

Rente foncière et mixité contre droit à la ville. Le projet de démolition de la cité-jardin de la Butte-Rouge

Azadeh Akrami-Castanon

Le projet de rénovation du quartier de la Butte-Rouge, à Châtenay-Malabry, suscite diverses mobilisations, visant à préserver le patrimoine et la vocation sociale de la cité-jardin. Azadeh Akrami-Castanon pointe les hésitations de l'État et l'insuffisance des politiques de logement à l'échelle régionale.

Le quartier de la Butte-Rouge, cité-jardin située à Châtenay-Malabry (92), comporte environ 4 300 logements « très sociaux¹ ». Ce modèle emblématique de l'urbanisme social de l'entre-deux-guerres est reconnu pour sa qualité paysagère et urbanistique exceptionnelle et prochainement desservi par le tramway. Il fait pourtant l'objet d'un projet de démolition, porté par la municipalité avec le soutien de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) et de certains services de l'État². Si la mobilisation des urbanistes, des associations et d'une partie des habitants pour sa sauvegarde au titre du patrimoine a permis quelques timides avancées, la disparition des logements très sociaux et le droit à la ville des habitants ne sont pas pris en compte. Or, sauver le patrimoine architectural et paysager sans préserver le droit à y vivre des habitants actuels et son utilité sociale serait réduire la production de la ville à une logique de rendement.

Figure 1. Avenue Albert-Thomas



© Azadeh Akrami-Castanon

Le logement social, en particulier en PLAI, est en théorie préservé des logiques de rentabilité financière qui remettent en cause le droit à la ville (Lefebvre 1968)³, permettant à ces habitants de

¹ C'est-à-dire de catégorie PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), réservé aux ménages aux revenus les plus faibles.

² Notamment les services de la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France.

³ Il bénéficie au moment de sa construction de financements publics, en contrepartie desquelles les bailleurs s'engagent à louer à des loyers réglementés à des ménages dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds. Il s'agit souvent d'immeubles collectifs dont la valeur de rendement (liée aux loyers) est supérieure à la valeur de son foncier.

se maintenir dans les secteurs où les prix sont élevés, comme à Paris, dans les Hauts-de-Seine ou à Lyon. Or, depuis près de vingt ans, il est visé par des opérations de démolition-reconstruction dont les financements « compensent » la forte destruction de valeur liée aux démolitions. Si l'extension de la logique de marché aux logements sociaux s'est longtemps limitée aux grands ensembles, dont la qualité urbanistique et l'enclavement font l'objet de critiques, une nouvelle étape s'ouvre avec la démolition de logements dont la qualité urbanistique et paysagère est reconnue internationalement, telle la cité-jardin de la Butte-Rouge.

Figure 2. Photo aérienne de la cité-jardin



© 2022 Google Earth.

Histoire et sociologie de la Butte-Rouge

La Butte-Rouge fut édifiée à partir de 1931 à l'initiative de l'Office public départemental des habitations à bon marché de la Seine, dirigé par le socialiste Henri Sellier, dans le cadre de « l'appel à projet des cités-jardins du Grand Paris », afin de répondre à la crise du manque et de l'insalubrité des logements. Sa composition urbaine reflète les deux phases de sa construction (1931 à 1939 et 1945 à 1965) : pittoresque sur une partie du site, l'ancien vallon, et orthogonale sous l'influence du fonctionnalisme sur le plateau. Elle est unifiée par la couleur homogène rose, donnée par un enduit en demi-teinte, et la forme du bâti. La topographie et les éléments préexistants ont été conservés et mis en valeur par le paysagiste André Riousse (Blanchon 2018). Le quartier se distingue par la qualité exceptionnelle de son paysage, grâce à sa trame hiérarchisée, au soin du détail (murets, treilles, parterres cultivés au pied des immeubles) et à l'articulation complexe entre le bâti et le végétal. Si l'éloignement initial des transports en commun a limité son attractivité, plusieurs lignes de bus la relient aujourd'hui à deux gares du RER B, et elle sera desservie par la ligne 10 du tramway, reliée à une gare de la ligne 15 du Grand Paris Express.

Figure 3. Le mail Lucien-Herr



© Azadeh Akrami-Castanon.

Figure 4. Rue Francis-de-Pressensé (plateau)



© Azadeh Akrami-Castanon.

Son peuplement initial était plus diversifié que celui des anciennes cités patronales. Certains habitants se rappellent avoir eu parmi leurs premiers voisins « un représentant de commerce, un médecin : des gens qui avaient une auto » ; pour d'autres, « les habitants de la cité-jardin étaient des prolétaires » (Baccara, Deguillaume et Trion 2001).

