

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 1972.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur la **rénovation urbaine en France**, à la suite de la création
par cette commission d'un **groupe de travail chargé d'étudier
les problèmes et la politique de la construction**,*

Par MM. Robert LAUCOURNET, Michel CHAUTY, Raymond
BRUN, Joseph VOYANT, Fernand CHATELAIN, Alfred KIEFF-
FER et Marcel LUCOTTE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, *président* ; Joseph Yvon, Paul Mistral, Michel Chauty, Raymond Brun, *vice-présidents* ; Joseph Voyant, Fernand Chatelain, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires* ; Charles Allès, Octave Bajeux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Maurice Blin, Georges Bonnet, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Jean Cluzel, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Georges Dardel, Léon David, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Charles Durand, Emile Durieux, François Duval, Fernand Esseul, Jean Filippi, Jean Francou, Marcel Gargar, Lucien Gautier, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Alfred Isautier, Maxime Javelly, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Marcel Lucotte, Pierre Maille, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Louis Orvoen, Gaston Pams, Paul Pelleray, Albert Pen, Raoul Perpère, André Picard, Jules Pinsard, Jean-François Pintat, Auguste Pinton, Henri Prêtre, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Michel Sordel, Raoul Vadeplied, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	7
PREMIERE PARTIE. — Situation actuelle de la rénovation urbaine en France.	11
CHAPITRE PREMIER. — Les aspects administratifs de la rénovation urbaine :	
I. — Définition de la rénovation urbaine	12
A. — La résorption des bidonvilles.....	13
B. — La restauration	14
C. — La restructuration	14
D. — La rénovation proprement dite.....	15
II. — Les procédures administratives applicables à la rénovation urbaine	16
A. — Comment est créée une zone de rénovation urbaine ? .	16
B. — Qui réalise une opération de rénovation urbaine ?	17
C. — Comment est réalisée une opération de rénovation urbaine ?	18
CHAPITRE II. — Les aspects juridiques de la rénovation urbaine :	
I. — Le cas des bâtiments à restaurer	20
II. — Le cas des bâtiments à démolir	21
A. — Propriétaires acceptant l'offre de participation	21
B. — Propriétaires refusant l'offre de participation	22
III. — La participation des propriétaires	23
IV. — La situation des locataires et occupants	24
A. — Principes	24
B. — Droits de priorité des commerçants, artisans et industriels	24
C. — Droits de priorité des occupants de logements	26
V. — La cession des terrains et immeubles en fin d'opération	26
CHAPITRE III. — Les aspects financiers de la rénovation urbaine :	
I. — Les modalités financières des opérations de rénovation urbaine ..	28
A. — L'aide financière de l'Etat	28
B. — Le bilan financier d'une opération de rénovation urbaine	29

	Pages.
II. — Les moyens financiers mis en œuvre	31
A. — Subventions	31
B. — Préfinancement	33
III. — La situation des opérations en cours	34
A. — Opérations engagées	34
B. — Logements produits	35
C. — Etat d'avancement des opérations.....	36
DEUXIEME PARTIE. — Critiques et propositions.....	37
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les raisons d'être de la rénovation urbaine :</i>	
I. — La rénovation urbaine est-elle encore nécessaire ?	38
A. — Les éléments négatifs	38
B. — Les éléments positifs	40
II. — Les impératifs de la rénovation urbaine, élément primordial de l'avenir de nos villes	41
A. — La rénovation urbaine doit être conçue comme un élément du processus d'urbanisation	41
B. — Il faut prendre une exacte mesure de l'ampleur des besoins en rénovation urbaine	42
CHAPITRE II. — <i>Les obstacles et les dangers de la rénovation urbaine :</i>	
I. — Le temps	43
A. — Au niveau de chaque opération	43
B. — Au niveau de l'ensemble des opérations nécessaires ..	44
II. — Les situations existantes	44
A. — Le bouleversement d'un vieux quartier	44
B. — Le droit de propriété	45
C. — La propriété commerciale	46
III. — Le manque de moyens	47
A. — Le manque de moyens administratifs et techniques ..	47
B. — Le manque de moyens financiers	48
IV. — Les déviations	50
A. — Le déplacement des populations et l'embourgeoisement dans les secteurs rénovés	50
B. — La tertiarisation du centre	53
C. — La densification des secteurs rénovés	53

	Pages.
CHAPITRE III. — Orientations proposées en vue d'améliorer les moyens et les résultats de la rénovation urbaine :	
I. — Améliorer les procédures administratives	59
A. — La procédure des zones d'aménagement concerté	59
B. — Le problème des équipements collectifs	60
C. — La conception et le contenu du bilan prévisionnel ..	62
II. — Adapter les concours financiers de l'Etat	64
A. — Les principes de l'aide de l'Etat	65
B. — Les modalités de l'aide de l'Etat	67
III. — Utiliser et contrôler l'initiative privée	71
A. — Les fondements de la complémentarité entre l'action publique et l'action privée.....	71
B. — La mise en œuvre de cette complémentarité	73
IV. — Réduire les obstacles juridiques	75
A. — Les problèmes fonciers	75
B. — La propriété commerciale	77
V. — Donner aux villes les moyens d'une autorité véritable	78
VI. — Rénover la ville par et pour l'homme	82
A. — Par l'homme	82
B. — Pour l'homme	83
Conclusion	91

ANNEXES

I. — La rénovation urbaine dans l'agglomération lyonnaise.....	98
II. — Les opérations de rénovation de la ville de Tours.....	115
III. — La rénovation urbaine d'Argenteuil.....	121
IV. — La rénovation de l'ilot Basilique, à Saint-Denis.....	125
IV. — Exposé de M. Jean Lemoine, Président du Colloque des Réno- vateurs, sur la rénovation urbaine.....	130

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa séance du 2 décembre 1971, la Commission des Affaires économiques et du Plan décidait de charger un groupe de travail d'étudier les problèmes et la politique de la construction en France.

La création de ce groupe répondait au souci de mettre en place, au sein de la commission, un organe interne de travail, comportant peu de membres et ayant pour tâche d'approfondir, sans s'attacher systématiquement aux faits mis en lumière par la seule actualité immédiate, certaines des données et des difficultés fondamentales qui caractérisent le secteur de la construction. L'importance économique et sociale de ce domaine impose, en effet, que la commission parlementaire compétente adopte, le cas échéant, une structure qui, tout en demeurant légère et, en quelque sorte. « informelle », puisse prolonger et élargir l'examen, forcément bref, des projets et des propositions de loi, ainsi que du projet de budget annuel.

Ainsi débarrassé des contraintes de délai et des sollicitations passionnelles, un groupe de travail peut œuvrer, sans hâte excessive, avec le seul souci de s'informer et d'informer le Sénat sur une question d'intérêt général et de proposer des améliorations susceptibles d'éviter par la suite des erreurs ou des échecs que l'opinion comprendrait mal.

La Commission des Affaires économiques et du Plan décidait également que chacun des huit groupes politiques du Sénat serait représenté et, en conséquence, elle désignait comme membres du groupe de travail :

MM. Michel CHAUTY, Sénateur de la Loire-Atlantique, Non inscrit, Vice-président de la Commission des Affaires économiques et du Plan ;

Raymond BRUN, Sénateur de la Gironde, R. I. A. S., Vice-président de la Commission des Affaires économiques et du Plan ;

Joseph VOYANT, Sénateur du Rhône, Gauche démocratique, Secrétaire de la Commission des Affaires économiques et du Plan ;

Fernand CHATELAIN, Sénateur du Val-d'Oise, Communiste, Secrétaire de la Commission des Affaires économiques et du Plan ;

Albert CHAVANAC, Sénateur de Paris, U. D. R. (1) ;

Alfred KIEFFER, Sénateur du Bas-Rhin, U. C. D. P. ;

Robert LAUCOURNET, Sénateur de la Haute-Vienne, Socialiste ;

Marcel LUCOTTE, Sénateur de la Saône-et-Loire, R. I.

M. Gérard RATEAU, Administrateur, Sous-chef de division, était chargé du secrétariat administratif.

Au cours de sa première réunion, le 15 décembre 1971, ce groupe portait à sa présidence M. Robert LAUCOURNET, rapporteur pour avis du budget du logement et de l'urbanisme. Il décidait ensuite de choisir la rénovation urbaine en France comme thème d'études et de recherches.

Ce choix correspondait à un double objectif. Sur le plan des méthodes, il visait à concentrer l'activité du groupe de travail sur un objet délimité, l'étude d'ensemble des problèmes et de la politique de la construction en France représentant un domaine extrêmement étendu et complexe. Sur le plan du fond, le choix de la rénovation urbaine s'expliquait par le fait que ce secteur particulier connaît de profondes et anciennes difficultés, qui en compromettent le nécessaire développement. Au surplus, outre son importance propre dans le processus d'urbanisation de notre pays, la rénovation touche, à des degrés divers, beaucoup des problèmes essentiels du secteur de la construction.

Ayant ainsi choisi un thème, le groupe de travail a ensuite entrepris de l'étudier au cours des mois suivants et ceci jusqu'en octobre 1972.

Il a tout d'abord dressé *un premier bilan d'ensemble* de la rénovation urbaine, en analysant la législation et la réglementation applicables et en faisant le point physique et financier des opérations engagées. Il a ensuite procédé à *l'audition des personnalités compétentes* en la matière (fonctionnaires du ministère de l'Équipement et du Logement, dirigeants d'organismes rénovateurs et de sociétés d'aménagement et d'équipement, etc.). A cet égard, les

(1) M. Albert Chavanac est décédé le 14 septembre 1972, avant la fin des travaux du groupe et l'établissement définitif du présent rapport, ce qui explique qu'il ne figure pas au nombre des signataires.

membres du groupe de travail tiennent à souligner le caractère très fructueux de ces entretiens et à en remercier tous ceux qui y ont participé.

Ces méthodes d'information, en quelque sorte traditionnelles, ont donc permis au groupe de prendre une vue générale des divers aspects et problèmes de la rénovation urbaine en France.

Cependant, il était apparu, dès le début, à tous les membres du groupe de travail que la somme d'informations, à la fois précieuses et diversifiées, ainsi recueillies, devait être complétée par *des visites d'opérations*.

C'est pourquoi le groupe s'est rendu successivement à Lyon, à Villeurbanne, à Tours, à Saint-Denis et à Argenteuil, afin d'examiner sur place, avec chacun des maires et l'ensemble des autres responsables, les conditions et les problèmes de conception et de réalisation d'opérations concrètes. Au cours de ces divers déplacements, la délégation de sénateurs était accompagnée de fonctionnaires du ministère de l'Équipement et du Logement, chargés des questions de rénovation urbaine.

Au terme de ces visites, les membres du groupe de travail tiennent à souligner aussi bien la qualité remarquable de l'accueil qu'ils ont partout rencontré que le vif intérêt qu'ils ont pris à effectuer ces visites et à s'entretenir longuement avec toutes les personnes responsables des opérations. Ces divers déplacements ont, en effet, permis, à travers l'analyse et la discussion des divers problèmes et solutions de chaque ville, d'acquérir une excellente vue d'ensemble de la rénovation urbaine en France.

Il convient de souligner ce point, car l'acquisition d'une telle optique de synthèse à partir d'éléments concrets, ne peut que contribuer à étayer et à éclairer les appréciations et les mesures que les parlementaires pourront être amenés à porter ou à voter ultérieurement dans ce domaine.

Enfin, le groupe de travail a pu parachever son information par *une comparaison avec les aspects et les méthodes de l'urbanisme à l'étranger*. En effet, ses membres ont eu la possibilité de participer, en septembre 1972, à un voyage d'études au Danemark, en Suède et en Finlande organisé par le Colloque des rénovateurs, groupement constitué par les sociétés de rénovation urbaine de la Région parisienne et présidé par M. Jean Lemoine, ancien directeur général de l'Office public d'H. L. M. de la ville de Paris. Ce déplacement,

effectué en compagnie de praticiens et de fonctionnaires, a permis d'accomplir des visites particulièrement intéressantes, qui ont apporté d'innombrables et précieuses informations supplémentaires au groupe de travail. La visite des réalisations urbanistiques du Danemark (Copenhague), de la Suède (Göteborg, Stockholm et ses nombreuses cités satellites) et de la Finlande (Turku, Helsinki, qui, elle aussi, s'entoure de villes nouvelles) a été particulièrement fructueuse. Dans chacune de ces agglomérations, il a été possible de rencontrer et de questionner les élus et les autres responsables locaux. A l'occasion de ce déplacement d'une dizaine de jours, les membres du groupe de travail ont été en mesure de constater les remarquables réussites scandinaves et finlandaises en matière d'aménagement urbain, d'équipements collectifs et tertiaires, de cadre de vie et d'architecture.

Au cours d'une séance, tenue le 18 octobre 1972, le groupe a adopté définitivement les termes du présent rapport d'information et décidé de le présenter à la Commission des Affaires économiques et du Plan, en lui demandant de l'autoriser à le publier. Cette autorisation a été donnée lors de la réunion du 18 octobre 1972 de cette commission. Celle-ci a félicité les membres du groupe pour la qualité de leurs travaux. D'une façon plus générale, elle a souligné l'intérêt et la souplesse de cette formule du groupe de travail, dégagée des contraintes de délai et de passion et orientée vers une recherche tranquille de solutions positives.

*
* *

Le rapport d'information qui est ainsi présenté au Sénat comprendra deux parties :

— la première fait le point de la situation actuelle de la rénovation urbaine en France, en analysant ses aspects administratifs, juridiques et financiers ;

— la seconde comporte les critiques et les propositions du groupe de travail, d'abord en examinant les raisons d'être ainsi que les obstacles et les dangers de la rénovation urbaine, puis en présentant les diverses orientations que les membres du groupe de travail suggèrent de suivre pour améliorer les moyens et les résultats de la rénovation urbaine dans notre pays.

Enfin, en annexe à ce rapport, seront présentées de brèves descriptions des opérations visitées.

PREMIERE PARTIE

SITUATION ACTUELLE DE LA RENOVATION URBAINE EN FRANCE

Dans cette première partie, nous tenterons de faire le point de la situation actuelle de la rénovation urbaine en France.

Nous en examinerons d'abord les aspects administratifs, en distinguant la rénovation d'autres actions publiques qui en sont proches et en décrivant les procédures applicables.

Nous étudierons ensuite les aspects juridiques relatifs aux propriétaires, aux occupants, aux bâtiments et aux sols.

Enfin, nous verrons les aspects financiers, c'est-à-dire les moyens mis en œuvre, l'aide de l'Etat, le bilan prévisionnel de recettes et de dépenses et l'état d'avancement des programmes engagés.

CHAPITRE PREMIER

Les aspects administratifs de la rénovation urbaine.

Dans un pays comme la France où l'urbanisation est ancienne, la rénovation urbaine constitue un des objectifs de la politique générale d'urbanisme. La croissance du domaine urbanisé suppose, en effet, que, parallèlement au développement de nouvelles zones, l'aménagement des zones anciennement urbanisées soit conçu comme une action non seulement nécessaire, mais aussi complémentaire de la précédente.

Afin de bien fixer la place de la rénovation urbaine au sein de la politique d'urbanisme, nous examinerons donc successivement :

- la définition qu'on peut donner de la rénovation urbaine ;
- les procédures administratives applicables à cette rénovation.

I. — DÉFINITION DE LA RÉNOVATION URBAINE

Au sens large, la rénovation est une notion sinon vieille comme le monde, du moins aussi ancienne que l'habitat. Les hommes remplaçaient leur habitat quand il ne convenait plus, ou en tout cas, le restauraient.

Aussi vieille donc que l'habitat, la rénovation a résulté parfois de circonstances barbares, qui ont permis de rénover efficacement des villes comme Le Havre, Kiev, Coventry et Hambourg. Mais il s'agit là, heureusement, de cas exceptionnels.

