



**ÉCOLE  
D'URBANISME  
DE  
PARIS**

**50  
ANS ANAH**

**3 OPÉRATIONS CLÉS POUR  
RETRACER ET RENDRE VISIBLE  
L'ÉVOLUTION DES MODES  
OPÉRATOIRES DE L'ANAH AU  
PRISME DE 3 INTERVENTIONS**

SAINT ANTOINE

ORGUES DE FLANDRE

SAINTE MARTHE



## COMMANDE

La commande émise par l'ANAH auprès des étudiant.e.s de l'EUP s'inscrit dans le cadre des 50 ans de cette institution publique dont la mission principale est l'amélioration de l'habitat privé. L'objectif de cet atelier est d'analyser l'évolution des pratiques de l'ANAH au prisme de trois projets de réhabilitation de l'habitat parisien financés par l'agence et d'interroger les effets de ces interventions sur la trajectoire des quartiers.

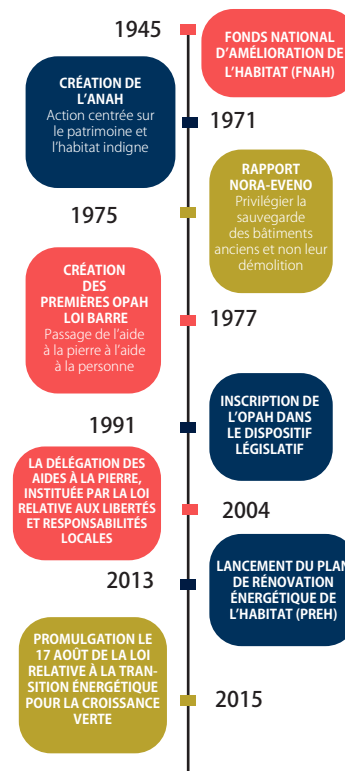
En effet, en filigrane de ces trois monographies, il s'agit de mettre en lumière l'évolution de l'intervention de l'ANAH sur l'habitat : d'une intervention ciblée sur le parc locatif privé avec une aide aux propriétaires bailleurs (Faubourg Saint-Antoine), vers un élargissement aux propriétaires occupants modestes et très modestes (Sainte-Marthe) à une intervention dans le cadre de la politique de la ville (les Orgues de Flandre).

En outre, ce travail basé sur trois terrains a pour objectif de saisir la diversité des thématiques d'intervention de l'Anah en secteur urbain avec des enjeux de patrimoine, de traitement de l'habitat insalubre ou encore d'amélioration de l'habitat dans un quartier politique de la ville.

## RETOUR HISTORIQUE

L'action de l'ANAH était, dans un premier temps, centrée sur la conservation du patrimoine, puis sur la réhabilitation de l'habitat indigne. Par la suite, une intervention plus large sur la rénovation énergétique et la restructuration urbaine a pris une part importante dans les procédures de l'ANAH.

Avant sa création en 1971, c'est le FNAH (Fonds National d'Amélioration pour l'Habitat) qui est en charge des financements (loi de 1948). Une taxe est alors prélevée sur les baux d'avant 1948 et redistribuée aux propriétaires bailleurs, notamment pour remettre aux normes le logement (équipements, salles de bain ou chauffage). En 1971, quand le FNAH devient l'ANAH son financement est consolidé par une taxe additionnelle du droit au bail reversée directement du propriétaire bailleur à l'ANAH.



Avant 1971, cette aide est redistribuée aux propriétaires bailleurs car il y a très peu de copropriétés, ce sont des propriétaires d'immeuble. Les propriétaires sont constitués en groupe d'intérêt – comme des propriétaires professionnels même s'ils sont assez hétérogènes. Si ces propriétaires bailleurs ont longtemps milité pour la libération des loyers, l'aide au financement de l'amélioration de l'habitat sera une contrepartie.

À partir des années 1950, les copropriétés prennent une part importante du parc immobilier neuf. Si en 1960 ça représentait seulement 6 % des constructions neuves, aujourd'hui c'est plus d'un tiers du total. En 50 ans, le contexte d'action de l'ANAH a donc radicalement changé

Le premier acteur à collaborer avec l'ANAH est le Pact Arim pour les travaux d'urgence et de relogement. Ces associations étaient portées par des familles d'industriels en lien avec l'industrie du bâtiment (Jean Claude Toubon). La fusion entre le Pact Arim et Habitat et Développement donne lieu à la création de SOLIHA, opérateur majeur actuel de l'ANAH, il couvre environ 40% des marchés totaux de l'ANAH (*entretien avec Sébastien Wagner, Directeur du Plan Initiative Copropriétés à l'Anah, le 17/12/2021*). Dans les années 1980, d'autres acteurs interviennent : Urbanis et Citémétrie. Ces opérateurs n'ont pas les mêmes identités.