Par sa qualité urbaine, la variété des statuts et fonctions des espaces extérieurs, la place des équipements publics et des commerces, la Butte-Rouge a permis le développement de valeurs d'usage, proposant un modèle probant de vie sociale et urbaine⁴. Elle a reçu le label architecture du XX^e siècle du ministère de la Culture et est considérée comme « l'emblème de la cité-jardin à la française⁵ ».

⁴ « Les cités-jardins, un idéal à poursuivre », *Les Cahiers de l'IAU*, n° 165, 2013.

⁵ *Ibid.*

Figure 5. Place François-Simiand



© Azadeh Akrami-Castanon.

Figure 6. Jardins potagers, îlot entre les rues Henri-Barbusse et Marie-Bonnevial



© Azadeh Akrami-Castanon.

Ses 12 000 habitants⁶ ont des revenus modestes sans être particulièrement fragiles économiquement, du point de vue du statut d'occupation – contrairement à ce qu'indique le protocole de préfiguration du projet ANRU. Le revenu médian, 15 320 euros par unité de consommation, est similaire à celui des locataires du parc social⁷ toutes catégories de logements sociaux confondus, alors qu'il s'agit ici uniquement de logements en PLAI. Cela signifie aussi que des ménages dont les revenus permettent d'accéder à un logement au loyer plus élevé font le choix de rester. La grande majorité des habitants vit principalement de revenus du travail. Seulement 654 personnes ont des revenus constitués de plus de 50 % d'aides sociales⁸.

Le projet de démolition

L'OPHLM 92, propriétaire du site, engage en 2015 un concours consistant en un dialogue compétitif entre trois équipes qui proposent chacune une réhabilitation douce du site. Malgré la désignation d'une équipe lauréate, le projet ne trouve pas de suite. La commune constitue alors,

⁶ Chiffres clefs INSEE 2009 : 12 896 habitants sur le périmètre de la zone urbaine sensible de la cité-jardin (site internet de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, ANCT).

⁷ Le niveau de vie médian des locataires du parc social s'élève à 15 100 euros par an en 2016, *INSEE Première*, n° 1715, octobre 2018.

⁸ Chiffres clefs INSEE 2009, variables issues de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), site internet de l'ANCT.

avec celle d'Antony, une coopérative⁹, à laquelle le patrimoine fut transféré. Le protocole de préfiguration du projet de rénovation urbaine fut conclu le 3 janvier 2017, concernant la seule partie basse de la cité-jardin. Le périmètre de projet porté par la commune s'étend néanmoins à l'ensemble de la cité-jardin, hormis quelques immeubles situés au nord de l'avenue principale. La valorisation foncière liée à l'arrivée du tramway semble suffire à rentabiliser une partie des démolitions-reconstructions, sans même l'aide de l'ANRU.

D'après le plan annexé, 85 % des immeubles de la cité-jardin historique auraient vocation à être démolis. Et selon les documents les plus récents¹⁰, le programme futur comporterait 40 % de logements en accession, 20 % de logements intermédiaires et 40 % de logements sociaux (PLUS et PLAI). Ainsi, même après reconstitution partielle de l'offre sociale, jusqu'à 3 200 logements très sociaux (PLAI) pourraient disparaître, sur les 3 300 actuels¹¹.

Une mobilisation pour le patrimoine, au détriment du social

Une double mobilisation s'est engagée depuis près de cinq ans pour la préservation de la cité-jardin, sur le plan social et le plan patrimonial. La première est portée par une association locale « d'habitants et d'amis de la Butte-Rouge¹² », dont les statuts visent la préservation de la vocation sociale du quartier et des logements sociaux PLAI, la seconde, par une association de protection du patrimoine et de l'environnement¹³ ainsi que par plusieurs associations nationales¹⁴ qui défendent l'architecture et le paysage de la cité-jardin.

La première mobilisation, relevant de la défense du droit à la ville, a trouvé un écho plutôt faible, tant auprès de l'État que des médias. La seconde, appuyée par des architectes et urbanistes de renom, a gagné une audience croissante auprès de quotidiens nationaux, de radios publiques et de l'État, notamment du ministère de la Culture¹⁵.