Elle a aussi de tout temps consisté en un autre procédé, celui de la reconstruction des immeubles par leurs propriétaires. Ce procédé est et a surtout été très général puisque le patrimoine immobilier de

notre pays a rarement plus de cent ans. Encore aujourd'hui le nombre des immeubles démolis à ce titre est sans doute du même ordre que ceux qui tombent au nom de la rénovation au sens strict.

Il importe d'essayer de cerner cette notion, à défaut de pouvoir lui donner un contenu précis.

Le langage courant a, en effet, tendance aujourd'hui à parler indifféremment de rénovation, de restauration, de réhabilitation, de restructuration, expressions appliquées tantôt à des logements, à des bâtiments isolés, tantôt à des îlots entiers, tantôt à des centres de villes. Sans compter la résorption des cités insalubres, intitulé d'un chapitre budgétaire qui vise les bidonvilles mais aussi des bâtiments en dur.

A part la réhabilitation, qui ne comporte aucune référence réglementaire et consiste simplement à améliorer l'aspect et le confort des logements en mauvais état ou mal équipés, toutes les autres expressions diffèrent davantage par les intentions qu'elles recouvrent et, parfois, par les procédures qu'elles enclenchent, que par leur objet.

A. — *La résorption des bidonvilles.*

C'est ainsi que la résorption des bidonvilles et cités insalubres a un objectif avant tout social : ne pas laisser croupir des êtres humains dans un habitat sordide aussi bien par ses matériaux que par son agencement et par sa totale absence d'équipements privés et même publics. Le bidonville étant un effet plutôt qu'une cause, résorber l'effet à un endroit conduirait à le voir se reproduire ailleurs. C'est pourquoi certains organismes chargés de cette tâche prennent à cœur de réhabiliter les habitants aux yeux des autres et aussi à leurs propres yeux.

La procédure et le financement qui président à la résorption des cités insalubres sont spécifiques et résultent de la loi du 14 décembre 1964 modifiée par la loi du 12 juillet 1966 et la loi du 10 juillet 1970.

La question se pose de savoir ce qui distingue l'opération de résorption d'une cité insalubre d'une opération de rénovation. Dans le cas de cités insalubres en constructions dures notamment, insérées dans le tissu urbain, rien ne les distingue à cet égard et le passage de l'une à l'autre se fait selon l'opportunité de choisir une procédure et un financement plutôt que d'autres.

B. — *La restauration.*

La restauration, qui est venue s'adjoindre à la rénovation en 1962, est le résultat des premières expériences de rénovation qui ont montré que dans un îlot tout n'est pas vétuste et voué à la démolition. Souvent dans le tissu urbain ancien, site privilégié de l'insalubrité et du taudis, se trouvent quelques fenêtres à meneaux, quelques portes cochères ornementées, balcons de fer forgé ou escaliers à volutes, quelques immeubles même de caractère qui appartiennent à un siècle historique et qu'il faut sauvegarder. D'où la loi du 4 août 1962 « complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière ». Elle est venue interférer sur quelques points avec les textes sur la rénovation urbaine. *Une opération de rénovation peut donc comporter de la restauration.*

Le passage de la restauration à la rénovation se fait quand il y a plus à démolir qu'à restaurer et que les démolitions permettent un réaménagement du quartier.

C. — *La restructuration.*

Comment différencier la rénovation pour la distinguer des autres formes d'intervention si elle entraîne la démolition comme la résorption des cités insalubres, admet de la restauration, et maintenant modifie un quartier comme il en va de la restructuration.

C'est essentiellement dans l'intention et aussi dans l'objet, le contenu et l'importance de l'opération que réside la différence.

L'intention des initiateurs d'une opération de restructuration n'est pas tellement de démolir des bâtiments vétustes et d'améliorer l'aménagement du quartier à l'occasion de la libération du sol, mais d'abord de donner une nouvelle structure au quartier, quel que soit son état, pour l'adapter à des fonctions modifiées plus ou moins profondément par la croissance de la ville et les impératifs de la vie urbaine moderne. Le réaménagement n'est plus ici seulement l'accompagnement de la rénovation, il en est l'élément déterminant.

La restructuration n'implique pas seulement une modification notable des dispositions d'aménagement, elle comporte en même temps une véritable mutation du centre de la ville. Les emprises

publiques vont considérablement augmenter, aussi bien pour les besoins de la circulation que pour ceux des services publics qui doivent faire face aux besoins accrus d'une population souvent plus importante. Il en sera de même pour les services, commerces et bureaux, d'où pour ne pas éliminer totalement le logement, la nécessité d'une densification. *La restructuration implique donc une véritable mutation du quartier.*

D. — *La rénovation proprement dite.*

Souvent visée, elle n'a jamais été définie clairement par un texte. L'article 79-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation, issu des articles 18 et 24 d'un décret-loi du 20 mai 1955, spécifie que « le Ministre de la Construction peut accorder une subvention aux organismes qui entreprennent des travaux de nature à permettre *une meilleure utilisation des îlots urbains situés dans les quartiers dotés d'équipements publics* ».

De son côté, le décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958 modifié, qui est la charte officielle de la rénovation urbaine, ne donne pas davantage de définition sinon de façon indirecte en énumérant les obligations qui, aux termes de la convention le liant avec la commune, seront celles de l'organisme de rénovation.

Ces dispositions réglementaires sont très vastes et recouvrent tous les modes d'intervention dès lors qu'il s'agit de périmètre délimité dans le tissu urbain existant et que l'organisme acquiert, démolit ou restaure, aménage, équipe et reloge suivant un programme défini. Ce peut être aussi bien la restructuration, la restauration, les cités insalubres en dur.

Cette complexité vient non seulement de ce que, dès qu'il s'agit d'immeubles bâtis et d'aménagement, rien n'est uniforme et qu'entre le tout mauvais et le tout bon, il y a une frange très étendue, mais aussi de ce que ce genre d'opération intervient dans le tissu vivant des villes et qu'il n'est pas possible de négliger l'environnement ni les interactions des différents secteurs intéressés. Elle est, enfin et surtout, la conséquence inéluctable des implications humaines, sociales et finalement politiques qui sont la justification majeure de la rénovation.

*

* *

En définitive et globalement, on peut dire qu'il y a deux catégories de rénovation :

- la rénovation ponctuelle et spontanée ;
- la rénovation d'un ensemble d'immeubles, incluant un minimum d'emprises publiques, entreprise sous le signe de la concertation et de l'aménagement, à l'initiative ou avec l'accord de la puissance publique.

Après ce tour d'horizon, il faut considérer maintenant les opérations de rénovation urbaine telles qu'elles se pratiquent le plus couramment et les procédures administratives mises en œuvre.

II. — LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES APPLICABLES A LA RÉNOVATION URBAINE

A. — *Comment est créée une zone de rénovation urbaine ?*

Le troisième alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958 spécifie que « des arrêtés du préfet délimitent en tant que de besoin le périmètre projeté de l'opération et approuvent la convention... ». Ce texte subsiste mais, depuis le décret n° 68-1107 du 3 décembre 1968 relatif à la création des Z. A. C., pour qu'une opération de rénovation soit considérée comme une zone d'aménagement concerté et emporte les conséquences prévues à l'article 16 du titre I^{er} du Code de l'urbanisme et de l'habitation, introduit par l'article 1^{er} de la loi d'orientation foncière, elle doit avoir fait l'objet d'un arrêté du Ministre. L'arrêté du 30 mai 1969, portant délégation de compétence aux préfets pour la création des Z. A. C., a exclu explicitement les opérations de rénovation urbaine de ces mesures de déconcentration.

C'est la limitation des crédits et aussi la situation incertaine de la rénovation urbaine qui ont motivé cette « exclusion » de la déconcentration. Rares sont les opérations en cours dont le périmètre ait été établi par un arrêté du Préfet. Le plus souvent, c'est de la déclaration d'utilité publique (D. U. P.) que ressort le périmètre d'une opération, qui peut être également déduit de la liste des immeubles à démolir que le préfet doit arrêter.

Le dossier à présenter au ministre pour prendre l'arrêté de création est le même que celui de toute autre Z. A. C. Sa composition est définie par la circulaire n° 69-67 du 4 juin 1969 et par

la circulaire n° 68-17 relative aux études préalables du 9 juillet 1968, avec cependant des exigences de justifications qui n'ont pas encore été définies mais qui devraient être plus sévères que celles exigées pour les Z. A. C. de droit commun, en raison des risques financiers et des difficultés généralement inhérentes aux opérations de rénovation urbaine.

B. — *Qui réalise une opération de rénovation urbaine ?*

Le décret n° 68-1107 du 3 décembre 1968 précise que les Z. A. C. peuvent être réalisées selon trois modes dont le choix doit être fait à l'occasion de l'acte de création et spécifié dans celui-ci :

a) En régie directe par la personne morale qui a pris l'initiative de la création ; en matière de rénovation, cette personne ne peut être que la collectivité locale ou dans certains cas la communauté urbaine ;

b) Soit par concession à une société d'économie mixte de « l'article 78-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation », c'est-à-dire dont plus de 50 % du capital est détenu par des personnes morales de droit public et dont les statuts comportent des clauses types approuvées par décret en Conseil d'Etat ;

c) Soit par convention entre la personne morale qui a pris l'initiative et une personne publique ou privée, qui peut être une association syndicale de propriétaires, une société d'économie mixte ou tout autre organisme public, enfin un organisme ou une personne de droit privé.

La convention en question doit comporter les clauses obligatoires énumérées par l'article 2 du décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958 et peut être approuvée par le préfet si elle comporte les clauses types fixées par le décret n° 61-296 du 27 mars 1961 (qui devront d'ailleurs être modifiées pour tenir compte de la réglementation Z. A. C.), sinon par arrêté conjoint du Ministre de l'Équipement et du Logement et du Ministre de l'Intérieur.

Il faut ajouter que le décret n° 59-730 du 15 juin 1959 spécifie que les opérations de rénovation urbaine peuvent être confiées à des sociétés dont le capital social est au moins égal à 10 % du coût des travaux d'équipement public et qui présentent des garanties

réelles ou personnelles d'un montant au moins égal à 10 % des dépenses d'acquisition des immeubles nus ou bâtis à réaliser dans le périmètre.

Or, en province, 65 % des dépenses totales d'une opération de rénovation sont constituées par le coût des acquisitions et des évictions.

Pour les opérations anciennes, l'organisme de rénovation n'est définitivement chargé de l'opération que lorsque la déclaration d'utilité publique (D. U. P.) des acquisitions a été prononcée et que, le cas échéant, est intervenue la décision de l'Etat relative à l'octroi d'une subvention en application de l'article 79-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

C. — *Comment est réalisée une opération de rénovation urbaine ?*

Quels que soient le mode de réalisation et l'organisme rénovateur, avant tout engagement de l'opération, un dossier devra avoir été constitué conformément aux dispositions de l'article 3 du décret n° 69-500 du 30 mai 1969 relatif à la réalisation des Z. A. C.

Ce dossier doit comporter :

- un plan d'aménagement de zone établi conformément à l'article 3 dudit décret et à la circulaire du 15 octobre 1969 ;
- le programme, l'échéancier et les modalités de financement des équipements publics ;
- le bilan financier prévisionnel de l'opération ;
- la délibération de la personne publique ayant pris l'initiative de l'opération.

Ces différents documents sont approuvés ou arrêtés comme pour les Z. A. C. de droit commun.

Toutefois, en l'absence d'un arrêté analogue à celui du 30 mai 1969 pris en application de l'alinéa 3 de l'article 4 du décret n° 59-500 pour les Z. A. C. autres que de rénovation, l'approbation du programme, de l'échéancier et des moyens de financement des équipements publics relève actuellement, dans tous les cas, du préfet ou du préfet de région.

Par ailleurs, le bilan financier est arrêté par le préfet dans la mesure où il ne comporte pas de subvention de l'Etat, c'est du moins ce que l'on peut déduire de l'article 5 du décret du 30 mai précité.

En effet, lorsqu'il y a demande de subvention, le Ministre de l'Équipement étant seul compétent pour accorder cette dernière, il est difficile d'imaginer que le préfet arrête un bilan comportant une subvention qu'il ne lui appartient pas d'octroyer.

La convention ou la concession peut alors être approuvée.

Après l'offre obligatoire de l'organisme rénovateur aux propriétaires de participer à l'opération, les expropriations peuvent être engagées à l'égard de ceux qui ne veulent pas être associés à l'opération et qui n'ont pas accepté ensuite une cession amiable.

Il faut signaler qu'en pratique cette participation des propriétaires est extrêmement rare.

Quant au relogement des occupants propriétaires, locataires, commerçants, industriels, artisans, les dispositions sont prévues aux articles 4 (1°), 9 et 10 du décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958, aux articles 9 et 10 du décret n° 59-730 du 15 juin 1959 et dans la circulaire du 8 novembre 1959.

*
* *

En conclusion de cette analyse des procédures administratives, il semble qu'un des principaux points sur lesquels devront porter particulièrement les recherches sera celui de la formule la mieux adaptée aux opérations de rénovation urbaine. Il conviendra notamment d'apprécier l'efficacité de la procédure des Z. A. C. en la matière.

CHAPITRE II

Les aspects juridiques de la rénovation urbaine.

Les opérations de rénovation urbaine posent de nombreux problèmes juridiques dans la mesure où elles touchent directement et largement les droits des propriétaires et des occupants.

En effet, ces opérations comprennent :

- l'acquisition des bâtiments et des terrains compris dans le périmètre à rénover ;
- les démolitions et la mise en état du sol ;
- la cession des terrains aux constructeurs et à la commune ;
- la réinstallation temporaire ou définitive des occupants, éventuellement en dehors du périmètre considéré.

C'est le préfet en principe ou, plus souvent en fait, la déclaration d'utilité publique qui détermine le périmètre projeté de l'opération.

La liste des bâtiments à démolir ou à restaurer est fixée par arrêté préfectoral.

Dans ce cadre, nous examinerons successivement :

- le cas des bâtiments à restaurer ;
- le cas des bâtiments à détruire ;
- la participation des propriétaires ;
- la situation des locataires et occupants ;
- la cession des terrains et immeubles en fin d'opération.

I. — LE CAS DES BÂTIMENTS A RESTAURER

Pour chaque bâtiment à restaurer, le préfet approuve le programme des travaux à réaliser dans un délai qu'il détermine. Ce programme est notifié par le maire à chacun des propriétaires intéressés.

Les propriétaires peuvent alors faire connaître leur intention soit de réaliser eux-mêmes les travaux dans le délai imparti, soit d'en confier la réalisation à l'organisme de rénovation dans le

cadre d'un contrat particulier. Dans ce cas, les immeubles demeurent aux mains de leurs propriétaires, sous réserve qu'ils procèdent ou fassent procéder aux travaux.

En revanche, si les propriétaires n'ont pas pris position sur l'exécution des travaux, les bâtiments à restaurer suivent le sort des bâtiments à démolir.

II. — LE CAS DES BATIMENTS A DÉMOLIR

Pour les bâtiments à démolir, l'organisme chargé de l'opération de rénovation doit offrir aux propriétaires desdits bâtiments de participer à l'opération.

L'avantage de cette formule est double :

- les propriétaires peuvent conserver des droits sur les immeubles compris dans le périmètre de l'opération de rénovation ;
- l'organisme chargé de la rénovation voit diminuer le montant de ses charges et peut ainsi atteindre plus facilement l'équilibre financier de l'opération.

Deux cas peuvent ainsi se présenter : acceptation ou refus de participer.

A. — *Propriétaires acceptant l'offre de participation.*

Un contrat de participation est alors établi entre le propriétaire et l'organisme de rénovation.

Ce contrat comporte :

- la cession par le propriétaire à l'organisme de l'immeuble à démolir ;
- la reconnaissance par l'organisme, au profit du propriétaire cédant, d'une créance de caractère immobilier donnant droit à l'attribution, à la fin de l'opération, soit d'une fraction des immeubles reconstruits, soit de parts d'une société de construction, soit même d'un terrain ;
- la garantie pour le propriétaire qu'en cas d'abandon partiel ou total de l'opération, il aura droit soit à la rétrocession de l'immeuble, soit au paiement d'une indemnité. Cette garantie consiste éventuellement dans l'engagement de la commune de se substituer, le cas échéant, à l'organisme de rénovation.

