

# 1954-56 : les espoirs déçus des cités d'urgence

En janvier 1954, l'abbé Pierre lançait son célèbre appel. Le gouvernement annonçait dans la foulée le programme des cités d'urgence avec 12 000 logements prévus. Pourtant, deux ans après, le bilan n'était pas à la mesure des espérances – par Jean-Claude Croizé, professeur à l'EAPLD, Nanterre, chercheur au centre de recherche sur l'habitat.

En région parisienne, on procède par la voie d'un concours lancé dès le 23 février, avec la publication d'une notice et d'un dossier type. Environ 200 dossiers seront retirés, 97 propositions complètes remises avant la date limite du 31 mars. Le jury se réunit les 15 et 16 avril au ministère de la Reconstruction et du Logement, qual de Passy, avec la participation de

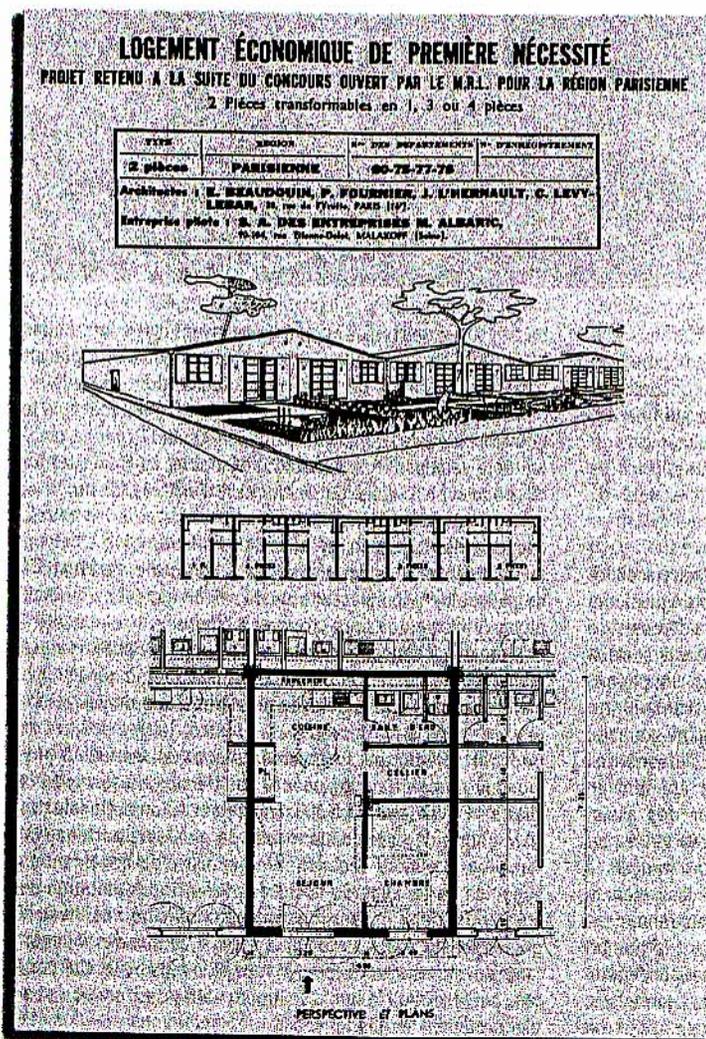
personnalités comme MM. Spinetta, Marini, Bonnome, Noël, etc. Il désigne 11 équipes et 13 projets lauréats.

À la province est laissé le choix de procéder « comme nous le faisons en région parisienne » ou de « charger chaque organisme intéressé d'établir son projet avec le concours d'un architecte de son choix, en partant ou non de la cellule annexée au dossier type »<sup>①</sup>. Le souci de grouper les logements pour réduire les coûts ne conduit pas à des ensembles lourds : il est stipulé qu'on ne dépassera pas 50 logements par cité. On précise aussi que les terrains retenus devront être « déjà desservis par la voirie et les réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité »<sup>②</sup>. On s'installera dans les périmètres d'agglomérations, aussi près que possible des services publics essentiels, et notamment près des écoles existantes ou en cours de construction. C'est entendu, on ne construira pas n'importe où : « les groupes d'habitations ne devront pas constituer des quartiers isolés, mais s'intégrer dans les agglomérations ».