Avant 1975, il y avait de nombreuses d'interventions sur l'habitat ancien qui n'étaient pas gérées par l'ANAH, telles que le registre d'intervention du dispositif de rénovation urbaine de 1958, le secteur sauvegardé de la loi Malraux en 1962 et la résorption de l'habitat insalubre de la loi Vivien de 1870. L'ANAH était alors en compétition avec d'autres institutions publiques.

En 1975, le rapport Nora-Eveno sur l'amélioration de l'habitat ancien prévoit de privilégier la sauvegarde des bâtiments anciens et non leur démolition (amélioration de l'habitat ancien, réduction des coûts de l'intervention publique, nouvelle génération d'architectes militants pour la préservation du cadre de vie ancien).

Deux dimensions viennent motiver ce rapport: La première est une justification sociale de préservation sur site des ménages populaires; la seconde est une justification économique d'accompagnement grâce aux mécanismes de marché.

En 1977, les premières OPAH sont créées, ce sont des conventions passées entre l'ANAH et les collectivités locales. Elles ont pour première mission la préservation des centres anciens, avec pour champ d'action le parc locatif de plus de 15 ans. Le rôle des opérateurs est très important car ils veillent à la réalisation des travaux.

*(Entretien avec Sylvaine Le Garrec, sociologue, le 21/10/2021)*

## LES QUARTIERS

**Le quartier du Faubourg Saint-Antoine** est à cheval entre les 11ème et 12ème arrondissements de Paris. Le tissu est marqué par la présence de commerces liés à l'artisanat notamment d'ébénisterie. Aussi, de nombreux avantages ont été accordés à l'époque par l'influence royale tels que des franchises qui ont poussé les artisans à y installer leur atelier. Le quartier s'est ensuite développé suite à son intégration à Paris, le rendant alors attractif. Toutefois, en l'absence d'outils juridiques et réglementaires *ad hoc*, les habitats et commerces de chaîne ont pris le pas sur l'identité artisanale du quartier. En raison de la forte spéculation immobilière, qui le caractérise, le faubourg Saint-Antoine est devenu en 1994 un quartier cible pour les OPAH visant à préserver son identité.

**Le quartier Sainte Marthe:** Issue de la seconde moitié du XIXème siècle, cette ancienne cité ouvrière, située dans le 10ème arrondissement de Paris, a fait l'objet d'une opération de rénovation majeure au début des années 2000. En effet, il a été sujet à divers problèmes structurels des bâtiments en raison d'une mauvaise construction initiale. Aujourd'hui, c'est un quartier ca-



Quartier Sainte Marthe. Source: Edmond Coignet. <https://www.edmondcoignet.com/realisations/rue-st-marthe>



Quartier Saint Antoine. Source: Le Figaro. Tous les mondes du faubourg Saint-Antoine.23/03/2012. <https://www.lefigaro.fr/sortir-paris/2012/03/23/03013-20120323ARTFIG00703-tous-les-mondes-du-faubourg-saint-antoine.php>

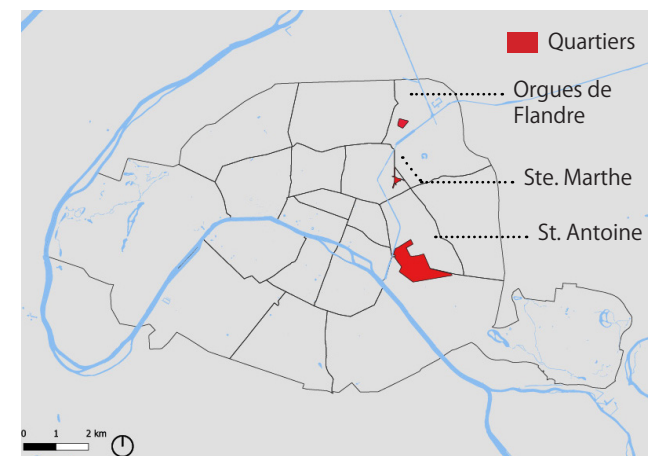


Quartier Orgues de Flandres. Source: FLICKR. <https://www.flickr.com/photos/clementguillaume/9933670065>

ractérisé par une grande mixité sociale et une forte représentation de la classe moyenne et d'artistes. Le quartier connaît de cette manière des mécanismes apparentés à de la gentrification.

**Les Orgues de Flandre:** Ce quartier est marqué par une architecture moderne brutaliste, labellisé patrimoine XXe. Il est composé d'immeubles sociaux et de copropriétés, dégradés et souffrant d'une pathologie thermique. Il est occupé par une population majoritairement vieillissante, populaire, à bas revenus.