Le montant de la créance de chaque propriétaire participant est fixé soit à l'amiable, soit, à défaut d'accord, par la juridiction compétente comme en matière d'expropriation. Les règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont donc applicables en matière de rénovation urbaine, notamment celle relative à l'effet des déclarations et des évaluations administratives faites à l'occasion de mutations à titre gratuit ou onéreux dans les cinq ans précédant l'expropriation.

Il faut noter que la poursuite de la procédure d'expropriation, pour fixer le montant de la créance, ne fait pas obstacle au droit des propriétaires de demander à bénéficier, en contrepartie de la cession de leurs biens, d'une créance sur l'organisme de rénovation.

B. — *Propriétaires refusant l'offre de participation.*

Les propriétaires qui, dans le délai de trois mois à dater de la notification de l'offre, n'ont pas donné de réponse sont réputés avoir refusé cette offre.

Dans ce cas, comme en cas de refus de participation, la procédure d'expropriation s'applique naturellement.

Les propriétaires ayant ainsi, expressément ou tacitement, refusé de participer, perçoivent l'indemnité d'expropriation fixée par le juge. Ils ne peuvent donc pas obtenir une créance de participation.

*

* *

En vue de sa réévaluation éventuelle, au terme de l'opération, pour tenir compte des fluctuations du coût de la construction, le montant de la créance initiale est exprimé, dans le contrat de participation, sous la forme d'une équivalence en mètres carrés d'une surface bâtie de référence, déterminée par le Ministre de l'Equipement. Lors du remploi de la créance, son montant est calculé en fonction du prix du mètre carré à la date du remploi.

Notons que le titre nominatif, représentatif de la créance du propriétaire sur l'organisme de rénovation, peut être cédé.

Dès qu'il est en mesure de le faire, l'organisme de rénovation doit porter à la connaissance des propriétaires participants les caractéristiques des biens susceptibles de leur être remis pour l'extinction de leurs créances.

Les propriétaires ont deux mois pour choisir le mode de emploi de leurs créances. Ils peuvent, rappelons-le, opter entre les trois formules suivantes :

- droit de propriété ou de copropriété sur un immeuble construit dans le périmètre de rénovation ;
- actions ou parts d'une société immobilière existante ou à constituer ;
- terrain sur lequel le propriétaire devra, dans un délai et des conditions déterminées, construire un des immeubles prévus au programme de reconstruction.

III. — LA PARTICIPATION DES PROPRIÉTAIRES

Les propriétaires participant à une opération de rénovation urbaine peuvent se constituer en une association chargée de les représenter auprès de l'organisme rénovateur, sous le régime de la loi de 1901.

Cette association doit être tenue informée des décisions intéressant ses membres. Elle peut demander communication de toutes pièces utiles. Elle doit être appelée à donner son avis sur la répartition et l'évaluation des biens donnés en emploi.

En réalité, cette association a un rôle plus large, analogue à celui des associations d'obligataires des sociétés anonymes. Elle pourra, ainsi, entretenir des rapports constants avec les dirigeants de l'organisme rénovateur.

*

* *

En fait, les espoirs fondés sur la participation des propriétaires aux opérations de rénovation urbaine se sont révélés vains dans la pratique. Cette formule, qui tendait à alléger les charges de trésorerie des opérations et à limiter l'aide financière de l'Etat, a finalement été inexistante.

Il conviendra donc d'examiner si une autre formule, aboutissant aux mêmes résultats financiers que ceux qui avaient été escomptés, ne pourrait pas être trouvée.

IV. — LA SITUATION DES LOCATAIRES ET OCCUPANTS

A. — *Principes.*

Les locataires et occupants des immeubles acquis ou expropriés par la commune ou par l'organisme rénovateur, en vue de leur démolition ou de leur remise en état, ont un droit de priorité pour l'attribution de locaux dans les nouveaux immeubles.

Les organismes rénovateurs sont tenus de reloger tous les locataires ou simples occupants de ces immeubles. Par conséquent, avant toute démolition, le relogement des familles doit être assuré suivant leurs besoins familiaux et sociaux.

B. — *Droits de priorité des commerçants, artisans et industriels.*

Les commerçants, artisans ou industriels qui exerçaient leurs activités dans les immeubles acquis ou expropriés ont un droit de priorité pour l'attribution de locaux de même nature, à condition que l'activité considérée soit compatible avec les dispositions du plan d'urbanisme et du programme de rénovation et avec celles relatives à la décentralisation industrielle.

Ceux auxquels la réinstallation dans un local de remplacement n'a pas été offerte par l'organisme rénovateur, perçoivent une indemnité d'éviction totale. Néanmoins, ils conservent un droit de priorité pour acquérir ou disposer d'un local de même nature dans le périmètre rénové, si leur activité est compatible avec le programme de rénovation.

L'indemnisation doit compenser uniquement le préjudice matériel et certain qui est la conséquence directe de l'expropriation.

En fait, ces indemnités permettent, sauf les cas marginaux, aux artisans, commerçants et industriels de retrouver des locaux comparables et de valeur équivalente. Mais, évidemment, elles ne couvrent pas intégralement la valeur des locaux neufs dans la zone rénovée.

Ceux qui désirent se réinstaller dans une telle zone, peuvent obtenir des prêts à moyen et long terme auprès des établissements de crédit (Crédit hôtelier, Crédit national, etc.), et des banques (avec

la caution de la Caisse nationale des marchés). Ils peuvent également faire appel aux formules de crédit-bail par l'intermédiaire d'une S. I. C. O. M. I. (Société immobilière pour le commerce et l'industrie).

Pour certains projets commerciaux exceptionnels de caractère exemplaire se traduisant notamment par un effort de restructuration du commerce urbain et par le regroupement des commerçants traditionnels, il est possible d'envisager le concours du F. D. E. S. pour l'octroi d'un prêt à taux réduit.

Enfin, des mesures ont été prévues en faveur des investissements immobiliers entrepris par des commerçants associés, en vue de substituer à plusieurs installations de petites dimensions un nombre plus réduit de points de vente de plus grande surface ou en vue de créer des magasins de grande surface à rayons multiples.

La loi n° 70-611 du 10 juillet 1970, tendant à faciliter les opérations de rénovation urbaine, a organisé l'indemnisation des commerçants et artisans installés dans les périmètres de rénovation.

L'indemnisation doit intervenir avant l'acte portant transfert de propriété. Pour en bénéficier, l'intéressé doit :

- justifier d'un préjudice causé par la réduction progressive des facteurs locaux de commercialité à l'intérieur du périmètre de rénovation, résultant directement de l'opération de rénovation ;
- s'engager à cesser son activité et, s'il est locataire, à quitter les lieux, dès le versement de l'indemnité et à ne pas se réinstaller à l'intérieur du périmètre avant que les bénéficiaires du droit de priorité n'aient exercé ce droit.

Le bail est résilié de plein droit sans indemnité dès la notification au propriétaire du versement de l'indemnisation au commerçant.

Les bâtiments libérés dans les conditions prévues ci-dessus, s'ils doivent être démolis, ne peuvent faire ensuite l'objet que de convention d'occupation précaire. Le propriétaire a la faculté de demander à la personne morale chargée de l'opération, ou en ayant pris l'initiative, d'acquérir la propriété de ce local. En cas de refus ou de non-réponse, le propriétaire peut saisir le juge de l'expropriation. La valeur des immeubles est alors appréciée d'après leur situation d'occupation commerciale à la veille de la notification au propriétaire du versement de l'indemnisation au commerçant ou à l'artisan.

Les commerçants et artisans, occupant un immeuble devant être démoli et ayant bénéficié de l'indemnisation instituée par la loi de 1970, ne peuvent se prévaloir du droit de priorité de réinstallation dans le périmètre. Cependant, ils peuvent s'y réinstaller, lorsque les droits des commerçants et artisans prioritaires ont été satisfaits.

C. — *Droits de priorité des occupants de logements.*

Le droit au relogement des occupants des immeubles acquis ou expropriés par la commune ou par l'organisme de rénovation, en vue de leur démolition ou de leur remise en état, s'exerce dans les mêmes conditions que celles prévues pour le relogement des occupants des immeubles expropriés pour cause d'utilité publique.

Les propriétaires occupants de locaux d'habitation expropriés jouissent d'un droit de préférence pour leur relogement, en qualité de locataires, dans les locaux loués par les organismes constructeurs dans les périmètres de rénovation.

L'organisme de rénovation ne peut s'exonérer de l'obligation de relogement qui lui incombe.

Ceux des occupants qui ont dû libérer leur logement ont un droit de priorité pour acquérir soit un local dans les immeubles qui seront construits, soit des parts ou actions d'une société immobilière donnant vocation à l'attribution, en propriété ou en jouissance, d'un tel local.

Toutefois, cette priorité ne s'exerce qu'après extinction des créances immobilières des propriétaires ayant accepté de participer à l'opération de rénovation.

Comme pour les locataires, les propriétaires occupants de locaux d'habitation expropriés ont un droit de préférence pour l'acquisition de locaux mis en vente par les organismes constructeurs dans les périmètres de rénovation.

V. — LA CESSION DES TERRAINS ET IMMEUBLES EN FIN D'OPÉRATION

Les opérations de rénovation urbaine trouvent leur dénouement comme suit :

— d'une part, par l'extinction des créances immobilières des propriétaires participant à l'opération (dans les conditions vues précédemment) ;

— d'autre part, dans la cession aux divers utilisateurs, par l'organisme de rénovation qui en est devenu propriétaire, des terrains libérés et aménagés et des bâtiments édifiés ou remis en état.

Les cessions à titre de remploi de créances des propriétaires participants et les cessions à des tiers de terrains situés à l'intérieur du périmètre de rénovation sont subordonnées à l'approbation du plan d'urbanisme de détail, sauf pour les bâtiments dont la construction est indispensable au relogement des habitants des immeubles à détruire.

Les cessions sont faites soit au profit d'organismes constructeurs, soit au profit de la ville en ce qui concerne les emprises publiques.

Les cessions des terrains doivent être accompagnées d'un cahier des charges ayant pour objet de rendre les dispositions du plan de masse obligatoires pour l'acquéreur. Les clauses de ce cahier relatives à l'utilisation du sol doivent être conformes à la convention passée entre la ville et l'organisme de rénovation.

CHAPITRE III

Les aspects financiers de la rénovation urbaine.

Depuis 1968, la politique de rénovation urbaine en France marque le pas, parce que les prévisions financières ont été largement dépassées et qu'il a été nécessaire, dans ces conditions, d'affecter la totalité des dotations budgétaires disponibles aux seules opérations en cours à cette date.

Il convient d'examiner :

- les modalités financières des opérations de rénovation urbaine ;
- les moyens financiers mis en œuvre ;
- le bilan des opérations en cours.

I. — LES MODALITÉS FINANCIÈRES DES OPÉRATIONS DE RÉNOVATION URBAINE

Les opérations de rénovation urbaine reposent sur deux bases financières :

- l'aide de l'Etat ;
- le bilan financier de chaque opération.

A. — *L'aide financière de l'Etat.*

Les moyens d'aide financière de l'Etat aux opérations de rénovation urbaine sont les suivants :

1. *Subvention foncière* attribuée au titre de l'article 79-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation par arrêté ministériel (après avis, sur son montant, de la Conférence interministérielle d'études).

2. *Prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations bonifiés* par le F. N. A. F. U. (Section B).

Il s'agit de prêts de durée variable de trois ans à huit ans, et exceptionnellement douze ans, avec un différé d'amortissement d'un, deux, trois, quatre ou cinq ans suivant la durée du prêt.

La bonification octroyée par l'Etat ramène à 3 % le taux d'intérêt pour les prêts n'excédant pas six ans et 3,25 % celui des prêts n'excédant pas douze ans. Ces prêts sont destinés à préfinancer l'acquisition des terrains en vue de leur libération.

Le montant des prêts est calculé sur un découvert maximum cumulé de trésorerie, c'est-à-dire que le crédit public ne préfinance pas des dépenses mais seulement une fraction de celles-ci, compte tenu des recettes qui peuvent rentrer avant que la totalité des dépenses soit réalisée.

Le découvert maximum cumulé est engagé en autorisation de prêt et le découvert annuel est couvert par un crédit de prêt que l'organisme public mobilise auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations sous forme de prêts.

3. *Prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations non bonifiés* par le F. N. A. F. U., qui sont surtout des prêts « relais » ou des prêts de « consolidation ».

B. — *Le bilan financier d'une opération de rénovation urbaine.*

Le document de base d'une opération de rénovation est son bilan financier. Il comporte :

1. *Les dépenses.*

Les dépenses sont constituées :

- du coût de libération du sol : acquisitions, indemnités d'éviction, démolition, mise en état du sol, frais d'étude, frais financiers et de fonctionnement ;
- des travaux d'équipement à la charge des constructeurs et qui se retrouvent normalement inclus dans les charges foncières ;
- des travaux d'équipement public.

Le poste qui commande pour l'essentiel la masse des dépenses est celui des acquisitions (75 % à 80 % du coût de libération du sol). L'estimation, fondée sur celle du service des domaines, subit

en cours de route des majorations et est soumise à l'aléa des décisions du juge des expropriations. Or, le processus des acquisitions est fort long : commencé à l'amiable, il continue par l'expropriation quand il n'y a plus d'autres recours et après plusieurs années, de sorte que plane longtemps une lourde incertitude sur les prévisions de dépenses.

2. *Les recettes.*

Elles proviennent :

- des charges foncières payées par les constructeurs ;
- de la participation de la collectivité locale : achat de l'emprise publique supplémentaire et travaux d'équipements publics.

La différence entre dépenses et recettes constitue le déficit, que comble la subvention de l'Etat en tout ou en partie.

Après la publication des textes de 1958-1959, l'administration a fait un effort particulier de propagande auprès des municipalités en faveur de la rénovation. Elle a laissé entendre que le déficit serait assumé intégralement par l'Etat. D'où l'expression de « subvention d'équilibre » souvent employée.

Or, aucun texte réglementaire ne fait mention d'une subvention d'équilibre, ni même d'une subvention de droit. La circulaire du 8 novembre 1959 prévoit simplement que « chaque cas est examiné par une Conférence interministérielle d'études au vu d'un état de prévision des dépenses et des recettes, approuvé par la ville ».

L'absence de « ticket modérateur » ne pouvait inciter les organismes de rénovation ni les municipalités à rechercher avec toute la ténacité voulue l'équilibre du bilan. C'est donc la Conférence interministérielle d'études qui a fait progressivement cet effort, discutant de plus en plus âprement, au fur et à mesure que la disproportion entre déficit et crédit de subvention s'accroissait, du montant des charges foncières, de la densité, de la répartition entre emprise privée et publique, entre différentes catégories de construction.

Cet état de choses a provoqué en 1968 l'arrêt du lancement d'opérations nouvelles, les crédits du chapitre 65-42 étant entièrement absorbés pour plusieurs années par les opérations en cours.

II. — LES MOYENS FINANCIERS MIS EN ŒUVRE

A. — *Subventions.*

(Chapitre 65-42, article premier.)

Au 31 décembre 1970 des subventions ont été accordées à concurrence de 688 millions de francs, dont :

314,1 pour la région parisienne ;

358,3 pour la province ;

15,6 pour les départements d'outre-mer.