## Des intentions généreuses

Les densités prescrites restent très modérées : 50 logements à l'hectare, soit, pour des logements moyens de 2 pièces sur 40 m<sup>2</sup> hors œuvre, un coefficient d'occupation du sol de 0,2 qui oriente nettement vers l'individuel. On réserve ainsi la possibilité de laisser « des espaces libres pour l'implantation ultérieure d'HLM ordinaires [...] aux fins d'obtenir des ensembles d'aspect moins monotone ». Les intentions d'urbanisme sont incontestablement généreuses. Le financement suit. Dix milliards d'engagements supplémentaires du budget de l'État au titre du financement des HLM, qui seront accordés dans les meilleures conditions : 45 ans, 1% d'intérêt, et qui pourront couvrir jusqu'à 90% des frais d'opération (terrain, VRD, construction, honoraires). On admet que le solde (10% du coût) pourra être assumé par les opérateurs, notamment sous la forme d'apport de terrain. Dans le désir

Un des projets retenus pour la région parisienne par le ministère de la Reconstruction et du Logement, réalisé par l'architecte Beaudouin et l'entreprise Albaric.



① Circulaire du cabinet adressée aux préfets, 16 mars 1954.

② Notier de présentation du programme, 23 février 1954.

de faire vite, on espère que beaucoup des terrains qui seront mobilisés sont d'ores et déjà propriété des organismes d'HLM ou des collectivités territoriales.

Il reste que les prix de revient maximaux sont très serrés : en région parisienne, 600 000 francs par logement pour la construction, et 175 000 francs pour les VRD<sup>①</sup>. Cela correspond à des prescriptions très réduites en matière de surface, de sanitaires et de finitions. En contrepartie, on escompte un loyer inférieur aussi bien à celui des HLM ordinaires qu'aux prix des meublés et des chambres de bonne. On se tiendra à des loyers annuels de 30 000 francs, soit, compte tenu de l'allocation-logement, aide personnelle créée en 1948, des loyers mensuels de 1 200 à 1 500 francs<sup>②</sup> pour les familles les plus modestes.

Néanmoins, « les habitations projetées ne doivent pas être considérées comme des logements provisoires, mais comme des logements définitifs, susceptibles d'une durée de 50 ans au minimum »<sup>③</sup>. L'affichage d'un pareil objectif est incontournable en raison des conditions de financement et de l'exigence de la garantie communale.

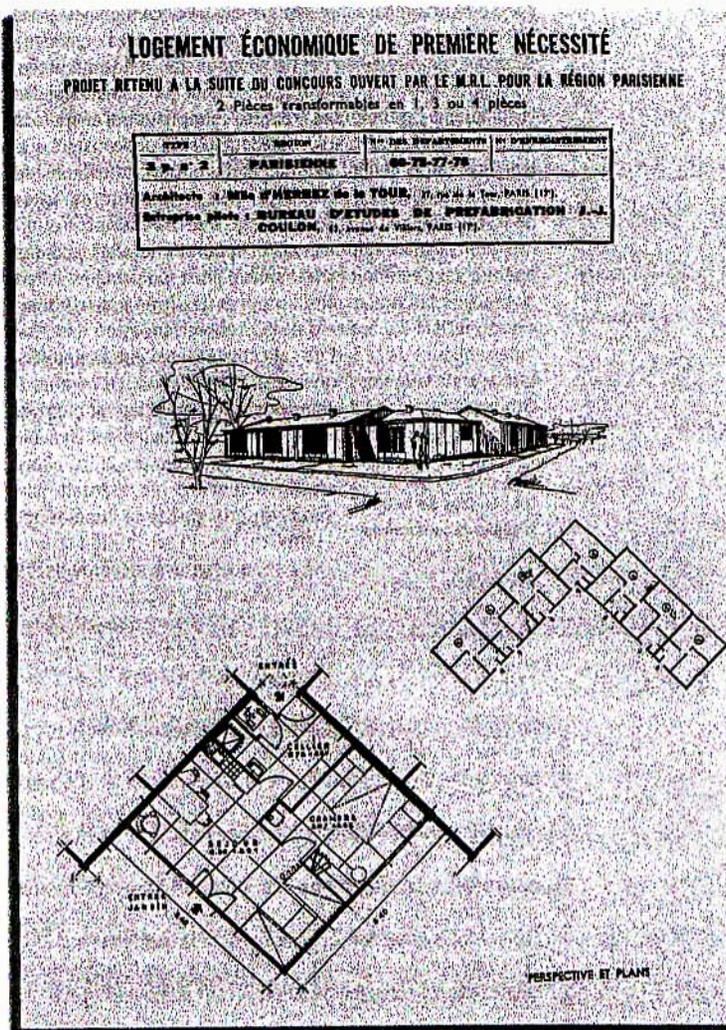
### Le ministère donne le « la »