De leur côté, l'ANRU, le préfet de département et la commune érigent le social en problème, mettant en avant l'objectif de « diversification sociale » du quartier par le « repeuplement ». Sociologues et géographes ont interrogé la pertinence d'un tel objectif : si des effets positifs de la mixité sociale à l'école ont été mis en évidence, la mixité sociale n'implique pas la mixité scolaire en raison des stratégies d'évitement (Maurin 2004). Par ailleurs, si imposer un pourcentage minimal de logements sociaux aux communes permet d'accroître les opportunités résidentielles des ménages à faible revenu, démolir des logements sociaux réduit leurs opportunités (Kirszbaum 2008a). Enfin et surtout, la proximité spatiale résidentielle n'est pas en soi un vecteur d'échange, mais peut accentuer la différenciation sociale (Chamboredon et Lemaire 1970). Les opérations de rénovation urbaine dans les quartiers de logements sociaux peuvent conduire à une plus forte hiérarchisation sociale interne, notamment entre les habitants des nouveaux logements, appartenant aux fractions stables de la classe ouvrière et souvent d'origine locale, et le reste de la population locale (Gilbert 2014). Dès lors, chercher à recomposer socialement des ensembles de logements sociaux de façon exogène, c'est-à-dire par le repeuplement plutôt que par le soutien à l'amélioration de la situation sociale des habitants actuels, encourt le risque de faire de la transformation territoriale une finalité de l'action publique plutôt qu'un de ses moyens.

⁹ Comportant plus de 10 000 logements, c'est-à-dire le seuil requis par la loi ELAN du 23 novembre 2018.

¹⁰ Programme de renouvellement urbain d'intérêt régional, Châtenay-Malabry – comité d'engagement de l'ANRU, avril 2021.

¹¹ Entre 1 300 et 3 200 selon la répartition entre logements sociaux PLUS et PLAI sur le site. Seuls 595 logements sociaux seraient reconstitués sur les communes de Châtenay-Malabry et Antony, parmi lesquels seulement 71 logements très sociaux.

¹² L'association Sauvons la Butte-Rouge.

¹³ L'association Châtenay Patrimoine Environnement.

¹⁴ Docomomo France, Sites et Monuments, France Nature Environnement IDF, France Nature Environnement 92.

¹⁵ Le cabinet de la ministre de la Culture a répondu le 20 octobre 2020 et le 9 juillet 2021 aux courriers adressés par les associations.

La politique de mixité sociale résidentielle – un terme flou qui masque souvent la recherche de la mixité ethno-raciale (Kirszbaum 2008b), *via* les démolitions-reconstructions, peut difficilement être considérée comme une politique sociale, au sens de « politique répondant à un besoin social », ce besoin social n'étant pas défini. Elle ne répond pas non plus au critère qui permet de caractériser une politique sociale en fonction de son rôle, à savoir « protéger des catégories vulnérables et/ou d'effectuer une redistribution par les services et les prestations qu'elles comportent » (Penaud 2016).

Sauver le patrimoine sans le droit à la ville ?

La valeur patrimoniale de la cité-jardin, qui représente aussi une valeur marchande en devenir, semblait à l'été 2020 sur le point de permettre sa sauvegarde. La ministre de la Culture d'alors a pris des engagements à l'Assemblée nationale¹⁶ en faveur de sa préservation, à travers le classement en site patrimonial remarquable. Mais ce statut est ambigu : s'il permet de protéger le paysage, l'urbanisme et la forme architecturale d'ensemble, il ne constitue pas en soi un outil de protection du patrimoine bâti – sauf à être assorti d'un cahier de prescriptions strict – et encore moins de la destination des logements.

La qualité de la cité-jardin et sa vocation sociale sont pourtant étroitement liées et constituent ensemble sa valeur patrimoniale. Le projet d'Henri Sellier (Guerrand 2001 ; Sellier 1921) était d'offrir aux travailleurs un beau cadre de vie. Les rues de la Butte-Rouge, qui portent les noms de représentants du mouvement ouvrier, de communards, de penseurs du socialisme, rappellent cette histoire que la mairie essaye d'effacer. La cité recèle des valeurs d'usage importantes, créées par la vie quotidienne, « inscription dans l'espace d'un temps promu au rang de bien suprême parmi les biens » (Lefebvre 1968). Le départ des classes populaires qu'engendra la démolition des logements très sociaux reviendra à vider le quartier d'une partie de sa valeur : celle qui relève de « la ville à l'œuvre » (Lefebvre 1968), au profit de la valeur marchande et de la rente foncière.