Les subventions n'ont pas été attribuées d'une façon régulière au cours des années passées. Les délais de mise en œuvre des opérations, puis l'étalement des acquisitions ont entraîné chaque année jusqu'en 1964 une sous-consommation des crédits. Le plan de stabilisation s'est traduit par une annulation des reports (88 millions) juste au moment où les demandes de subvention commençaient à se faire plus pressantes et où arrivaient des demandes de subventions complémentaires. A partir de 1965, les crédits étaient entièrement absorbés et en 1966, les retards commençaient à naître. Une circulaire de juillet 1966 instituait une procédure de prise en considération avant tout lancement d'opération nouvelle et n'admettait comme opérations engagées que celles qui avaient déjà bénéficié d'un financement sur fonds publics.

Au début de 1968, après enquête, le point était fait des opérations en cours, compte tenu des demandes de subventions complémentaires. On s'apercevait que le déficit par logement s'accroissait de quelque 20 % par période de cinq ans et que les besoins en crédits pour combler le déficit des opérations en cours, selon les errements anciens, seraient de l'ordre de 150 millions pour la province et 180 millions pour la région parisienne, sans compter quatre opérations de restructuration dont les besoins étaient estimés à 200 millions environ.

En réalité, compte tenu de l'effort fait pour densifier certaines opérations, surtout en province, et de divers ajustements, on pouvait estimer au 1^{er} janvier 1971 que les besoins restant à satisfaire se situaient aux environs de 130 millions de francs pour la rénovation classique auxquels il convenait d'ajouter 140 millions pour les opérations de restructuration. Au total les sommes à payer sur opérations actuellement en cours représentaient donc encore près de 270 millions.

A la date du 1^{er} octobre 1972, il faut bien reconnaître que ces prévisions, malgré leur caractère peu satisfaisant, étaient encore très en deçà des besoins réels. On comptait, au 1^{er} janvier 1972, 262 opérations de rénovation et de restructuration engagées, dont 70 seulement pouvaient être considérées comme terminées, parmi lesquelles 32 ont présenté leur bilan définitif. Or le montant des crédits nécessaires au réajustement des subventions à ces opérations a continué à croître à un rythme très supérieur à celui de l'augmentation des dotations budgétaires.

Ainsi les crédits de 1972 (86,5 millions de francs) ont été totalement consommés pour poursuivre le réajustement des opérations déjà engagées. Ces réajustements de subventions absorberont encore la presque totalité des crédits de 1973 et une partie notable de ceux de 1974.

En effet, on estime que les crédits nécessaires à ces seuls réajustements seront encore, au 1^{er} janvier 1973, de :

- 50 millions de francs pour les opérations de rénovation classique ;
- 50 millions de francs pour l'opération des Halles ;
- 48 millions de francs pour l'opération de Bordeaux.

Dans ces conditions, il est probable que les crédits disponibles pour des opérations nouvelles soient bien trop limités pour qu'on puisse envisager le lancement effectif d'une nouvelle politique de la rénovation en 1973.

En attendant la liquidation du réajustement financier des opérations engagées, il est cependant possible d'arrêter les bases d'une nouvelle politique de rénovation et de permettre ainsi la préparation par les collectivités locales de nouvelles opérations qui pourraient être financées — du moins peut-on l'espérer — à partir de 1974.

B. — Préfinancement.

Les moyens financiers réservés au préfinancement, constitués par des avances du fonds de rénovation urbaine et de lutte contre le taudis (compte spécial du Trésor), puis par des prêts de la C. D. C., bonifiés ou non par la F. N. A. F. U., ont évolué comme suit :

	F. N. A. F. U. (Autorisations de programme.)				
	1959	1960	1961	1962	1963
	(En millions de francs.)				
Avances « Trésor ».....	40	70	110	139	120

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
	(En millions de francs.)							
	Prêts « C. D. C. » bonifiés (E. P. A. D. et Halles exclus).	221	197	160	164	171	287	290
Prêts « C. D. C. » non bonifiés.	»	»	52	35	77	17	59	68

Au 31 décembre 1970, les avances et autorisations de prêts se répartissaient comme suit :

	F. N. A. F. U.	
	Avances du Trésor.	Prêts C. D. C. bonifiés par le F. N. A. F. U.
	(En millions de francs.)	
Province	254.435	526.580
Région parisienne.....	224.049	688.772
Départements d'Outre-Mer.....	»	110.000
Total.....	478.484 (1)	1.226.352 (1)

(1) Ces chiffres ne comprennent pas : bidonvilles : 37.500 millions de francs ; secteurs sauvegardés : 23.300 millions de francs ; soit au total : 60.800 millions de francs.

La relative disponibilité des crédits pour le préfinancement permet d'accepter éventuellement le lancement d'opérations nouvelles pour lesquelles la collectivité locale s'engagerait à n'avoir recours à l'aide de l'Etat que pour la trésorerie.

III. — LA SITUATION DES OPÉRATIONS EN COURS

Depuis 1968, nous l'avons vu, aucune opération nouvelle de rénovation urbaine n'a été engagée. Il convient donc d'analyser la situation des opérations en cours.

A. — Opérations engagées.

Les opérations engagées ayant fait l'objet d'un financement ou d'un préfinancement au 31 décembre 1970 :

	Nombre d'opérations.
Province	(1) 139
D. O. M.	2
Région parisienne	(2) 106
	<hr/>
Total	247

De 1958 à 1966, une moyenne de vingt-trois opérations étaient engagées par an ; ce nombre tombait à quinze en 1966, à sept en 1967, puis pratiquement à zéro.

Surface rénovée (au 31 décembre 1970) :

	Surface en hectares.
Province	725
D. O. M.	128
Région parisienne	658
	<hr/>
Total	1.511

Au 1^{er} janvier 1972, ces chiffres ont évidemment évolué faiblement. Les opérations engagées ont atteint le nombre de 262, 16 opérations nouvelles ayant pu être lancées dans le cadre des Z. A. C. sans faire appel aux subventions du chapitre 65-42.

(1) Ce chiffre comprend cinq opérations de restructuration : Lyon « La Part Dieu », Saint-Etienne-Sud, Bordeaux « Mériadeck », Rennes « Colombier », Tours « Nord-Ouest », et six opérations pour lesquelles un préfinancement a été accordé en 1970.

(2) La Défense et les Halles exclues.

Ces 262 opérations représentent une superficie de 1.565 hectares, dont 1.258 d'emprise privée à acquérir.

En surface, la moyenne prévue au IV^e Plan était de 200 hectares par an et le V^e Plan prévoyait 250 hectares ; elle aura été de 120 hectares seulement en moyenne par an sur dix ans.

La plupart des opérations portent sur des surfaces réduites ; 76 opérations sur 131 en province et 65 sur 106 en région parisienne ont moins de 5 hectares.

Elles concernent en majorité des villes petites et moyennes.

En province, 65 opérations se déroulent dans des villes de moins de 50.000 habitants. En région parisienne, 30 opérations sont situées à Paris, les autres sont réparties dans 58 communes.

B. — Logements produits.

Le nombre de logements produits par la rénovation est faible : 48 % de plus que les logements démolis, avec une densité de 93 logements nouveaux à l'hectare contre 66 logements anciens en province et de 130 contre 81 en région parisienne. (Ces chiffres s'entendent par rapport à la surface totale de la zone à rénover.)

AU 31 DECEMBRE 1970	LOGEMENTS à démolir.	LOGEMENTS à construire.
Province	46.596	61.654
Départements d'Outre-Mer.....	6.300	4.614
Région parisienne.....	50.826	87.619
Total	103.722	153.887

Le nombre de logements terminés est passé d'environ 8.000 par an en moyenne à 12.000, les opérations « prenant de l'âge » et passant à la phase de construction. Ceci représente 8 % des logements construits dans les Z. U. P. et zones d'habitation et, si l'on ne considère que les logements supplémentaires, ce pourcentage tombe à moins de 3 %.

Au 1^{er} janvier 1972, les 262 opérations engagées représentent :

- 112.113 logements à démolir ;
- 171.185 logements à construire.

C. — *Etat d'avancement des opérations.*

Au 31 décembre 1970, la situation des opérations était la suivante :

	ACQUISITIONS		LOGEMENTS			
			Mis en chantier.		Terminés.	
	En pourcentage.	En hectares.	En pourcentage.	Nombre.	En pourcentage.	Nombre.
Province	90	513	54	33.000	46	28.500
Région parisienne.....	80	430	56	49.000	42	36.800
Total.....	85	943	55	82.000 (1)	44	65.300

(1) Dont 44.000 logements sociaux : 26.000 pour la région parisienne et 18.000 pour la province.

128 opérations étaient terminées dans leur phase foncière : 68 en région parisienne, 60 en province.

Au 1^{er} janvier 1972, 70 de ces opérations sont considérées comme terminées, dont 32 ont présenté leur bilan définitif.

L'état d'avancement des 262 opérations, engagées à cette même date, est le suivant :

- surface acquise : 966 hectares (77 % du programme) ;
- logements détruits : 68.000 (61 % du programme) ;
- logements mis en chantier : 100.900 (59 % du programme) ;
- logements terminés : 74.811 (44 % du programme).

*
* *

Les conclusions suivantes se dégagent :

- le déroulement des opérations de rénovation urbaine est long, leur réalisation s'étale sur plus de huit ans pour la plupart ;
- les opérations en cours sont en général très avancées sur le plan des acquisitions foncières, mais les parties de terrains qui restent à acquérir constituent généralement des points durs et sont les plus coûteuses (procédure d'expropriation, fortes densités commerciales) ;
- le niveau des charges foncières demandées aux constructeurs entraîne des difficultés pour la revente des terrains, et, en conséquence, gêne la commercialisation des logements.

DEUXIEME PARTIE

CRITIQUES ET PROPOSITIONS

Au terme de leurs travaux, les membres du groupe de travail estiment que la politique de rénovation urbaine, malgré ses difficultés et son coût, demeure indispensable, car elle représente un élément nécessaire pour la préparation de l'avenir de notre pays, qui se réalisera très largement dans un cadre urbain.

Mais l'expérience acquise, depuis plusieurs années déjà, a mis en lumière les principaux obstacles et dangers qui entravent ou menacent la mise en œuvre de cette politique.

C'est pourquoi le groupe de travail assortit l'affirmation précédente d'un certain nombre de réflexions et de suggestions. Compte tenu du point de vue global auquel doit se situer l'action parlementaire et du souci d'éviter d'aller trop loin dans les considérations juridiques et pratiques, les propositions qui seront présentées ici cherchent moins à présenter un projet détaillé qu'à indiquer des orientations générales qu'il semble souhaitable de suivre.

C'est selon ces trois axes que vous sont présentées les critiques et les propositions du groupe de travail.

Nous examinerons donc successivement :

- les raisons d'être de la rénovation urbaine ;
- les obstacles et les dangers qu'elle rencontre ;
- les orientations pouvant en améliorer les moyens et les résultats.

CHAPITRE PREMIER

Les raisons d'être de la rénovation urbaine.

Il convient tout d'abord de se poser la question de savoir pourquoi la politique de rénovation urbaine demeure justifiée dans son principe et dans ses conséquences.

Il convient également de mesurer le rôle de cette politique dans l'avenir urbain de notre pays.

I. — LA RÉNOVATION URBAINE EST-ELLE ENCORE NÉCESSAIRE ?

Après quatorze années d'expérience de rénovation publique, certains pourraient être conduits à remettre en cause le bien-fondé d'une telle politique.

Pour apprécier la nécessité de poursuivre cette action, il convient de mettre en balance quatre éléments, les uns négatifs, les autres positifs.

A. — *Les éléments négatifs.*

1. La complexité et la durée de la rénovation urbaine.

Sans entrer dans les détails, on constate que les opérations de rénovation urbaine soulèvent d'innombrables et importantes difficultés.

Rénover est une opération extrêmement compliquée, car elle porte sur un site anciennement et intensément urbanisé. Si, d'un point de vue général et théorique, le bien-fondé du remodelage de quartiers insalubres ou vétustes apparaît clairement, l'application de ce principe à des cas concrets révèle des obstacles considérables.

Ces derniers surgissent dès le stade des études, d'une redoutable complexité à tous points de vue : économique, social, humain, urbain, politique même.

Il en est de même pour la mise en œuvre d'une opération devant transformer tout un ensemble bâti et occupé sans pouvoir, très souvent, tout détruire ou déplacer simultanément.

A cette complexité s'ajoute la longueur inhérente à la nature de telles opérations, longueur toujours sensiblement aggravée par de multiples retards, comme le montre trop bien l'expérience.

Enfin, la rénovation urbaine n'est pas seulement compliquée et longue, elle est aussi coûteuse.

2. Le coût de la rénovation urbaine.

Les opérations de rénovation sont des opérations chères : le coût cumulé du foncier et des équipements représentent 35.800 F par logement nouveau en province, 35.400 F en région parisienne (Paris exclu) et 79.000 F pour Paris. Les déficits par logement nouveau s'élèvent à 8.000 F en province, 6.200 F en région parisienne (Paris exclu), 8.600 F pour Paris. Ce coût résulte principalement des acquisitions foncières qui constituent en moyenne près de 80 % du coût de libération du sol pour la province et la région parisienne et même 90 % pour Paris. Le coût des équipements représente quant à lui 22 % de la dépense totale en province, 26 % en région parisienne (Paris exclu) et 11 % pour Paris.

Malgré la densification et les charges foncières élevées imposées aux constructeurs, les recettes qui proviennent de la revente des droits à construire représentent une part relativement faible des recettes totales : 56 % en province, 66 % en région parisienne (Paris exclu), 47 % à Paris.

Pratiquement, la moitié du coût des opérations de rénovation urbaine en province et le tiers en région parisienne (Paris exclu) sont supportés par l'Etat et les collectivités locales. En province, 24 % des recettes proviennent des villes et 20 % de la subvention de l'Etat, en région parisienne (Paris exclu), la part des collectivités locales et de l'Etat est la même : 17 % des recettes. A Paris, la participation de la ville est beaucoup plus importante : 43 % contre 10 % pour l'Etat.

B. — *Les éléments positifs.*

1. Les inconvénients du pourrissement du tissu urbain ancien.

A une époque où la proportion des Français résidant dans les villes devient écrasante et où l'extension des espaces urbanisés est extrêmement rapide, peut-on laisser les vieux centres urbains en l'état ?

Il suffit d'imaginer nos agglomérations avec de vieux quartiers vétustes ou inadaptés, condamnés, de ce fait, au pourrissement, pour refuser cette perspective. Une telle attitude vouerait nos villes à se cloisonner en ensembles dispersés, mal liés entre eux à cause de l'obstacle d'un centre peu recherché et difficilement franchissable. Cette ville « éclatée » ou « écartelée » n'est pas celle que des responsables peuvent accepter.

Pour que la cité demeure ou redevienne une communauté, elle doit s'articuler autour d'un centre rénové, à la mesure de notre temps et de l'avenir, et non de vieux quartiers au mieux vieillots, au pire insalubres.

Ce qui est vrai du centre urbain proprement dit l'est également, dans les plus importantes agglomérations, des quartiers anciens situés en dehors du centre.

2. Le rôle primordial des centres de villes.

Il faut souligner que la rénovation urbaine ne doit pas seulement combattre le pourrissement des centres. Elle doit aussi et même surtout restructurer et revivifier ces centres, dont le rôle doit être primordial pour la civilisation urbaine dans laquelle est engagé notre pays.

Les centres doivent être les pôles directionnels et culturels de nos villes. Ils doivent aussi accueillir beaucoup d'activités commerciales ou distractives.

Cette concentration signifie-t-elle le monopole ? Certes non. Des agglomérations de plusieurs millions ou même de plusieurs centaines de milliers d'habitants ne doivent pas regrouper tous les éléments importants ou attractifs dans leurs centres. Mais inversement, concevrait-on qu'une grande ville n'ait pas un centre à la mesure de son importance ?

Par sa centralité même, le cœur des villes ne peut pas ne pas être le moteur de la vie collective des citadins.

II. — LES IMPÉRATIFS DE LA RÉNOVATION URBAINE, ÉLÉMENT PRIMORDIAL DE L'AVENIR DE NOS VILLES

Afin de démontrer la nécessité de poursuivre la politique de rénovation urbaine, nous avons abouti à souligner l'importance des centres de villes.