Les exemples types conçus dans les bureaux du ministère et donnés en annexe des dossiers de concours ne manquent pas de « simplifications » audacieuses. Il n'y a pas, à proprement parler, de local sanitaire : des trois éléments prévus, le lavabo de la chambre conjugale, les W.-C. à la turque et la douche du cellier, seul les W.-C. bénéficient d'un local clos. La porte principale donne directement accès à une « grande pièce » d'une quinzaine de m<sup>2</sup> qui, à l'instar des « salles communes » rurales contient tout à la fois un coin cuisine, une table familiale et des lits (d'enfants, en l'occurrence). Le coin cuisine, protégé par une hotte « facultative » comprend un emplacement de cuisinière, un petit évier, et un plan de travail à peu près inutilisable. Enfin, comme il est encore courant à l'époque dans les immeubles pauvres, les parois séparatives entre logements peuvent être constituées de simples cloisonnements.

Les autorités ayant ainsi donné le « la », le chœur des concurrents répond à l'unisson. Comme le souligne un architecte du ministère pendant les débats du jury : « le plan type annexé au dossier de concours a polarisé la recherche architecturale, sans faire apparaître de formules constructives neuves »<sup>④</sup>. Mme d'Herbez de la Tour reprend l'idée de la douche située dans un cellier qui donne accès à la cour arrière. Elle améliore l'alignement du bloc cuisine, mais elle éloigne la cuisinière du conduit de fumée, ce qui promet un joli tuyau de poêle dans le séjour. Beaudouin et l'entreprise Albaric font un peu mieux en offrant une salle d'eau grevée seulement d'un passage vers le W.-C., en s'efforçant de ménager quelques rangements, et en prévoyant un emplacement pour un poêle. Mais les couchages des enfants ne sont pas conçus pour pouvoir être isolés du séjour, même légèrement.

### Des promesses non tenues

Un peu plus de 10 000 logements sont lancés dès 1954 : 6 600 en province, 3 500 en région parisienne, l'ensemble comportant 80% de deux pièces de 35-38 m<sup>2</sup>. Un regard sur les programmes convainc immédiatement que les prescriptions d'urbanisme n'ont pas été tenues avec une complète fermeté. Des 85 opérations enregistrées dans la région parisienne, 33 - soit 4 sur 10 - dépassent le seuil de 50 logements,



avec des effectifs qui vont de 60 à 200. Et l'intégration urbaine n'est pas toujours celle promise : à Mantes-la-Jolie, un rapport introductif au projet daté d'août 1954 précise « qu'aucune voie urbanisée ne dessert le terrain, actuellement isolé de l'agglomération. La seule voie d'accès est un chemin de terre desservant les terrains de culture voisins. Aucune infrastructure n'est présente ». On y construira 120 logements : cela constitue, pour ce seul site, deux belles entorses aux principes d'origine.

Pour les cités bâties par Orly-Parc à Athis-Mons, Juvisy, Dourdan et Longjumeau, les procès-verbaux de réception semi-définitive datent d'avril et mai 1956, une situation qu'on retrouve avec d'autres intervenants (Emmaüs, Foyer du Fonctionnaire et de la Famille, etc.) dans nombre de sites de la Seine-et-Oise et de l'Oise.