Les difficultés concrètes à déconnecter patrimoine et social dans le projet de rénovation

La cité-jardin étant destinée à des classes populaires, non motorisées, et conçue dans l'esprit de permettre une vie collective, il serait difficile à court terme d'en modifier le peuplement tout en conservant son cadre bâti et paysager. Les typologies et configuration des logements ne répondent guère aux normes des logements en accession vendus par les promoteurs aux classes moyennes et supérieures. Ils comportent souvent de petits salons, des chambres commandées par le salon, plutôt grandes, et surtout des cuisines systématiquement séparées, en général non transformables en cuisines ouvertes. Certaines de ces caractéristiques, comme la séparation de la cuisine et du séjour, peuvent en revanche répondre aux souhaits des catégories populaires qui y vivent (Gilbert 2016). Par ailleurs, une population plus aisée serait aussi plus motorisée, nécessitant des stationnements en sous-sol qui n'existent pas dans le quartier, où le stationnement se fait le long de la voirie.

Enfin, contrairement aux logements vendus par les promoteurs qui proposent des résidences « sécurisées », dans la cité-jardin les cœurs d'îlots sont accessibles et les immeubles ne sont pas entourés de grilles fermées. Le sentiment d'appartenance et l'appropriation de l'espace extérieur résidentiel reposent sur de subtils détails (bordures plantées, allées, murets, treilles, dénivelés, etc.) qui créent des transitions à différentes échelles. C'est là que la vie collective peut se déployer : la vie autour de l'immeuble, celle de l'îlot ou de la rue, celle du quartier (doté en général d'un nom vernaculaire : « le bassin », la « cité des aviateurs », le « bas de la butte »), celle de la cité-jardin (la « butte ») dans son ensemble.

¹⁶ « Intervention de la ministre de la Culture à la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale » [archive], 21 janvier 2021.

Figure 7. Treille entre trottoir et cœur d'îlot



© Azadeh Akrami-Castanon.

Figure 8. Rue dans la partie basse de la cité-jardin



© Azadeh Akrami-Castanon.

Incohérences de l'État et manque de pilotage de la politique du logement

Face au projet de la mairie, l'État n'a pas de position unifiée, partagé entre des intérêts différents : le désir de protéger un patrimoine reconnu, la réticence à subventionner une opération de requalification rendue moins rentable par l'impossibilité de vendre la charge foncière aux promoteurs¹⁷, enfin la volonté de disperser des classes populaires qui y vivent. Ces positions varient selon les ministères et les échelons territoriaux, paralysant (volontairement ou involontairement) l'action de l'État. Le préfet de département soutient le projet de démolition dans un objectif assumé de repeuplement et de dépossession du quartier de son utilité sociale. Dans le cadre de la concertation liée à la modification du plan local d'urbanisme, il émet ainsi un avis favorable¹⁸ afin de « faire évoluer la vocation sociale marquée de ce quartier ». Alors que le préfet représente, selon la loi, chacun des membres du gouvernement localement, son avis contredit la prise de distance de

¹⁷ La vente de la charge foncière est ici particulièrement rentable en raison de l'écart très élevé entre les loyers des logements PLAI anciens et les prix de vente des logements libres à Châtenay-Malabry, et qui augmenteront encore après l'arrivée du tramway. Les loyers des logements libres (20 euros/m²) sont près de six fois plus élevés à Châtenay-Malabry que les loyers des logements locatifs en PLAI de la cité-jardin (3,5 euros/m²).

¹⁸ Avis de l'État sur le projet de modification du plan local d'urbanisme de Châtenay-Malabry en date du 28 décembre 2020.

la ministre de la Culture quelques semaines plus tôt avec le terme de « requalification » employé par la mairie et son engagement de protéger la cité-jardin.

En émettant cet avis, le préfet porte-t-il une position intergouvernementale qui aurait fait l'objet d'un arbitrage ou uniquement celle du ministère de l'Intérieur, voire du ministère de la Transition écologique (qui suit le dossier et est sensible aux enjeux de rentabilité foncière exposés par les collectivités territoriales) ? Ou encore, une position politique tenant compte des rapports de force politiques à l'échelle du département¹⁹ ? Le caractère hybride de l'organisation territoriale de l'État (Bezes et Le Lidec 2010), qui repose à la fois sur une logique verticale ministérielle et une logique horizontale, plaçant les préfets au-dessus des différents services ministériels déconcentrés, ne permet pas de trancher.

Les décisions prises (ou non) par l'État semblent en tout cas contradictoires avec l'objectif d'accroître significativement la production de logements très sociaux dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, plus particulièrement en Île-de-France²⁰. La dernière ministre chargée du logement s'est tenue en retrait, ainsi que ses services régionaux et départementaux²¹, alors que disparaîtront 1 100 à 3 200 de ces logements dans les Hauts-de-Seine.