Cette constatation nous impose de bien prendre conscience des deux grands impératifs de la rénovation urbaine.

A. — *La rénovation urbaine*
doit être conçue comme un élément du processus d'urbanisation.

1. Il faut harmoniser le centre
avec les autres parties existantes de la ville.

Rénover le centre exige que cette opération soit conçue dans le cadre général de l'agglomération concernée. Il faut, par dessus tout, éviter de conduire cette action isolément, sans tenir compte des besoins et de l'existence des autres quartiers.

2. Un faux dilemme :
rénovation du centre ou urbanisation de la périphérie.

La rénovation urbaine est une action indispensable à l'intérieur du phénomène actuel d'urbanisation de la France. Il est, en effet, nécessaire de réaménager le centre des villes dont la situation géographique et le rôle dans la vie collective des cités font une zone privilégiée et dominante.

Mais l'ampleur que prend l'urbanisation dans notre pays montre que cette action, quoique nécessaire, n'est pas suffisante pour répondre aux besoins actuels et prévisibles. En réalité, elle doit être conçue et menée comme complémentaire du développement de la périphérie.

En effet, le nombre de logements produits par la rénovation urbaine est relativement faible : il ne représente qu'une augmentation de 48 % par rapport au nombre de logements démolis, ce qui est évidemment insuffisant pour satisfaire les besoins globaux.

D'autre part, la rénovation du centre des villes implique qu'un certain nombre d'activités préexistantes en soient écartées définitivement : industries surtout, mais aussi parfois artisanat (cuirs et peaux, par exemple) ou commerces (entrepôts notamment). La décentralisation vers la province ou le desserrement vers la périphérie de ces activités implique que, parallèlement, des logements et des équipements soient construits à proximité du site de leurs nouvelles implantations.

Il n'y a donc pas à faire un choix entre rénovation urbaine et développement des banlieues ou création de villes nouvelles. Ces formules sont complémentaires dans la poursuite d'un même souci d'amélioration de l'urbanisation.

3. Il faut situer la ville dans l'armature urbaine générale de la région et du pays.

D'autre part, l'urbanisation de notre pays entraîne la constitution d'une sorte de réseau urbain hiérarchisé et complémentaire, allant des grandes métropoles aux petites villes. Chacune de ces cités doit avoir ainsi un rôle propre à jouer dans cet ensemble. La rénovation éventuelle de leur centre ne doit donc pas se faire sans tenir compte de la place respective de chaque ville.

B. — *Il faut prendre une exacte mesure de l'ampleur des besoins en rénovation urbaine.*

Cette rénovation nécessaire intéresse pratiquement, à des degrés divers, toutes les villes françaises. C'est dire qu'elle représente une action de longue haleine et d'un volume considérable.

Il est donc indispensable de recenser et de chiffrer ce qui reste à faire sur l'ensemble du territoire. Il conviendra ensuite d'ordonner la réalisation de ces objectifs dans un programme assorti d'échéances chronologiques et de moyens financiers.

Cette connaissance et cette planification globales sont actuellement très insuffisantes. Règne encore la technique du coup par coup, du ville par ville, du quartier par quartier. Cela ne constitue pas une façon acceptable de préparer l'avenir de notre pays qui, répétons-le, ne peut pas ne pas être à dominante urbaine pour des causes qui sont déjà présentes aux yeux de tous. Et cela, même si chacun souhaite, à juste titre, que cette évolution s'accompagne d'une sauvegarde et d'une mise en valeur des espaces ruraux.

CHAPITRE II

Les obstacles et les dangers de la rénovation urbaine.

La nécessité et l'importance de la rénovation urbaine étant établies, on doit maintenant rappeler les principaux obstacles et dangers qui menacent cette politique avant de se livrer à des réflexions sur les solutions possibles et souhaitables.

Il semble que ces obstacles et ces dangers peuvent être regroupés en quatre catégories :

- le temps ;
- les situations existantes ;
- le manque de moyens ;
- les déviations.

I. — LE TEMPS

Adversaire redoutable, le temps l'est pour la rénovation urbaine comme pour bien d'autres opérations d'aménagement et d'équipement.

En l'occurrence, le temps joue doublement dans un sens défavorable.

A. — Au niveau de chaque opération.

Dans les premières années de la mise en œuvre de cette politique, on pensait généralement que les opérations de rénovation urbaine pourraient se réaliser en quelques années. L'expérience a montré que la durée moyenne réelle est plutôt de l'ordre d'une dizaine, voire d'une douzaine d'années, du moins lorsqu'il s'agit d'opérations importantes.

On mesure aisément les graves inconvénients d'une telle durée. D'abord, les prévisions initiales sont profondément bouleversées par les retards, les imprévisions, les imprécisions du projet et de sa réalisation. Les habitants, les édiles, chacun souffre d'une pertur-

bation si prolongée de la vie urbaine. Enfin, les conséquences financières sont redoutables et écrasantes : charges financières intercalaires démesurément alourdies, augmentations incessantes et importantes des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Tout le cortège des maux qui atteignent les opérations complexes qui durent trop longtemps se retrouve ici.

B. — *Au niveau de l'ensemble des opérations nécessaires.*

Faute de disposer d'un recensement satisfaisant des besoins globaux de la France en matière de rénovation urbaine, on ne peut ici que se livrer à des conjectures.

Toutefois, compte tenu de la durée réelle des opérations achevées ou en cours et, surtout, de l'évaluation qu'on peut faire des opérations nécessaires qui ne sont pas commencées, on peut affirmer que la politique de rénovation urbaine prendra encore de très longues années, de trop longues années. Peut-être faudra-t-il vingt ou plutôt trente ans, voire quarante, pour réaliser tout ce qui doit l'être.

Nul ne peut nier tout ce qu'a de préoccupant un pareil délai. Nos villes, notre pays, nos concitoyens peuvent-ils raisonnablement attendre si longtemps la rénovation nécessaire des centres urbains ? Chercher les moyens de réduire ce délai doit être une des préoccupations constantes de tous.

II. — LES SITUATIONS EXISTANTES

Par cette expression de situations existantes, nous entendons tout cet ensemble d'habitudes et de droits acquis, parfois acceptables mais souvent excessifs, qu'une société ancienne a secrétés au cours des siècles de son histoire collective.

Trois de ces situations posent à la rénovation urbaine de très redoutables problèmes.

A. — *Le bouleversement d'un vieux quartier.*

Rénover, c'est bien sûr moderniser et améliorer, mais c'est aussi transformer et détruire des ensembles urbains où vit une population implantée de longue date. Un tel bouleversement d'un vieux quartier ne va pas sans drames.

Les secteurs à rénover sont occupés le plus souvent par une population comptant beaucoup de gens âgés ou ayant de faibles ressources. Souvent, ces deux éléments se trouvent rassemblés dans les mêmes personnes. Vieillards, petits artisans et commerçants, petits salariés peuplent des quartiers comme ceux du Tonkin, à Villeurbanne, ou de Saint-Denis-Basilique.

Ces problèmes humains et sociaux risquent de déboucher sur une opposition latente ou déclarée des habitants au projet de rénovation, entraînant des complications et des retards parfois importants.

B. — *Le droit de propriété.*

Proclamé solennellement inviolable et sacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le droit de propriété a été précisé et confirmé par le Code civil, qui affirme :

« La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue... Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Depuis près de deux siècles ces dispositions nous régissent. S'il ne saurait être question d'en remettre en cause le bien-fondé, on ne peut cependant passer sous silence les difficultés que les modalités d'application de ces grands principes créent aux opérations de rénovation urbaine.

Problèmes de l'acquisition de la propriété du sol et des immeubles bâtis, obstruction exagérée de certains propriétaires, évaluations trop imprévisibles du juge de l'expropriation, spéculation foncière sont quelques-uns des maux qui découlent directement du droit de propriété, tel qu'il est mis en œuvre dans notre pays.

Si la protection efficace de ce droit s'impose incontestablement, on peut cependant penser qu'il est aujourd'hui nécessaire de prévoir des modalités d'application qui permettent de combattre les maux que nous venons de citer et qui nous paraissent être bien souvent la mauvaise traduction pratique d'un grand principe.

C. — *La propriété commerciale.*

L'organisme rénovateur ne voit pas sa tâche limitée à l'acquisition des immeubles. Il doit, en outre, libérer ceux-ci de leurs occupants, qui comprennent entre autres des commerçants, des artisans et des industriels.

La législation sur ce qu'il est convenu d'appeler la propriété commerciale impose de réparer le préjudice causé par la rupture des baux en cours.

La propriété commerciale a donc des conséquences aussi bien lorsque le propriétaire de l'immeuble exploite lui-même le fonds que lorsque le fonds est loué.

Dans le premier cas, le propriétaire exploitant perçoit à la fois :

- une indemnité de dépossession correspondant à la valeur vénale de l'immeuble libre ;
- une indemnité d'éviction correspondant aux éléments économiques représentatifs de la valeur commerciale du fonds (clientèle, raison sociale, etc.).

Dans le cas où le fonds est loué, le locataire commerçant perçoit une indemnité d'éviction calculée comme celle du propriétaire exploitant, mais majorée de la valeur du droit au bail représentatif de la propriété commerciale.

Le système français est donc rigide et contraignant parce qu'il donne une portée juridique considérable au fait économique d'exercer une activité commerciale, créant ainsi un droit au bail qui entraîne une majoration de l'indemnité d'éviction, majoration qui ne correspond pas à une valeur économique réelle mais à un droit acquis, résultant du versement par le commerçant d'un droit d'entrée ou d'un pas-de-porte. On peut se demander si le maintien de ces versements au seul profit d'un propriétaire de sols ou de murs demeure vraiment justifié. Le règlement d'une redevance annuelle prévue par un contrat de concession aboutirait à un résultat satisfaisant pour les propriétaires, sans créer des droits juridiques aussi rigoureux.

Il est à noter qu'à l'étranger, en règle générale, ce type de propriété n'existe pas. Cependant, la présence de locaux commer-

ciaux ou de bureaux dans un immeuble influe naturellement sur la valeur de celui-ci, en raison des revenus plus élevés que le propriétaire en retire, ce qui est tout à fait normal.

Quoi qu'il en soit, dans la situation actuelle, la propriété commerciale a des conséquences financières importantes pour les opérations de rénovation urbaine.

En effet, l'indemnisation des commerçants peut revêtir deux formes :

- l'offre d'un local de remplacement ;
- le paiement de l'indemnité d'éviction.

Or, en fait, le premier système, moins onéreux pour les finances publiques, ne s'applique que rarement. En effet, il suppose une opération réalisée par tranches ou des possibilités de réinstallation.

L'organisme rénovateur doit donc, le plus souvent, payer l'indemnité d'éviction, ce qui représente la dépense maximale nécessaire à l'éviction des activités économiques d'un secteur à rénover.

III. — LE MANQUE DE MOYENS

Opération coûteuse, longue et compliquée, la rénovation urbaine souffre incontestablement d'un manque de moyens dans tous les domaines : moyens financiers d'abord et bien sûr, mais aussi moyens administratifs et techniques.

A. — *Le manque de moyens administratifs et techniques.*

Opération d'urbanisme, la rénovation urbaine suppose des études d'ensemble et de détail approfondies que les villes ne sont pas toujours en mesure d'assurer seules. Il en est de même pour le contrôle, la direction et l'exécution des opérations.

Cette carence impose le recours à des urbanistes et à des sociétés spécialisées dans l'aménagement urbain qui, soit par voie d'assistance directe à la ville, soit par la constitution d'une société d'économie mixte, apportent aux villes un concours administratif, technique, financier, fiscal et comptable.

Cette formule, bien qu'elle soit de loin la plus couramment employée, n'est sans doute pas la meilleure. Est-il bon que les villes

concèdent la mission de préparer et de conduire leur rénovation à des hommes ou à des sociétés qui leur sont largement extérieurs ? Ne serait-il pas préférable qu'elles assument elles-mêmes directement ces tâches, en disposant d'un personnel municipal plus étoffé et davantage spécialisé au regard des multiples problèmes que pose l'urbanisme ?

Dans l'administration d'Etat elle-même, les moyens administratifs et techniques semblent également insuffisants. Au niveau local, les services extérieurs ne disposent pas toujours d'agents assez nombreux et assez spécialisés pour contrôler les opérations et aider à leur réalisation. Au niveau central, il en va de même, avec cette circonstance aggravante que la réflexion globale et à long terme sur la politique de rénovation urbaine est finalement sacrifiée, par nécessité, aux sollicitations des besoins immédiats et ponctuels de tous ordres qui surgissent à chaque instant.

B. — *Le manque de moyens financiers.*

Action d'intérêt général, la rénovation urbaine fait normalement appel aux ressources des collectivités publiques — Etat et communes — qui souhaitent logiquement sa réalisation. Malheureusement, l'insuffisance chronique des moyens financiers de ces collectivités et le caractère onéreux et évolutif du coût de ce type d'opérations aboutissent à de graves difficultés financières, qui marquent et freinent la politique de rénovation urbaine en France.

L'expérience montre qu'il est pratiquement impossible de prévoir de façon précise, lors du lancement des opérations, les conditions dans lesquelles elles se dérouleront tant sur le plan physique que financier. Les écarts entre les dépenses figurant au bilan prévisionnel initial et celles que l'on doit effectivement financer en cours de réalisation peuvent aller du simple à plus du double. Ces différences considérables résultent d'une part des dépenses d'appropriation du sol et des bâtiments qui, y compris les indemnités d'éviction et de déménagement, peuvent représenter jusqu'à 60 %, voire davantage, du total des bilans ; d'autre part des frais financiers.

Ainsi, les opérations de rénovation urbaine, déjà déficitaires au départ, voient croître dans des proportions énormes leur déficit réel.

A ce déficit s'ajoutent les dépenses d'équipements collectifs à réaliser et celles d'acquisitions des terrains pour les emprises publiques supplémentaires.

Lorsque les conditions du marché sont favorables, la part de recettes apportées par les promoteurs peut permettre de maintenir les charges des collectivités publiques dans des limites supportables, pouvant correspondre aux charges prévues dans le bilan initial. Mais il n'en est pas souvent ainsi et les problèmes financiers posés par la rénovation urbaine à l'Etat et aux communes deviennent alors aigus.

La part de l'Etat peut couvrir tout ou partie du déficit des opérations. Chaque cas est examiné par une conférence interministérielle qui détermine le montant de la participation de l'Etat en fonction de l'intérêt qu'il porte à l'opération. Mais le problème se repose parce que, en cours d'opération, le chiffre initial du déficit se trouve le plus souvent très sensiblement majoré. Il faut alors négocier à nouveau pour obtenir que l'Etat accepte d'augmenter son aide.

En définitive, la part de la commune est donc résiduelle. Elle dépend à la fois des conditions du marché, qui déterminent le prix auquel les promoteurs acceptent d'acheter les terrains aménagés, et de la bonne volonté de l'Etat.

Ainsi, dans les opérations de rénovation urbaine, les communes doivent financer non seulement les terrains nécessaires aux emprises publiques supplémentaires et les équipements collectifs, mais aussi la part du déficit de l'opération foncière non couverte par l'Etat.

Compte tenu du coût élevé de la rénovation urbaine, les communes se trouvent souvent dans l'impossibilité de financer des opérations nouvelles parce que l'Etat laisse à leur charge une part trop élevée du déficit réel ou parce que — comme c'est le cas depuis 1968 — l'Etat est lui-même incapable d'assurer sa part de financement pour des opérations nouvelles.

Il faut encore souligner que les frais de relogement ne sont pas pris en compte pour le calcul de la subvention dite d'équilibre, puisqu'ils ne figurent pas dans les dépenses de l'opération.

En dernière analyse, les collectivités locales sont donc condamnées à supporter un déficit qui excède leurs possibilités financières ou à renoncer à lancer une opération de rénovation urbaine, même quand celle-ci est indispensable et urgente.