Ce quartier a été placé politique de la ville, entraînant une prise en charge de l'ANRU par le biais du nouveau programme national de renouvellement urbain en faveur des logements sociaux.



Source: Débora F. Nascimento

## METHODOLOGIE

La première étape a été de cerner au mieux l'action de l'ANAH et d'identifier les instruments d'urbanisme mobilisés pour chaque opération. Un premier constat a été dressé suite à nos visites de terrain et nos recherches : **l'action de l'ANAH est invisible sur les trois opérations, autant dans la communication in situ qu'auprès des habitants concernés.**

Partant alors de l'hypothèse que l'action de l'ANAH se situe à l'échelle du financement et non à celle de l'opération, nous avons fait le choix de prendre du recul dans l'approche méthodologique suggérée par le commanditaire **en inversant l'angle d'analyse (favorisant une lecture par les**



## acteurs opérationnels plutôt que par les habitants).

Notre objectif a été de délimiter efficacement le rôle de l'ANAH dans chaque opération et la façon dont l'Agence s'insère dans le montage du projet. Nous avons interrogé les différents acteurs de chaque opération. A partir de ce schéma, nous nous sommes lancés dans les entretiens (14), illustrant l'impact de leurs actions sur le développement urbain.

Si la commande initiale indiquait la réalisation d'une balade urbaine sonore composée de témoignages d'habitants des trois quartiers, nous nous sommes finalement concentrés sur la production d'un site web à destination d'un public professionnel (les agents de l'ANAH).

Ce site internet analyse diverses thématiques et défis pour l'ANAH repérées dans les trois quartiers. En parallèle de ce site une visite de trois opérations est prévue avec les employés de l'ANAH.

## RÉSULTATS

L'analyse des trois opérations, nous a permis de soulever 6 problématiques relatives à l'évolution de l'action de l'ANAH. Ces thématiques touchent plusieurs aspects sociaux, politiques, économiques et juridiques. Cela nous a permis de relever des formes de rupture et de continuité dans l'action de l'ANAH.

1. **Les dispositifs de financement sont conçus à l'échelle nationale et doivent être adaptés au fil du temps à des réalités de gouvernance locale et à des spécificités opérationnelles.** Cette adaptation est synonyme de changements juridiques, administratifs et financiers complexes, pouvant freiner la progression des opérations. En effet, cela se traduit par une adaptation à l'envergure de l'opération : une modification du Plan d'Occupation des Sols (POS) et signature d'un avenant à la convention d'OPAH pour inclure de nouveaux bénéficiaires pour Saint-Antoine, une juxtaposition des dispositifs d'OPAH RU et de Plan de Sauvegarde pour un élargissement des dispositifs d'aide aux propriétaires occupants pour Sainte-Marthe et un déplafonnement du financement avec le passage d'une

OPATB à une OAH5 pour les Orgues de Flandre.

2. On note **une constance dans la gestion partenariale**, tant à l'échelle financière avec une recherche permanente d'équilibre et de cohérence des dispositifs de financement avec la ville de Paris, que dans la gestion opérationnelle à travers les opérateurs qui matérialisent les dispositifs de l'ANAH sur le terrain. Ces opérateurs jouent en effet un rôle très important puisqu'ils sont en charge directement de la bonne conduite des travaux. Par ailleurs, le choix de ces derniers est très stratégique car ils ont les compétences urbanistiques et opérationnelles nécessaires et ont déjà réalisé ce type d'opération, la SEMAEST pour le faubourg Saint-Antoine, Urbanis et la SOREQA pour Sainte-Marthe et SOLIHA pour les Orgues de Flandre.

3. **La participation des habitants dans le processus décisionnel des opérations a nettement évolué** : d'une implication et participation indirecte (Faubourg Saint-Antoine) à une gestion indirecte via des groupes institués nécessitant des mécanismes de gouvernance (Sainte-Marthe) à une gestion directe avec les propriétaires-occupants via la copropriété (Les Orgues de Flandre).

Au regard du bilan mitigé des initiatives pour la rénovation des copropriétés, l'état ne cesse de mettre en place un cadre d'incitation pour les copropriétés dégradées, afin d'encourager les décisions en faveur des travaux de rénovation énergétique lors des assemblées générales.

La majorité des mesures incitatives mises en place sont concentrées sur l'aspect juridique, notamment à travers la loi relative à la transition énergétique. Elle est venue faciliter la prise de décisions des travaux de rénovation énergétique, en adoptant le principe de la majorité simple lors des votes, c'est-à-dire à la majorité des voix des copropriétaires présents et représentés.