Plus grave est la situation à Étampes. En juillet 1956, la construction d'un groupe de 28 logements est tout simplement... en panne. Des crédits de 21 millions de francs ont bien été réservés pour cette opération et, « dans l'urgence », la Caisse des dépôts et consignations en a libéré 30% sans [...]

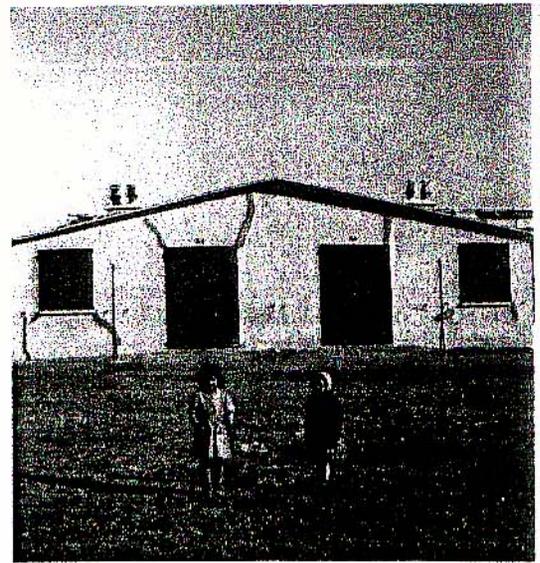
Mme d'Herbez de la Tour améliore l'alignement du bloc-cuisine, mais éloigne la cuisinière du conduit de fumée. Un joli tuyau de poêle dans le séjour en perspective!

① Environ 80 000 francs 1952

② Environ 120 à 150 francs 1954

③ Procès-verbal du jury, 14 et 15 avril 1954

Des fissures affectent les constructions, comme ici, à Mantes. En 1956, le *Parisien Libéré* dénonce le scandale des taudis neufs.



[...] être trop regardante. Mais, puisque la commune n'a pas effectivement transféré la propriété du terrain à l'organisme constructeur et que la garantie communale n'a pas été votée, elle refuse énergiquement tout versement supplémentaire. On la comprend. On comprend aussi les entreprises qui ont décidé de suspendre le chantier *sine die* lorsqu'elles ont constaté que leurs mémoires étaient bloqués à hauteur de 6,3 millions de francs alors qu'elles avaient déjà réalisé 14 millions de francs de travaux. Le cas n'est pas courant. Il révèle, néanmoins, un des points faibles du processus : l'apport de 10% attendu des opérateurs, c'est-à-dire des municipalités, puisqu'il ne fallait guère compter sur les fonds propres des (très jeunes) organismes d'HLM Il y a eu, ici et là, des réticences ou des attitudes obliques de la part de collectivités que l'autorité préfectorale a dû rappeler fermement à leur devoir. Le recours à l'objurgation, voire à l'admonestation, a été d'autant plus nécessaire que beaucoup de collectivités s'imaginaient en avoir

**Un peu plus de 10 000 logements sont lancés dès 1954 : 6 600 en province, 3 500 en région parisienne, l'ensemble comportant 80% de deux pièces.**

fini en livrant le terrain, alors même que celui-ci ne représentait pas 10% du prix global de l'opération. Dans ce cas, l'État mettait à leur charge, en sus des raccordements principaux aux réseaux, tout ou partie des VRD internes de la zone à bâtir, ce qui n'a pas toujours été assumé de bonne grâce. Il s'en est suivi que de nombreux groupes ont été livrés sans accès viabilisé, ou sans gaz... En avril 1955, quand les premiers logements de Mantes-la-Jolie sont sur le point d'être terminés, le député-maire de la ville écrit au ministre et rappelle qu'il a donné son accord pour prendre en charge les branchements gaz des logements, mais que cela reste sans effet tant que n'est pas effectué le raccordement au réseau qui – en vertu d'une figure inversée par rapport aux conventions usuelles – paraissait dans ce cas revenir à l'État. Six mois plus tard, alors que la cité est déjà habitée et que l'hiver approche, le même député-maire intervient auprès de la même autorité sur le même sujet... et sur quelques autres.