Ce résultat est d'autant plus choquant que si, au départ, les conditions du marché ne permettent pas d'équilibrer financièrement l'opération en obtenant des prix suffisants de la part des acquéreurs au moment de la revente des terrains aménagés, il n'est pas sûr qu'en définitive l'opération ne sera pas source de plus-values.

En effet, par son action restructurante, la rénovation doit entraîner, à terme, un accroissement des activités qui permettra alors à des promoteurs privés des reventes fructueuses ou des gains en capital.

IV. — LES DÉVIATIONS

Le quatrième danger qui menace la rénovation urbaine réside dans ce que nous appellerons ses déviations.

Par ce terme, nous entendons trois éléments :

- le déplacement des populations et l'embourgeoisement du secteur rénové ;
- la tertiarisation ;
- la densification.

A. — Le déplacement des populations et l'embourgeoisement dans les secteurs rénovés.

Sur le plan social et humain, les opérations de rénovation posent un double problème :

- celui du relogement des anciens habitants, souvent de condition modeste ;
- celui de la composition sociale de la population installée dans le secteur rénové.

La rénovation doit permettre le maintien sur place d'habitants permanents nombreux, appartenant à des catégories sociales différenciées.

La question du relogement constitue pour les collectivités, comme pour les organismes rénovateurs, un des problèmes, sinon le problème crucial des opérations de rénovation, si on se place sur le plan psychologique et humain. Il n'est pas sans incidence sur le plan matériel et financier.

Les ilots à rénover sont habités par une population variée dans sa composition par âge, dans ses activités, mais appartenant généralement à des couches modestes ou pauvres, avec une forte proportion de personnes âgées, de petits commerçants, d'artisans qui ne peuvent y vivre qu'en raison de la modicité des loyers.

Beaucoup d'entre eux, et d'abord les plus défavorisés, ne pourront pas faire face aux charges qu'impliquent les immeubles neufs ; beaucoup d'artisanats et de petits commerces ne seront plus rentables, alors que les commerces plus importants auront trouvé l'occasion de se moderniser et de repartir de l'avant. Ceci est générateur de drames où le social se heurte à l'économique et dont l'aboutissement est le refoulement des plus pauvres vers la périphérie où les frais de relogement sont moins élevés par suite de charges foncières plus faibles. La solution d'échanges de logements entre personnes plus aisées habitant d'autres quartiers anciens et des gens trop pauvres pour se reloger sur place est difficile et lente à mettre en place ; elle est loin de résoudre la majorité des cas.

La construction d'H. L. M. dans les périmètres de rénovation, outre qu'elle pose le problème des charges foncières limitées et donc de l'équilibre financier de l'opération et bien qu'elle bénéficie d'une majoration de 10 % des prix-plafonds (1), offre encore souvent des logements trop chers.

Malgré toutes les précautions prises, malgré le temps qu'elle prend, avec sa conséquence directe sur les intérêts intercalaires, la rénovation est presque toujours pour beaucoup de « rénovés » un drame qu'il n'est pas possible de négliger mais sans très bien en voir la solution. C'est bien pourquoi les municipalités hésitent souvent à se lancer dans de telles opérations et que la préparation de celles-ci est longue, non moins que leur réalisation.

Trop souvent, en effet, la réussite d'une opération de rénovation se mesure au changement socio-professionnel de la population habitant le secteur.

Or, il est certain que la rénovation doit d'abord être faite au bénéfice des habitants anciens, qui ont longtemps pâti de la vétusté et de l'insalubrité. Elle doit aboutir à améliorer les conditions de

(1) De même, le prix-plafond pour l'octroi d'une prime à la construction des logements aidés est majoré de 20 % dans les opérations de rénovation urbaine.

logement de ces habitants et non les contraindre à quitter le secteur rénové parce qu'ils ne peuvent payer les charges exigées pour acquérir ou louer les logements neufs ou restaurés.

Le relogement en banlieue n'est, souvent, pas souhaitable, car il éloigne les gens du lieu de leur travail.

Plus grave encore, les revenus insuffisants des plus défavorisés ne leur permettant pas de se reloger dans un logement neuf, même en banlieue, les intéressés trouvent alors refuge dans d'autres taudis.

Par voie de conséquence, la composition sociale de la nouvelle population est souvent peu satisfaisante. Seules les catégories aisées ou moyennes peuvent habiter dans les secteurs rénovés. Ceci aboutit donc à une véritable ségrégation sociale contraire à une vraie politique d'urbanisme qui doit, au contraire, mêler harmonieusement les catégories socio-professionnelles dans les divers quartiers d'une agglomération.

La solution de ce problème est sans doute difficile. Le régime juridique et financier de la rénovation urbaine ne permet pas de compter très largement sur des opérations de caractère public, qui ont plus naturellement une orientation sociale. De même, la proportion des logements H. L. M. construits dans les secteurs rénovés ne peut dépasser un certain pourcentage.

La généralisation de l'aide personnalisée à la construction est sans doute une voie qui permettrait à certains défavorisés de pouvoir se reloger dans les secteurs rénovés. Mais le coût élevé des opérations de rénovation appelle peut-être des mesures d'aide encore plus spécifiques, qu'il convient de rechercher.

La politique de rénovation urbaine est donc menacée par un double péril au point de vue social :

- si une opération ne se réalise pas, la dégradation des constructions et la paupérisation de la population résidente deviennent excessives (certains quartiers centraux de New York, par exemple) ;
- si une opération se réalise, elle risque d'aboutir à un « embourgeoisement » excessif de la population résidente.

B. — *La tertiarisation du centre.*

Le centre doit être un lieu privilégié de la vie collective urbaine. Comme l'a dit la Commission des Villes du Commissariat général du Plan : « Le centre est le lieu où les fonctions et les valeurs urbaines atteignent leur intensité maximale, qu'il s'agisse du prix du sol, de la densité du commerce, des services, des bureaux, des édifices publics, des établissements de loisirs ou de l'animation diurne et nocturne, de l'anonymat, de la liberté et de la variété des échanges qui en résultent ».

Mais la rénovation du centre, quand elle est nécessaire, doit être conçue en fonction d'une finalité économique et sociale, déterminée par le rôle du centre au sein de l'agglomération et aussi par la conception générale qu'on a de l'urbanisme souhaitable et possible.

Il n'est pas souhaitable de laisser les centres rénovés se transformer en quartiers d'affaires, sièges d'innombrables bureaux, qui seront désertés dès la fin de l'après-midi. Le cœur de nos villes doit demeurer vivant sans interruption. C'est pourquoi, la rénovation doit permettre de les réaménager afin d'en faire des centres variés et attractifs dans un cadre historique et architectural restauré. A cette fin, il faut donc concevoir la rénovation comme destinée à maintenir et surtout à augmenter dans les centres des villes les installations et les activités commerciales, culturelles et distractives.

C. — *La densification des secteurs rénovés.*

La densification des constructions dans le cadre des opérations de rénovation urbaine est un problème délicat, dont les inconvénients et les avantages doivent être judicieusement appréciés.

Il n'est certes pas souhaitable d'édifier systématiquement des constructions très denses, ce qui implique inévitablement des immeubles de grande hauteur.

Mais il suffit de comparer un secteur avant et après sa rénovation. L'état ancien, généralement caractérisé par des constructions de faible hauteur, voire sans étages, souffrait non seulement de vétusté, d'insalubrité et de laideur, mais aussi d'une insuffisance d'équipements — notamment d'une voirie exiguë — et d'espaces

verts. Après rénovation, grâce à la hauteur beaucoup plus élevée des nouveaux immeubles, on dispose de surfaces importantes pour les espaces verts, la circulation et le stationnement des véhicules et l'implantation d'équipements collectifs et de centres commerciaux ou d'activité sociale.

Ainsi, l'augmentation de la densité des constructions permet à la fois l'animation des centres urbains, le plein emploi des équipements et, surtout, l'amélioration du bilan financier de l'opération de rénovation, pierre d'achoppement des opérations lancées jusqu'ici.

Il convient, en effet, de considérer que, le programme de rénovation dans la mesure où, à l'intérieur d'un vaste périmètre, la construction des immeubles à grande hauteur (I. G. H.) y est facilitée par l'étendue des perspectives dégagées par les démolitions. Cette technique permet également des circulations à plusieurs niveaux (piétons, voitures).

Mais les immeubles de grande hauteur ne peuvent cependant être édifiés systématiquement en grand nombre et partout, en raison de certaines considérations qu'il ne faut pas négliger.

D'abord, le respect et la mise en valeur des sites historiques et esthétiques imposent de ne pas en implanter lorsque cela aboutirait à défigurer un ensemble architectural.

D'une manière plus générale, le site urbain est radicalement transformé par les immenses tours qui se construisent actuellement. Ces constructions modifient profondément les conditions de vie, d'habitat, de transport, de sécurité...

Par conséquent, si la densification, et la verticalité qui en découle, des constructions paraissent difficilement évitables dans les opérations de rénovation urbaine, il reste à savoir si le gigantisme récent doit être accepté tel quel.

L'attitude des pouvoirs publics en la matière demeure assez floue. A Paris, où la réglementation de la hauteur des bâtiments est, théoriquement, très limitative, les dérogations ont été innombrables depuis 1960. Dans des secteurs où de très importantes opérations d'urbanisme, comportant une large part de rénovation ont été entreprises, les immeubles de grande hauteur ont fleuri. Ainsi le Front de Seine, dans le 15^e arrondissement, doit comporter seize tours de 100 mètres et une autre deux fois plus élevée ; le secteur Italie, dans le 13^e arrondissement, cinquante-cinq tours de 90 mètres, qui feront de ce quartier le plus densifié de Paris,

sur environ 100 hectares, avec, comme point culminant, une tour de bureaux « Apogée », que ses promoteurs demandent à porter à 230 mètres. La tour Maine-Montparnasse également dépasse les 200 mètres.

M. Chalandon, alors Ministre de l'Équipement et du Logement, déclarait, le 7 avril 1970 : « *Ma conviction, c'est qu'on peut construire avec une plus grande densité. Nous avons tendance, en matière d'urbanisme, à faire des « déserts architecturaux »... Dans un pays comme le nôtre, qui manque d'équipements, nos villes, dans l'ensemble, et particulièrement Paris, sont bien équipées. Alors il faut essayer d'utiliser au maximum l'équipement qui existe, plutôt que d'aller installer des logements là où il n'y a pas encore d'équipements suffisants. C'est pourquoi il est absolument nécessaire de changer notre mentalité à cet égard et de pratiquer une densification plus importante pour faire davantage de rénovations de centres des villes* ».

M. Vivien, alors Secrétaire d'Etat au Logement, à l'occasion de la pose de la première pierre de la tour Maine-Montparnasse, affirmait : « *Cette opération apporte la preuve que des réalisations de restructuration urbaine importantes sont possibles sans imposer des charges particulières aux finances publiques. A la condition d'admettre une densité suffisante, ces opérations sont possibles, qui concilient la qualité, l'imagination et la création d'équipements publics importants, qui modifient profondément la physionomie et les fonctions d'un quartier urbain. L'urbanisme vertical permet, en effet, l'utilisation optimale du sol urbain* ».

Par contre, parlant de la politique française d'urbanisme, M. Albin Chalandon déclarait, devant l'Assemblée Nationale, le 10 juin 1971 : « *La lutte contre le gigantisme consiste à maintenir une construction à l'échelle humaine... Maintenons à l'échelle humaine non seulement nos villes, mais aussi nos quartiers, nos immeubles. Ne construisons pas des tours dans des villes de 5.000, 10.000, 20.000 habitants* ».

Le 25 novembre 1971, le Gouvernement décidait, sur proposition de M. Chalandon, de limiter de la façon la plus stricte l'habitat en hauteur et les trop grands volumes de constructions dans les villes de petite ou moyenne importance. Plus précisément, dans les villes de moins de 50.000 habitants, il sera interdit de construire des immeubles plus hauts que la hauteur courante

dans le quartier et longs de plus de 60 mètres. S'il y a un plan d'urbanisme, aucune dérogation de hauteur ou de longueur ne sera accordée.

On voit, d'après ce qui précède, que le problème de la densification des constructions et, par conséquent, de leur hauteur, demeure posé dans les villes de plus de 50.000 habitants. Il reste donc à savoir si la rénovation urbaine dans ces agglomérations doit continuer à se faire dans le sens d'une augmentation de la densité et de la hauteur des immeubles.

Dans sa déclaration au « Monde » du 17 octobre 1972, M. Georges Pompidou, Président de la République, a évoqué le problème de la densité et de la hauteur des constructions en ces termes :

« J'en viens au problème de principe des tours. Je ne suis pas un fanatique des tours. Il me paraît absurde d'écraser un village ou une petite ville par des tours, même de hauteur médiocre. *Mais c'est un fait que l'architecture moderne de la grande ville se ramène à la tour.* La prévention française, et particulièrement parisienne, contre la hauteur est, à mes yeux, tout à fait rétrograde. Tout dépend de ce qu'est la tour, c'est-à-dire de sa place, de son rapport avec l'environnement, de ses proportions, de sa forme architecturale et de son revêtement, élément essentiel. Croire qu'il faut limiter la hauteur d'une tour pour que ce soit mieux est absurde. C'est un problème de proportions et non de principe. A limiter la hauteur, on conduit à alourdir, à empâter, les constructeurs cherchant fatalement à reprendre sur le sol ce qu'ils perdent dans le ciel, réduisant encore la place disponible pour les espaces verts, complément et contrepartie indispensables d'un urbanisme densifié. La tour de la Maison de la Radio a été tronquée par rapport au projet d'Henry Bernard. Ce fut une erreur esthétique. Oserai-je dire que les tours de Notre-Dame sont trop basses ? Je ne suis pas en admiration devant le Sacré-Cœur en tant qu'édifice. Mais l'idée de chercher la hauteur par l'emplacement dominant Paris était une grande idée. On écrit que la tour de Maine-Montparnasse écrase l'Ecole Militaire. Et la tour Eiffel, ne l'écrase-t-elle pas ? Je regrette que le revêtement de cette tour de Maine-Montparnasse soit triste. Je déplore l'existence de l'absurde tour de la Faculté des Sciences, archaïque dans ses formes, au revêtement extérieur médiocre, aux proportions mal adaptées à l'environnement. Mais l'immeuble-mur-

Maine-Montparnasse est bien plus discutable que la tour, et le long bâtiment de la Faculté des Sciences situé sur le quai est un modèle de ce qu'il ne faut pas faire, même si ce fut un problème de budget plus que d'architecte.

« *Pour me résumer : on n'a pas d'architecture moderne dans les grandes villes sans tours. Tout dépend de la qualité de ces tours : il y en a de laides, il y en a de superbes. C'est un problème de réussite architecturale, non de principe, et la hauteur doit être calculée en fonction du reste et non pas sur des bases pré-établies valables partout. »*

CHAPITRE III

Orientations proposées en vue d'améliorer les moyens et les résultats de la rénovation urbaine.

La nécessité et l'importance de la rénovation urbaine imposent de rechercher comment on peut supprimer ou, au moins, réduire les obstacles et les dangers qu'elle rencontre, afin d'améliorer ses moyens et ses résultats.

Il semble tout d'abord — et ce fut une des premières constatations du groupe de travail de la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat — qu'il ne faut pas rechercher cette amélioration principalement dans la création de nouveaux textes législatifs. En fait, depuis plusieurs années, l'urbanisme a fait l'objet de tant de textes qu'un véritable maquis s'est constitué. Il serait donc inutile et dangereux de contribuer encore à cette prolifération. La raison essentielle de cette attitude et qu'au fil des années, les praticiens de la rénovation urbaine se sont accoutumés aux textes existants, qu'ils ont fini par les connaître et par savoir, en quelque sorte, s'en servir. Ils sont donc les premiers à demander qu'aucune modification importante ne vienne bouleverser un savoir difficilement acquis parce que difficile à acquérir. Seuls quelques changements, intéressant d'ailleurs le domaine réglementaire, paraissent souhaitables. Nous les évoquons dans la suite de notre exposé.

