir nous porter de l'aide en tant que résident bénévole. Le collectif organise des réunions tous les lundis de 17 à 19h hors vacances scolaires. Ces réunions sont ouvertes à tous les locataires ayant envie de s'exprimer. De mon côté en tant qu'administrateur chez GLH, je tiens le mardi après-midi des permanences dans mon bureau afin de recevoir des habitants.

8. Quelles démarches de consultation/concertation/participation GLH a-t-elle mises en place dans ce projet de réhabilitation ?

Au départ il y avait uniquement de l'information descendante sans que rien ne remonte. Le collectif de locataires s'est manifesté lorsqu'il a considéré qu'il n'avait pas été entendu. À la signature du contrat en décembre dernier, de la concertation avec les habitants a été mise en place, mais il n'y a pas eu de participation directe de la part des locataires qui auraient pu faire des propositions à GLH. C'est dans un premier temps les locataires qui se sont plaints auprès du collectif CLCV qui a ensuite transmis ces manifestations à GLH en tant qu'intermédiaire en quelque sorte. Il y a eu de nombreux accrochages sur le chauffage, l'isolation, les travaux des pièces d'eau, les parties communes, les équipements, les espaces extérieurs, etc. Le collectif a été très participatif sur l'ensemble des volets de ce projet avec pour objectifs principaux de limiter le coût du projet pour les locataires, et leur garantir des nouveaux équipements et installations de qualité.

9. Qu'en est-il de la dimension sociale du quartier ? Comment l'avez-vous vu évoluer ?

Le bailleur social et les associations souhaiteraient qu'il y ait un esprit différent et que l'on revienne sur des valeurs que l'on a connu autrefois et qui ont disparu avec le temps. De l'autre côté, vous avez les locataires qui ne s'intéressent plus à tout ça. Maintenant il est courant que les voisins d'un même palier ou du même immeuble ne se connaissent même pas. Le capital social de la cité Tony Garnier a considérablement chuté. Il y a 40 ans les habitants étaient déjà plus investis dans leur vie de quartier et il y avait une vraie entraide entre les locataires. C'était le cas même en dehors de la cité Tony Garnier partout en France. Le quartier des États-Unis était tout de même un quartier très réputé pour ses dimensions populaire et associative. C'est pourquoi le déclin a été très bien perçu par les gens qui habitent ici depuis plus de 50 ans, beaucoup de locataires sont nés ici et ont grandi ici. Les comités de locataires des années 80-90 ont été à l'origine du musée urbain Tony Garnier et des fresques. Encore à la fin du 20^{ème} siècle il y avait une mobilisation importante qui a totalement disparu. Aujourd'hui plus rien de tout ça ne compte pour la majorité des habitants. La plupart sont préoccupés uniquement par leur logement.

La réhabilitation a tout de même recréé un dialogue entre les locataires d'une même tranche qui étaient préoccupés par quelque chose de commun qui touchait directement à leur lieu de vie. Alors certes c'est loin d'être comme il y a 40 ans, mais il n'y a pas eu que du négatif. L'autre facteur limitant est le phasage du projet qui fait que beaucoup de locataires qui ne sont pas concernés par la première phase de réhabilitation ne prennent pas la peine de s'informer et ne sont pas au courant de ce qui va se passer. La mobilisation née de la réhabilitation est donc limitée aux 5 phases et ne permet pas une mobilisation générale de toute la cité.

10. Selon vous quelles sont les causes de ce déclin social et associatif au quartier des États-Unis ?

Je pense que le problème vient de l'évolution de la société dans laquelle nous vivons qui pousse à l'individualisme. Les gens s'intéressent en priorité à leur cadre de vie et ne prennent pas en compte ce qu'il y a autour. Pourtant la population est toujours aussi fragile qu'autrefois. Mais les temps changent et l'individualisme n'a pas permis la transmission de ces valeurs communes qui auraient pu être transmises selon moi.

11. Au regard du contexte actuel (Loi ELAN, vente HLM, mixité), comment voyez-vous évoluer la cité Tony Garnier dans les années à venir et sur du plus long terme ?