Cependant cette évolution législative risque d'aboutir à des opérations lourdes et onéreuses, décidées par une minorité de copropriétaires, mais sans un vrai consensus ou adhésion de la majorité, ce qui peut perturber et altérer le déroulement ultérieur des travaux.

4. **La gestion de l'habitat dégradé reste une priorité** dans tous les projets mais des enjeux secondaires contextualisés sont toutefois identifiés : la place importante

réservée à l'implantation des commerces et de l'habitat pour le Faubourg Saint-Antoine, la gestion de l'eau pour Sainte-Marthe et une logique de sécurité, de l'énergie et du bien-être pour les Orgues de Flandre.

5. L'action de l'ANAH qui implique des transformations sur le tissu architectural et urbain peut entraîner des **tensions internes au sein des opérations**. En effet, elle nécessite une prise de conscience de la part des opérateurs vers une mise en place accrue d'une approche participative et consensuelle au sein des projets. Par ailleurs, la réhabilitation d'un bâti dégradé qui est souvent au cœur des préoccupations peut se heurter à la réalité des processus décisionnels politiques.

La loi climat résilience marque un nouvel élan dans l'approche urbaine contemporaine, se dotant de nouveaux outils (zéro artificialisation nette) l'amenant vers une sobriété et une frugalité dans la gestion foncière. L'action de l'ANAH s'insère dans ce paradigme en plaçant au centre de sa politique les opérations de réhabilitation du bâti existant.

6. **L'intégration de l'action de l'ANAH** dans la politique globale de l'habitat dans l'opération des Orgues de Flandre se traduit dans le parallèle entre le travail de l'ANRU sur les tours Prélude et Sonate et celui de l'ANAH sur les tours Fugue et Cantate. Pour le Faubourg Saint-Antoine, elle est freinée par la réalité des décisions politiques qui ne sont pas toujours en accord avec les objectifs prévus initialement dans les opérations (régulation difficile du coefficient d'occupation des sols ou COS).

COORDINATION:  
Claire CARRIOU  
Alix CHAPLAIN

PRODUCTION:  
Hawa CAMARA  
Eve CHATENET

Paul CORBEL  
Mathieu DUBARD  
Bilel HELLAL

Sloane MARISSE  
Débora F. NASCIMENTO  
Lucas THOMAS

## OPERATION FAUBOURG SAINT ANTOINE

## OPERATION SAINTE MARTHE

## OPERATION DES ORGUES DE FLANDRE

1994

2000

2018

### ENTRE FLEXIBILITÉ ET RÉSISTANCE DE L'INSTRUMENT D'ACTION DE L'ANAH

Avenant à la convention d'OPAH  
Pour inclure de nouveaux bénéficiaires propriétaires bailleurs de locaux d'activité

Juxtaposition des dispositifs de financement ( OPAH RU et Plan de sauvegarde), afin de résoudre l'état de délabrement du quartier

Changement de dispositif de financement (OPATB/ Eco'renovons/OAHD5) afin de déplaçonner les financements.

### UNE CONTINUITÉ DANS LA LOGIQUE PARTENARIALE

Ville de Paris

SEMAEST (AMO)

Ville de Paris

URBANIS (AMO)

SOREQA (AMO)

Ville de Paris (Financier)

SOLIHA  
(Assistance maîtrise d'ouvrage/ Operateur)

L'agence parisienne du climat

### L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES HABITANTS DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

Décision par propriétaires d'immeubles bailleurs ou copropriétaires

Nomination d'un administrateur judiciaire provisoire par le TGI. Décision prise par le juge et appliquée par le Préfet de police, création d'un syndicat de propriétaires pour chaque copropriété

Décision prise par les copropriétaires lors d'une assemblée générale (mécanisme de participation)

### UNE PRIORITÉ POUR LA GESTION DE L'HABITAT DÉGRADÉ, MAIS AVEC DES ENJEUX SECONDAIRES CONTEXTUALISÉS

Habitat dégradé

Maintien de l'activité artisanale

Sauvegarde du patrimoine

Habitat dégradé

Gestion de l'eau

Habitat dégradé

Rénovation énergétique

### UNE TENSION ENTRE PRÉSERVATION DE L'IDENTITÉ URBAINE ET ARCHITECTURALE ET RÉHABILITATION D'UN BÂTI DÉGRADÉ

Tension sur la modification du POS qui ne prévoit pas toujours un COS adapté aux activités artisanales mais plutôt à l'habitat

Tension autour du maintien de l'identité populaire du quartier, (avec un processus marqué de gentrification, changement du type de commerce)

Tension sur l'impact des travaux de rénovation énergétique (isolation extérieure) vis à vis du caractère patrimonial des tours (façade brutalise)