### Fissures et zébrures

Un bilan provisoire daté de décembre 1955 souligne l'existence de VRD non terminés dans 13 des cités livrées à l'habitation en région parisienne. On ne s'étonne plus que dans une plainte collective adressée au ministre le 17 janvier 1956, le Comité de défense des locataires de la cité d'urgence d'Argenteuil rappelle aux responsables récemment venus en visite, qu'ils ont « *dû patauger pour accéder aux bâtiments, comme chacun des locataires doit le faire chaque jour* ». Il ne faudrait pas croire que ce soit là l'unique souci des habitants en matière environnementale.

Un autre objet de préoccupation concerne les désordres qui affectent les constructions elles-mêmes. En commençant par les fondations. On construit souvent sur des terrains de remblai, c'est-à-dire – est-ce un hasard? – d'anciennes décharges aux sols encore peu résistants. D'un autre côté, s'agissant d'édifier des individuels sommaires et dotés d'un seul niveau, l'esprit d'économie qui gouverne toute la conception veut qu'on se fonde très légèrement, sur de simples semelles filantes sans armatures, coulées au fond de rigoles de 0,50 m de profondeur. Redoutant des conséquences qui ne sont que trop

prévisibles, l'entreprise chargée de réaliser Livry-Gargan écrit dès le 4 septembre 1954 au ministre : « *nous sommes absolument certains que des fissures se produiront un jour ou l'autre dans les murs périmétraux et dans les refends, et nous entendons dégager notre responsabilité de constructeur* ». On lui répond de doter les fondations d'un ferrailage « *léger* » (en travaux supplémentaires) et, pour le reste, de s'en tenir au contrat qu'elle a signé « *en connaissance du site* ».

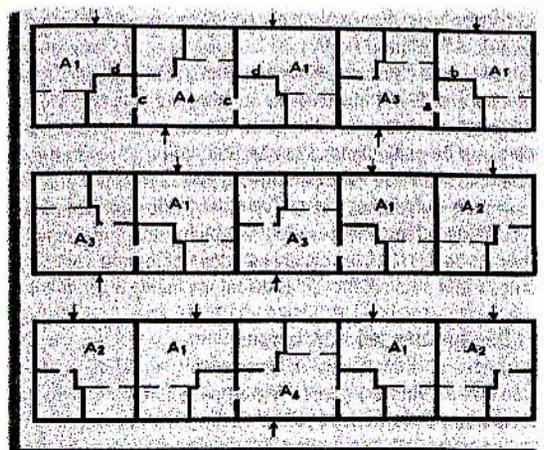
La tenue des structures sera à la hauteur des craintes. Une exploitation encore partielle des archives concernant la seule région parisienne révèle l'existence d'au moins 20 cités présentant de graves défauts, soit environ 1 200 logements. Et, dans 18 cas sur 20, on retrouve des fissurations des murs. Ces zébrures s'ouvrent dès 1955 ou 1956, sitôt que les constructions ont subi une saison pluvieuse. On avait aussi, un peu partout, « *économisé* » les gouttières, ce qui n'arrangeait pas le sort des façades, généralement livrées sans enduit.

Une autre question qui revient dans 18 cas sur 20 est celle de l'humidité dans les logements. Souvent pas tout à fait étanches, médiocrement chauffés par un poêle ou une cuisinière, les logements n'étaient, de surcroît, pas ou pas assez ventilés. Les conséquences en sont exposées dans une plainte adressée au ministre le 2 février 1956 par un habitant de la cité d'Argenteuil. On est ici loin de la langue officielle, et même de toutes les règles de la langue écrite. Le texte n'en est pas moins clair : « *nous avons eu pour plus de 60 000 francs* »

① Environ 6 000 francs 1955.

② *Franc-Tireur*, 14 février 1956.

③ Procès-verbal de réception des groupes de Juvisy, Arthis-Mons, et Longjumeau, 15 mai 1956.