De notre point de vue nous souhaiterons tout d'abord recréer un mouvement associatif dans le quartier, car nous pensons que cela peut considérablement aider à préserver le caractère purement social de la cité Tony Garnier. Nous souhaitons recréer du lien entre les habitants et les commerçants du quartier. Les commerçants actuels ne reflètent pas l'attente et les besoins des locataires. L'idée commence à être évoquée auprès du bailleur, mais GLH est peu investi dans cette question des commerces de proximité. Nous voulons retrouver plus de diversité et les commerces que connaissaient les gens il y a 40 ans. Aujourd'hui trop de commerces ont la même activité, il y a trois boucheries et plusieurs fast-foods similaires. Pourtant la situation du quartier est très bonne. Elle est traversée par deux lignes de tramway et se situe à côté du métro. Il devrait y avoir de nouvelles enseignes nationales qui pourraient s'installer sur le boulevard des États-Unis.

La politique de la ville veut que le quartier des États-Unis devienne à terme un quartier de mixité avec une offre de logement diversifiée comme sur le reste du territoire. Au sein de la fédération CLCV du département, nous sommes totalement opposés à cette politique. Celle-ci entraîne les déplacements successifs des populations défavorisées de plus en plus loin du centre jusqu'en dehors des limites de la commune. Il y a une éviction progressive des personnes les plus pauvres des centres-ville. Le parc de logement offre à l'heure actuelle la possibilité pour un foyer en situation de précarité d'habiter en ville à proximité de tous les services nécessaires accessibles en transport et donc de ne pas dépendre de la voiture. Compte tenu de la crise du logement, il devrait être primordial d'empêcher cette politique d'agir sur des ensembles HLM que ce soit des années 60 ou des années 30, ils doivent être protégés. Nous sommes conscients que le renouvellement urbain permet de rendre un quartier beaucoup plus agréable et qu'il est juste de lutter contre la ségrégation, mais le nombre de logements sociaux n'est pas le même. Il y a forcément une grande partie des locataires du parc social qui seront impactés par ce problème c'est certain.

Je travaille notamment sur la cité de Mermoz qui est en plein programme de l'ANRU. Sur le secteur Mermoz Sud, 60% des anciens locataires vont devoir partir autre part. Il ne restera que 35% de logements sociaux, le reste va être attribué à de l'accession ou de la location dans

le privé. Où vont aller tous ces gens ? On va devoir encourager les autres communes à construire du logement social cela revient juste à déplacer le problème.

12. Pensez-vous que les locataires sont conscients de tout ça ou y a-t-il un décalage ?

Il y a un gros décalage pour les résidents la plupart ne sont pas du tout conscients de tout ça. Pour beaucoup ils occupent leur logement depuis plus de 40 ans. Leur demander de partir au bout de quarante années de vie c'est très dur et ils ne comprennent pas. Au-delà des démolitions, la cité Tony Garnier subira le même sort que le quartier de Mermoz avec une mixité de l'habitat. Des appartements seront vendus c'est certain. D'ailleurs le fait que vous m'ayez confirmé que l'envergure des travaux réalisés sur la phase 1 ne sera plus réalisable en termes de coût sur les prochaines tranches, confirment mes suppositions sur l'avenir de cette première phase. Je suis quasi certains que GLH va vendre ces logements qui seront en quelque sorte la vitrine de la cité Tony Garnier réhabilitée. C'est dans ce premier lot de logements qui était initialement occupé à 60% que les 40% d'appartements restants seront sûrement mis en vente. Il y aura à terme une mixité de copropriétés et de locatifs c'est certain.

Du fait de l'explosion du prix du foncier les bailleurs sont contraints à acheter des logements en VEFA à des promoteurs privés. Ces logements sociaux réservés aux bailleurs ne seront pas du même seuil d'accession que ceux du parc locatif d'ensembles HLM. Ces logements sociaux peuvent se situer dans de belles résidences et donc être réservés plutôt à la classe moyenne. Les plus défavorisés sont désavantagés par cette pratique.