En ce qui les concerne et du point de vue général auquel ils veulent se tenir, les membres du groupe de travail de la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat estiment devoir proposer, au terme de leurs travaux, un certain nombre de grandes orientations qui, si elles sont suivies par les responsables, devraient permettre d'améliorer les moyens et les résultats, jusqu'ici très insuffisants, de la rénovation urbaine.

Ces orientations s'ordonnent autour de six grands thèmes :

- améliorer les procédures administratives ;
- adapter les concours financiers de l'Etat ;
- utiliser et contrôler l'initiative privée ;
- réduire les obstacles juridiques ;
- donner aux villes les moyens d'une autorité véritable ;
- rénover la ville par et pour l'homme.

I. — AMÉLIORER LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

Si les opérations de rénovation urbaine sont longues et compliquées, elles ne le doivent pas seulement à leur nature mais aussi aux procédures administratives qui leur sont appliquées. Les améliorations en la matière relevant du domaine réglementaire, nous ne ferons qu'indiquer les solutions souhaitables.

Trois points nous semblent appeler plus particulièrement des améliorations :

- l'application de la formule de la zone d'aménagement concerté aux opérations de rénovation urbaine ;
- l'amélioration de l'étude et de la réalisation des divers équipements collectifs nécessaires dans les secteurs rénovés ;
- une revision réaliste de la conception et du contenu de l'état prévisionnel de recettes et de dépenses.

A. — *La procédure des zones d'aménagement concerté.*

Le texte de base applicable aux opérations de rénovation urbaine est le décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958, qui a été modifié par divers autres textes réglementaires.

Toutefois, depuis la mise en application de la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967, les textes relatifs à la création et à la réalisation des Z. A. C. s'appliquent aux opérations de rénovation urbaine, avec une exception importante. En effet, contrairement à ce qui se passe pour les autres Z. A. C., qui relèvent des préfets, celles de rénovation urbaine relèvent directement du Ministre de l'Équipement.

Désormais, les opérations nouvelles de rénovation urbaine doivent suivre la procédure prévue pour l'ensemble des Z. A. C., tout en continuant à respecter les règles spécifiques prévues pour la rénovation urbaine par le décret de 1958 modifié.

La dualité de ces deux réglementations a naturellement provoqué des difficultés et des retards.

Il est donc nécessaire de procéder à certaines modifications :

- modifier le décret n° 69-500 du 30 mai 1969 sur la réalisation des Z. A. C., afin d'accorder la procédure décentralisée d'approbation du dossier de réalisation avec la centralisation des décisions en matière de financement et de préfinancement des opérations de rénovation urbaine.
- prévoir la possibilité de l'intervention d'une convention au moins provisoire, entre la municipalité et l'organisme rénovateur, dès avant l'approbation du bilan prévisionnel et du plan d'aménagement de zone, afin de donner le plus tôt possible un minimum de moyens d'action à l'organisme ;
- remanier la convention type de rénovation urbaine, telle quelle est prévue par le décret n° 61-296 du 27 mars 1961, afin de l'adapter à la procédure des Z. A. C.

B. — *Le problème des équipements collectifs.*

Visant à remodeler des sites urbains vétustes ou inadaptés, la rénovation urbaine nécessite la réalisation d'équipements collectifs importants et divers. Indépendamment des problèmes financiers que cela pose, il y a lieu de considérer ceux qui existent aussi sur le plan administratif. A cet égard, plusieurs points gagneraient à être améliorés.

1. Adaptation des équipements. structurants à l'avenir urbain de l'agglomération.

Principalement dans les opérations de restructuration du tissu urbain, la réalisation de certaines infrastructures est capitale pour l'avenir de la cité. Il s'agit, par exemple, des grands axes de circulation qui concernent non seulement le secteur à rénover mais l'ensemble de l'agglomération.

Il est nécessaire que, dans ce domaine, on étudie et on réalise des équipements correspondant à l'avenir prévisible de cette agglomération, en n'hésitant pas à voir loin et grand. Le rôle futur de la cité et ses conditions de vie sont à ce prix.

2. Synchronisation de la réalisation des équipements collectifs avec celle des constructions.

Si, en matière de voirie et de réseaux divers, la réalisation est effectuée à peu près en temps utile, il n'en va pas toujours de même avec d'autres équipements pourtant indispensables à l'amélioration de la vie urbaine.

Il en est ainsi des équipements sociaux, sportifs, culturels et administratifs (écoles, crèches, dispensaires, terrains de sports, bureaux de poste, locaux administratifs, etc.).

Cela concerne également les moyens de circulation autres que les infrastructures (aires de stationnement, réseau de transports publics).

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'équipements collectifs proprement dits, certaines installations relevant de l'initiative privée conditionnent également la vie collective du secteur rénové (commerces, établissements de distraction et de loisirs, banques, compagnies d'assurances, bureaux divers offrant soit des emplois, soit des services aux habitants du secteur rénové, etc.).

Pour que l'opération de rénovation urbaine soit une réussite, il est indispensable qu'en même temps que, sur le terrain aménagé, s'édifient les constructions résidentielles, ces divers équipements se mettent en place. Il faut éviter — ce qui se passe trop souvent — que les habitants ne trouvent pas sur place, dès leur installation, les divers services publics ou privés dont ils ont besoin.

En ce qui concerne les services publics, il faut que la réalisation des équipements collectifs nécessaires soit programmée parallèlement à l'opération de rénovation.

En outre, compte tenu de la multiplicité des administrations concernées (éducation nationale, jeunesse et sports, santé publique, postes et télécommunications, etc.), il faut parvenir à une coordination efficace. On peut même se demander s'il ne serait pas souhaitable d'unifier non seulement le financement (cf. la procédure de la « ligne budgétaire unique »), mais aussi, à défaut du maître d'ouvrage, au moins le maître d'œuvre. Il est absurde que chaque administration réalise, dans un secteur rénové, les équipements qui relèvent d'elle avec son propre architecte et ses propres entrepreneurs, au nom d'un particularisme bureaucratique parfaitement incompatible avec la notion d'aménagement concerté.

S'agissant de la réalisation des équipements « collectifs » relevant de l'initiative privée, la synchronisation est plus malaisée à obtenir. Cependant, il semble qu'au niveau des organismes constructeurs, une solution pourrait être trouvée. Ces organismes ont, en effet, l'avantage de pouvoir construire sur un terrain urbain bien situé et bien aménagé. Si le prix auquel ils achètent les terrains peut leur paraître parfois élevé, il n'en reste pas moins que, dans un avenir qui peut être proche, ces acquisitions pourront être la source de plus-values importantes, en raison du développement de la civilisation urbaine et de l'expansion d'activités du secteur rénové et de sa périphérie. D'autre part, il ne faut pas oublier que beaucoup de constructeurs privés ont des liens plus ou moins étroits avec de grandes sociétés financières, parfaitement à même de susciter la création des équipements « collectifs » privés nécessaires au secteur rénové.

Il faut donc obtenir des constructeurs et des sociétés auxquelles ils sont souvent liés, qu'ils réalisent ce type d'équipements en temps utile.

C. — *La conception et le contenu du bilan prévisionnel.*

Un des éléments fondamentaux du dossier administratif des opérations de rénovation urbaine est constitué par l'état prévisionnel de recettes et de dépenses (E. P. R. D.), plus connu sous le nom de bilan prévisionnel.

On sait (1) que ce document comprend d'une part des dépenses (coût de libération du sol, travaux d'équipement à la charge des constructeurs, travaux d'équipement public) et des recettes (charges foncières payées par les constructeurs et participation de la commune).

La différence entre recettes et dépenses constitue le déficit de l'opération qui peut être comblé, en tout ou partie, par une subvention spécifique du Ministère de l'Équipement.

En fait, il faut bien voir que ce bilan, malgré son nom, est bien plus un document à usage administratif qu'un document à usage financier. En effet, il constitue une des pièces essentielles du dossier que la commune et l'organisme rénovateur doivent constituer pour faire approuver et subventionner l'opération projetée par les administrations de tutelle et de contrôle.

(1) Voir page 29.

Mais, au point de vue financier, ce document appelle de graves réserves, indépendamment de cette appellation parfaitement antinomique de « bilan prévisionnel ». Il est à la fois caduc et irréal.

1. La caducité des bilans prévisionnels.

Les dépenses et les recettes prévues au départ sont presque toujours largement dépassées et parfois dans des proportions considérables, atteignant parfois plus du double.

Cela tient certes au caractère extrêmement long et compliqué des opérations de rénovation dans lesquelles imprévus et retards s'accumulent. Mais cela tient aussi à ce que les méthodes utilisées jusqu'à présent n'ont guère permis de déterminer avec suffisamment de précision les programmes à réaliser et, surtout, les tranches opératoires à mettre en œuvre, ceci faute bien souvent de prévision sérieuse des besoins. Cela tient aussi à la sous-estimation, qu'on peut bien dire systématique, du coût des acquisitions foncières. Ce coût est chiffré à partir des évaluations du service des Domaines, généralement majorées d'un pourcentage qui a cependant eu tendance à être augmenté depuis quelques années. Mais l'évolution du prix des terrains urbains, la lenteur et les retards des opérations, la mauvaise volonté de certains propriétaires et, en définitive, le comportement des juges de l'expropriation, rendent profondément caduques les prévisions initiales.

2. L'irréalité des bilans prévisionnels.

La caducité qui atteint rapidement les bilans prévisionnels des opérations de rénovation urbaine les rend naturellement irréels.

Mais cette irréalité existe dès le départ puisque, dans sa conception actuelle, les bilans ne permettent pas de connaître la participation réelle de la ville à l'opération.

En effet, les frais de relogement ne sont pas véritablement pris en compte dans les dépenses, tandis qu'en recettes ne figure par le montant des subventions spécifiques — indépendantes de celle afférente à la rénovation urbaine — dont la ville peut bénéficier au titre de l'achat de l'emprise publique supplémentaire et des travaux d'équipement public.

*

* *

Cette caducité et cette irréalité des bilans prévisionnels sont finalement inacceptables pour deux raisons.

La première, c'est que les administrations de tutelle et de contrôle fondent leur avis et leur approbation sur un dossier dont un des éléments primordiaux est constitué par ces bilans erronés. Même si la nature des opérations de rénovation urbaine fait qu'il est très difficile de prévoir avec précision au moment de leur lancement, les conditions de leur déroulement physique et financier, on doit néanmoins mettre en doute une méthode administrative fondée sur une marge d'erreur aussi considérable.

La seconde raison, c'est que, comme nous l'avons déjà dit, la part des charges supportée par la ville est gravement indéterminée, dès le début de l'opération et jusqu'à son terme, c'est-à-dire pendant plusieurs années et pour des sommes importantes. Non seulement certaines recettes ou dépenses incombant aux villes ne figurent pas au bilan, mais la caducité de celui-ci, en aboutissant à un accroissement important du déficit « officiel » de l'opération, fait poser une grave incertitude sur la collectivité locale.

Cette dernière peut ainsi avoir à faire face à des charges de relogement beaucoup plus élevées qu'elle ne le prévoyait et aussi à une part du déficit « officiel » beaucoup plus considérable qu'il n'était prévu au départ.

On ne peut dire que de pareilles méthodes administratives soient satisfaisantes.

II. — ADAPTER LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT

L'opération publique de rénovation urbaine ne peut se faire sans l'aide financière de l'Etat, parce que ce type d'action est à la fois structurante, d'utilité publique et de caractère social (relogement) et qu'elle requiert donc un financement spécifique.

Mais, en sens inverse, l'Etat ne peut tout faire, même en matière de rénovation urbaine.

C'est autour de cette contradiction qu'il faut revoir l'adaptation des concours financiers de l'Etat aux objectifs et aux besoins des opérations de rénovation urbaine.

Cette adaptation doit se faire, à notre avis, sur deux plans :

- il faut définir clairement les principes de l'intervention financière de l'Etat ;
- il faut adapter les modalités de cette intervention aux leçons de l'expérience.

A. — *Les principes de l'aide de l'Etat.*

Indispensable mais forcément limitée, l'aide de l'Etat doit obéir à quelques principes de base.

1. L'aide de l'Etat doit permettre de respecter les prévisions de la planification.

a) *La planification au niveau national :*

On sait que, au moins sur le plan quantitatif, la rénovation urbaine a été un échec au cours du IV^e et du V^e Plan. En effet, elle n'a permis la réalisation que de 7.000 à 12.000 logements par an, alors que le IV^e Plan en prévoyait déjà 20.000 par an. De même, on n'aura rénové que 120 hectares par an pendant les dix ans couverts par le IV^e et le V^e Plan, alors que le premier prévoyait 200 hectares et le second 250 hectares rénovés chaque année.

Cet échec incontestable s'explique principalement par des raisons financières. Mais la nécessité et l'importance de la rénovation urbaine rendent inadmissibles de si grands retards sur les objectifs.

L'aide de l'Etat doit donc, lorsque c'est d'elle que cela dépend, permettre de réaliser les objectifs du Plan. Si cela est impossible, il serait plus efficace et plus honnête de proposer au Parlement des objectifs plus modestes.

b) *La planification au niveau de l'agglomération :*

Il est également indispensable que la rénovation urbaine soit intégrée dans une planification réaliste et sérieuse au niveau des agglomérations.

A défaut, cela peut se traduire par le fait qu'il ne sera pas possible d'engager une opération. Aussi, en règle générale, il conviendra que l'opération de rénovation soit prévue compte tenu de

l'avenir urbain prévu pour l'agglomération concernée. Dans ce cas, le déroulement des opérations de rénovation devra s'inscrire dans le cadre d'études de programmes particulièrement approfondies, permettant aux collectivités responsables d'avoir une vue claire des conditions physiques et financières de la modernisation des agglomérations.

2. L'aide de l'Etat doit s'adapter aux caractéristiques particulières de chaque opération.

Ces besoins varient en fonction de chaque opération. Certaines auront la chance de pouvoir disposer au départ d'une vaste surface libérée sans difficultés (ancienne caserne de la Part-Dieu, à Lyon). D'autres se feront sur un parcellaire très morcellé et privatisé dont l'acquisition sera longue et onéreuse.

L'importance des équipements structurants et leur coût relatif dans l'ensemble des dépenses seront également très variables. Le rôle de ces équipements dépassant le cadre de la ville, il est normal que l'Etat contribue largement à leur financement.

En troisième lieu, la nécessité d'assurer la réalisation d'un pourcentage minimum de logements sociaux dans le secteur rénové conduira l'Etat à moduler son aide.

En bref, l'aide de l'Etat devra être déterminée en fonction des difficultés plus ou moins grandes que rencontre la mise en œuvre d'une opération de rénovation urbaine et avec le souci de favoriser au maximum la lutte contre les « déviations » de la rénovation urbaine (1).

3. Il ne faut plus compter sur la participation des propriétaires.

Une des grandes leçons de l'expérience acquise en matière de rénovation urbaine, c'est que l'un des deux principes moteurs à partir desquels elle avait été conçue n'a pas été mis en œuvre.

En effet, la rénovation urbaine reposait à l'origine sur deux principes financiers :

- crédits d'Etat, en subvention et en trésorerie, pour lancer les opérations ;
- participation des propriétaires, pour utiliser leurs initiatives et disposer de leurs terrains et bâtiments sans avoir à les acheter.

(1) Voir pages 50 à 56.

Or, cette participation, sur laquelle on avait fondé beaucoup d'espairs pour alléger sensiblement les charges financières des opérations et éviter une aide budgétaire importante de l'Etat, a été pratiquement inexistante.

C'est dans ce cadre qu'il convient de redéfinir les modalités de l'aide de l'Etat.

B. — *Les modalités de l'aide de l'Etat.*

L'aide de l'Etat s'exerce selon deux modalités (subventions et prêts), qui, toutes deux, appellent des réformes.