Ces contradictions institutionnelles révèlent ainsi la faiblesse du pilotage stratégique de la politique francilienne du logement. Ce constat fait écho aux préconisations de l'IGAS qui, dans un récent rapport (Courrèges et Fournier 2021), affirme la nécessité d'un véritable pilotage régional par l'État de la politique d'hébergement et d'accès au logement en Île-de-France, ainsi que d'une articulation avec les politiques sociales : « la politique régionale ne peut se construire par agrégation, compromis, des huit politiques territoriales, sous peine de ne jamais parvenir au rééquilibrage attendu et à une forme d'organisation interdépartementale concertée qui organise les solidarités réciproques ». Il est d'autant plus difficile de comprendre cette inaction que se manifeste de plus en plus un retour de l'idéal de la cité-jardin. Alliant projet social, cadre architectural et urbanistique soigné et respect de la nature, ce modèle pourrait offrir une réponse pertinente aux défis contemporains.

Bibliographie

- Baccara, M., Deguillaume, M.-P. et Trion, E. 2001. « Les cités-jardins, une histoire urbaine et humaine », in G. Baty-Tornikian et A. Sellali (dir.), *Cités-jardins. Genèse et actualité d'une utopie*, Paris : Recherches, « Cahiers de l'Ipraus ».
- Bezes, P. et Le Lidec, P. 2010. « L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, n° 136, p. 919-942. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-919.htm>.
- Blanchon, B. 2018. « Les Jardins de la cité : un paysage à vivre ensemble », in *Les Cités-jardins d'Île-de-France. Une certaine idée du bonheur*, Riotord : Éditions Lieux dits.
- Chamboredon, J.-C. et Lemaire, M. 1970. « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, vol. 11-1, p. 3-33. Disponible en ligne à l'URL suivant : https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1970_num_11_1_1610.
- Cour des comptes, 2020. « L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, une dimension majeure de la politique de la ville », rapport public thématique.

¹⁹ Le président du conseil général des Hauts-de-Seine est l'ancien député-maire de Châtenay-Malabry qui suit le dossier de près. À la mairie, lui a succédé son ancien directeur de cabinet.

²⁰ Orientations générales, site internet de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL). Publié le 9 avril 2021.

²¹ Le cabinet de la ministre chargée du logement, dans le courrier de réponse en date du 1^{er} juillet 2021 adressé aux associations, renvoie au préfet du département. Les associations locales n'ont jamais réussi à obtenir non plus de réponses de l'unité départementale de la DRIHL.

- Courrèges, C., Fournier, V., avec la participation de Imbaud, D. 2021. « Rapport de la mission d'évaluation relative à la mise en place d'un SIAO unifié en Ile-de-France », IGAS.
- Gilbert, P. 2014. *Les classes populaires à l'épreuve de la rénovation urbaine. Transformations spatiales et changement social dans une cité HLM*, thèse de doctorat en sociologie et anthropologie.
- Gilbert, P. 2016. « Troubles à l'ordre privé. Les classes populaires face à la cuisine ouverte », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 215, p. 102-121. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2016-5-page-102.htm>.
- Guerrand, R.-H. 2001. « Henri Sellier, hygiéniste et éducateur, 1919-1939 », in G. Baty-Tornikian et A. Sellali (dir.), *Cités-jardins. Genèse et actualité d'une utopie*, Paris : Recherches, « Cahiers de l'Ipraus ».
- Kirszbaum, T. 2008a. *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris : La Documentation française.
- Kirszbaum, T. 2008b. « Rénovation urbaine, une mixité très peu sociale », *Revue Projet*, n° 307, p. 30-37. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://www.cairn.info/revue-projet-2008-6-page-30.htm>.
- Lefebvre, H. 1968. *Le Droit à la ville*, Paris : Anthropos.
- Maurin, E. 2004. *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris : Éditions du Seuil.
- Penaud, P. (dir.). 2016. *Politiques sociales*, Paris : Dalloz (4^e édition).
- Sellier, H. 1921. *La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Paris : Éditions de l'OPBHLM.

Azadeh Akrami-Castanon est urbaniste et haut fonctionnaire au sein des ministères sociaux. Elle enseigne les politiques sociales à l'université Paris 1-Panthéon Sorbonne. Ses domaines d'expertise portent notamment sur le logement, les politiques foncières, l'insertion sociale et le droit du travail.

Pour citer cet article :

Azadeh Akrami-Castanon, « Rente foncière et mixité contre droit à la ville. Le projet de démolition de la cité-jardin de la Butte-Rouge », *Métropolitiques*, 19 septembre 2022. URL : <https://metropolitiques.eu/Le-projet-de-renovation-du-quartier-de-la.html>.