Dans le plan type, sont présentés quelques exemples de transformations de logements de deux pièces (A2) en logements d'une (A1), trois (A3) et quatre pièces (A4).

peinture et de linos et de papier [...] le papier n'a pas tenu et avec la pluie qu'il rentrait dans les pièces le linos et pourrie et les peintures sont pour ainsi dire à refaire mais pour le 60 000 de frais que j'ai fait surtout pour un ouvrier qui travaille à la ville d'Argenteuil je crois que sait un peu exagérait [...] ». Les menuiseries ont aussi leurs états d'âme. Elles se voilent en quelques mois à Dourdan, Athis-Mons, etc., parce qu'elles sont trop faibles et constituées d'un bois trop vert. Faute d'être scellés dans la maçonnerie, les encadrements se détachent des murs et des cloisons, occasionnant un complément de fissurations.

Il n'y a guère de rubrique du second œuvre qui ne soit mis en cause. Ici, les plaques de plâtre du plafond sont insuffisamment fixées. Là, par l'effet d'une discontinuité dans les dimensionnements, l'ouverture du conduit de fumée laisse « flotter » le tuyau de poêle qui s'y raccorde, avec les résultats qu'on devine. Enfin, un problème récurrent concerne les scellements de lavabo, si faibles qu'il arrive que l'objet se détache de son support et se rompe au sol avant même l'arrivée des premiers habitants.

### Des taudis neufs ?

On avait livré un habitat pour saison sèche, avec un équipement très sommaire et des finitions à la mesure. Cela aurait été acceptable comme cabanon de vacances, à la campagne ou en bord de mer (on s'en souviendra...). Mais pour un logement permanent, et qui plus est « définitif », amortissable sur 45 ans, c'était franchement inconvenant.

Les insuffisances des projets et les à-peu-près des réalisations ont obligé, après coup, à réaliser de nombreuses reprises dont les coûts ont été péniblement répartis entre les occupants, les entreprises, les municipalités, les organismes d'HLM et leur bailleur de fonds. Dans nombre de cas, les décomptes finaux des opérations font apparaître des coûts qui dépassent le million. Ravaudée, la construction « très économique » finissait par coûter nettement plus cher que prévu.

Il se faisait naturellement une certaine effervescence dans et autour des cités d'urgence, qui devenaient, au même titre que les lotissements défectueux, un thème de mobilisation populaire. Si on avait espéré juguler le mécontentement au moyen de ces programmes, la cible était manquée. Pris dans le feu de l'action, le ministère a déployé beaucoup d'énergie pour faire corriger les défauts et rendre les cités plus vivables. Suivi détaillé des problèmes, acceptation de dépassements financiers, rapport de l'Inspection générale, tout montre une constante volonté d'aboutir. Mais on chercherait en vain une note d'autocritique sur la conception même du programme. D'ailleurs, aurait-ce été nécessaire ? Ce qu'on ne trouve pas dans les tiroirs de l'administration s'étale dans la presse. Dans un style mesuré : « le principe était bon, mais on a sans doute un peu trop lésiné sur les prix »<sup>(1)</sup>. Ou dans un style plus passionné, comme ces articles du *Parisien Libéré* des 5 et 6 octobre 1956 qui, à la suite d'un enquête fouillée, stigmatisent « le scandale des taudis neufs ». Sans doute y a-t-il eu des cités relative-

ment heureuses, sans trop de défauts, avec des jardins et des intérieurs bien tenus qui dénotent un « très bon esprit » et même avec des « loyers payés de manière assez régulière »<sup>(2)</sup>.

Mais il y a eu aussi trop de manquements, trop de locataires confrontés à des situations insoutenables, avec pour corollaire « des actes de vandalisme », des dégradations volontaires qui représentaient un risque permanent compte tenu du genre de population qu'on entendait loger. C'est dans ce contexte, après deux ans d'effort dans les tranchées de cette bataille sociale, que s'inscrit une courte note manuscrite qu'un responsable du ministère transmet à son supérieur : « on se demande [...] pourquoi nous donnons tant de mal pour des gens pareils ». Effectivement : on n'allait pas recommencer de sitôt. ■

Source : archives nationales versements 771073 et 771074.

H. Aboukir, N. Calandre, V. Dubuy, M. Sempéré, E. Pepin et B. Narcy, étudiantes et étudiants à l'EAPLD (Nanterre) ont pris part aux recherches documentaires initiales.

Selon les exemples types, la porte principale donne accès à une « grande pièce » contenant un coin cuisine, une table familiale et des lits.