1. Le régime des subventions.

On sait que le déficit d'une opération de rénovation urbaine est constitué par la différence entre les dépenses et les recettes figurant au bilan prévisionnel.

Le montant de la subvention accordée au titre de l'article 79-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation est fixé après examen de la demande par la conférence interministérielle d'études, au vu du bilan.

Le déficit est couvert intégralement ou en partie. Dans ce dernier cas, la partie du déficit non couverte par la subvention reste à la charge de la commune, conformément à l'article 13 des clauses types obligatoires des conventions de rénovation urbaine.

Cette méthode d'examen des demandes de subvention est pour le moins contestable. En fait, il s'agit de discussions au coup par coup, sans critères fixes d'attribution. En outre, cet examen au niveau de l'administration centrale ne permet pas toujours de juger valablement certaines données du dossier, en particulier les marchés locaux foncier et immobilier.

Enfin et surtout, compte tenu de l'augmentation considérable du montant des déficits par rapport à l'évaluation initiale, de la faiblesse des dotations budgétaires et de l'échec complet de la participation des propriétaires, la rénovation urbaine s'est trouvée, à partir de 1968, dans une impasse financière complète dont elle n'est pas encore sortie.

Il apparaît donc indispensable de fixer un nouveau mode de calcul du montant des subventions pour les opérations à venir, qui

soit forfaitaire et qui définisse de façon précise et objective l'aide que la collectivité locale peut attendre de l'Etat lorsqu'elle décide de lancer une opération.

Ces critères forfaitaires et objectifs d'attribution des subventions devraient être fondés notamment sur :

- la nécessité d'implanter des logements sociaux en quantité suffisante dans le secteur à rénover ;
- l'importance des équipements structurants à réaliser ;
- le rôle du secteur à rénover au sein de l'agglomération, compte tenu de la place de celle-ci dans le réseau urbain national et régional ;
- les données locales du marché immobilier et des activités économiques ;
- les servitudes esthétiques et culturelles restreignant les possibilités de construire.

En n'intervenant que pour combler le déficit résultant de ces éléments, la subvention de l'Etat ne financerait que des objectifs d'intérêt général, le plus souvent déficitaires au plan de la stricte rentabilité financière.

Ainsi, elle permettrait de conserver à la rénovation un caractère social et désintéressé que celle-ci ne manquerait pas de perdre si la tendance actuelle à la densification et à la rentabilisation des opérations se poursuivait.

Enfin, en assurant les collectivités locales d'une aide calculée avec précision et objectivité, elle permettrait aux responsables locaux de préparer leurs programmes de rénovation en sachant que les efforts qu'ils feront dans le sens de l'intérêt général seront aidés et en n'étant plus obnubilés par le souci d'un équilibre financier incertain.

D'autre part, il est souhaitable de ne pas s'enfermer trop rigoureusement dans les classifications budgétaires, d'autant plus que, souvent, une opération de rénovation urbaine comporte une part de suppression d'habitat insalubre. C'est pourquoi il serait bon que, dans ces cas-là, les travaux à engager puissent recevoir une aide aussi bien du chapitre 65-30 du budget de l'Equipement et du Logement (Aide à la suppression des cités insalubres) et du chapitre 65-42 (Subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habitation).

2. Le régime des prêts de préfinancement.

Le préfinancement des opérations de rénovation urbaine est assuré par des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui peuvent être bonifiés par le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F. N. A. F. U.). Ces prêts sont d'une durée de six à huit ans. Dans des cas exceptionnels, cette durée peut être portée au maximum à douze ans.

Le différé d'amortissement est limité au maximum à trois ans, avec une dérogation à cinq ans à titre exceptionnel.

Les taux en vigueur sont de 6 % jusqu'à six ans, avec une bonification maximum de 3 % (taux réel : 3 %), et de 6,75 % pour les prêts de sept à douze ans avec une bonification maximum de 3,25 % (taux réel : 3,50 %).

Le montant des prêts est calculé sur un découvert maximum cumulé de trésorerie. En d'autres termes, le crédit public ne préfinance pas toutes les dépenses, mais seulement une fraction de celles-ci, en tenant compte des recettes qui peuvent rentrer avant que la totalité des dépenses ne soit réalisée.

D'autre part, dès qu'une zone de rénovation a été créée par arrêté ministériel, les collectivités locales peuvent obtenir ces prêts, sans attendre l'approbation du dossier de réalisation, dans la limite de 20 % du coût des acquisitions et des indemnités d'éviction et de déménagement prévues au bilan prévisionnel figurant dans le dossier de demande de création de la zone.

Ce système de préfinancement, bien qu'il ait été amélioré récemment afin de permettre la poursuite des opérations engagées, entraîne des difficultés de trésorerie pour trois raisons principales :

- les écarts, souvent considérables, entre les prévisions et les réalisations effectives ;
- la quasi-impossibilité de prévoir la durée effective des opérations, qui entraîne des frais financiers importants ;
- l'inadaptation fondamentale du financement à moyen terme en matière de rénovation urbaine.

En fait, il faut bien voir que les améliorations qui peuvent être apportées au rythme de réalisation des opérations (décou-

page par tranches, voire par îlots ; programmation simultanée des équipements primaires) trouvent leurs limites dans les incertitudes relatives au processus et au coût réels de libération des sols.

C'est donc par des adaptations du mécanisme de financement que l'on améliorera les situations de trésorerie des opérations de rénovation.

Ces adaptations sont les suivantes :

- *Donner aux collectivités locales la possibilité financière de « zader » les périmètres à rénover, avant même la création de la Z. A. C., en augmentant les fonds mise à leur disposition pour constituer des réserves foncières.*
- *Accélérer au maximum la mise à la disposition des prêts F. N. A. F. U., dès l'arrêté de création de la Z. A. C., afin que la collectivité locale puisse procéder au maximum d'acquisitions foncières à l'amiable le plus tôt possible, avant que la spéculation ne s'accélère.*
- *Augmenter le pourcentage de ces prêts F. N. A. F. U. destinés aux acquisitions foncières d'opportunité, le taux de 20 % — d'ailleurs en vigueur seulement depuis septembre 1971 — étant très insuffisant si l'on songe que le coût de libération des sols représente environ 70 % à 80 % des dépenses totales de l'opération.*
- *Allonger la durée des prêts de préfinancement pour tenir compte de la durée réelle des opérations, une durée de dix à douze ans devrait devenir la règle et non constituer une exception — d'ailleurs toute récente — sauf peut-être pour les prêts consentis pendant la dernière phase de l'opération. Les durées inférieures ne devraient s'appliquer qu'aux opérations, petites en général, se déroulant plus rapidement. En effet, les prêts à six ans, dont trois de différé d'amortissement, mis en œuvre jusqu'ici sont totalement inadaptés aux besoins de la plupart des opérations.*
- *Accélérer le versement de la subvention d'équilibre, en fixant les dates des versements d'après l'état d'avancement global des travaux et les besoins réels en trésorerie. Ici aussi, le système actuel est inadapté puisque les demandes de versement de subvention sont honorées au maximum à 80 % et sur justification des dépenses présentées en cours de réalisation, les 20 % restant ne pouvant être versés qu'à la clôture des opérations.*

III. — UTILISER ET CONTRÔLER L'INITIATIVE PRIVÉE

La rénovation urbaine, sous la forme de l'action publique, est actuellement et, semble-t-il, définitivement dans le contexte socio-politique présent, enfermée dans de très étroites limites.

Alors que les moyens financiers offerts à la rénovation publique sont d'un montant réduit, le coût réel des opérations n'a cessé de croître dans des proportions considérables. On a donc été contraint de restreindre le plus possible les périmètres à rénover et même, depuis quatre ans, de différer le lancement de toute opération nouvelle déficitaire, ce qui est pratiquement le cas de presque toutes les rénovations publiques.

Parallèlement à cette situation déplorable, les opérations de rénovation privée ont connu une évolution nettement plus favorable. N'hésitant pas à densifier au maximum par la construction d'immeubles de grande hauteur et n'ayant pas à se soucier de la réalisation d'équipements structurants et de logements sociaux au même degré que les organismes publics, les sociétés privées ont pu poursuivre des opérations libérées des contraintes financières inhérentes à la rénovation publique.

Pour redresser cette situation et assurer la relance de la rénovation urbaine dans son ensemble, et particulièrement sous sa forme publique, il est possible et nécessaire de mettre en œuvre une meilleure complémentarité des opérations publiques et privées.

A. — *Les fondements de la complémentarité.*

1. La collectivité locale a la maîtrise de l'organisation de l'espace urbain.

La collectivité locale est naturellement la seule responsable de l'organisation de l'espace urbain. Ceci signifie non seulement qu'elle fixe les grandes lignes de l'avenir de l'agglomération, mais aussi qu'elle contrôle efficacement la réalisation de toutes les opérations, publiques ou privées, visant à l'aménagement et à la rénovation de cet espace.

2. La rénovation publique demeure le moteur de la rénovation urbaine.

La rénovation publique présente, en effet, cinq caractères :

- elle porte sur des secteurs primordiaux pour l'avenir urbain, par leur surface et leur fonction dans l'agglomération ;
- elle a souvent un objectif structurant ;
- elle doit avoir un objectif social (relogement et équipements collectifs) ;
- elle exerce une action dynamique d'entraînement et d'animation pour la vie et le développement de la cité, par la valorisation du secteur rénové ;
- elle est financièrement déficitaire.

3. La rénovation privée constitue le relais nécessaire de la rénovation publique.

Nous avons décrit les étroites limites financières de la rénovation publique. De toute façon, et même en supposant l'élargissement de ces limites, il ne paraît pas possible de compter sur l'action publique pour réaliser l'ensemble des opérations de rénovation nécessaires dans notre pays.

Si l'on veut donc que la rénovation urbaine ne stagne pas et qu'elle soit accomplie dans son ensemble dans un délai raisonnable, il est inévitable de recourir parallèlement à des opérations de caractère privé.

Ces opérations présentent des caractères spécifiques :

- elles sont dominées par le souci de la rentabilité et sont financièrement bénéficiaires ou, à tout le moins, équilibrées ;
- elles ne portent pas sur des secteurs considérés comme vitaux pour l'avenir de l'agglomération ;
- elles souffrent souvent d'une insuffisance d'équipements collectifs et de logements sociaux ;
- elles se situent assez souvent à la périphérie ou à proximité d'une opération de rénovation publique, afin de bénéficier de la valorisation du site urbain engendré par celle-ci.

On le voit, l'ensemble de ces caractères est très exactement complémentaire de ceux des opérations publiques. Bien plus, dans

la mesure où les réalisations privées profitent des avantages créés par l'opération publique, il y a lieu de prévoir une compensation à cet enrichissement. A cet égard, il semble justifié que les constructeurs ne participent pas qu'au coût des seuls équipements desservant directement leurs immeubles, mais aussi à celui de tous les équipements publics qui valorisent leurs réalisations tout en restant entièrement à la charge de la collectivité locale.

C'est donc autour de ces principes qu'on doit concevoir les modalités de la mise en œuvre complémentaire de l'action publique et de l'initiative privée en matière de rénovation.

B. — *La mise en œuvre de cette complémentarité.*

Les modalités de la mise en œuvre de cette complémentarité supposent la définition :

- d'un cadre juridique ;
- d'une coopération technique ;
- d'une participation financière.

1. Le cadre juridique.

A la rénovation privée isolée dans les limites de son îlot urbain, il y a avantage à substituer la formule de l'aménagement concerté englobant rénovation publique et rénovation privée.

Cette formule offre des avantages aux pouvoirs publics et aux aménageurs privés.

Les pouvoirs publics conservent la maîtrise de la conception et de la définition des structures générales de l'agglomération. Ils contrôlent la réalisation des opérations privées et se libèrent de la charge de rénover la totalité du tissu urbain qui doit l'être.

L'initiative privée fonctionne d'autant mieux qu'elle se trouve en mesure de le faire à partir d'un cadre général bien défini par les pouvoirs publics. Elle est, en même temps, protégée de certains excès dans lesquels elle tombe facilement.

2. La coopération technique.

Les actions de rénovation publique disposent en général des moyens de relogement social et d'équipements collectifs qui font défaut aux opérations privées.

En outre, dans la mesure où les opérations privées s'inscrivent dans le cadre défini par la collectivité locale et répondent au critère de l'utilité publique, leur déroulement pourrait, dans des cas exceptionnels et limités, être assuré d'une bonne fin par le recours à l'expropriation.

Le développement contrôlé des opérations privées pourrait sans doute favoriser la participation des propriétaires du secteur à rénover, qui a cruellement fait défaut aux opérations publiques.

3. La participation financière.

En étant intégrées dans un programme général d'aménagement concerté, les opérations privées pourraient bénéficier de la possibilité d'utiliser les équipements collectifs et les logements sociaux réalisés à proximité par l'action publique. Les constructeurs seraient, en contrepartie, soumis à des obligations précises.

En échange de cet avantage important, les aménagements privés devraient participer financièrement à la réalisation de ces équipements, en fonction de l'importance de ces derniers et de la capacité contributive de chaque zone d'action privée, calculée d'après les constructibilités autorisées par la puissance publique. Cette participation pourrait prendre la forme d'une contribution en espèces selon les surfaces construites et de l'obligation de livrer, gratuitement et libérés, les terrains nécessaires aux équipements publics dans la zone privée.

De même, le droit de disposer de possibilités de relogement social à l'intérieur de la zone publique serait ouvert par une contribution en espèces ou en nature, pour chaque relogement obligatoire.

Ce mécanisme de participation financière, à condition d'être établi sur des critères précis et objectifs, permettrait aux organismes privés de procéder à des prévisions financières sûres au moment du lancement de leur opération et d'être dispensés, au moins en partie, de l'obligation d'assurer eux-mêmes le relogement et l'ensemble des équipements collectifs.

Cette formule apporterait aux pouvoirs publics des avantages :
— possibilité de se décharger de l'obligation de réaliser la rénovation des zones ou des parties de zones qui seraient confiées au secteur privé contrôlé ;

- dégagement de ressources supplémentaires pour financer les logements sociaux et les équipements collectifs dans les zones de rénovation publique et pour améliorer la situation de trésorerie des opérations ;
- enfin et surtout, la mise en œuvre de la complémentarité entre actions publiques et actions privées permettrait, au moins dans une certaine mesure, d'accélérer le rythme de la rénovation urbaine en France en facilitant le lancement ou le déroulement d'opérations nouvelles.

En somme, il s'agirait de maintenir la maîtrise publique des opérations au niveau de la conception, en diversifiant les moyens d'action, et en substituant un urbanisme contractuel à un urbanisme réglementaire au niveau des réalisations.

Cela suppose des opérations de grande envergure, à l'intérieur desquelles les péréquations, les complémentarités et les effets d'entraînement décrits ci-dessus pourraient jouer à plein.

IV. — RÉDUIRE LES OBSTACLES JURIDIQUES

Les obstacles juridiques principaux que rencontre la rénovation urbaine en France sont, nous l'avons dit, le droit de propriété d'une part, la propriété commerciale d'autre part. Il n'est pas question, dans le cadre de cette étude d'un aspect particulier de l'urbanisme, de proposer une refonte complète de ces deux grands systèmes juridiques du droit français.

Cependant, en demeurant dans le cadre de la rénovation urbaine, il semble souhaitable de rechercher les moyens de supprimer certains blocages ou de modifier certaines pratiques, afin de mieux concilier le respect des droits acquis avec les nécessités pressantes de l'urbanisation et de la rénovation.

A. — *Les problèmes fonciers.*

Il faut que l'organisme puisse acquérir la totalité des terrains du secteur à rénover. Or, l'acquisition à l'amiable n'est jamais possible que pour une partie de ces immeubles. Pour le reste, on doit recourir à l'expropriation, procédure lente et coûteuse.

C'est donc au niveau de cette procédure qu'il serait nécessaire de promouvoir certaines réformes. Annoncées depuis au moins deux ans par le Gouvernement, la modification du régime de l'expropriation n'a jamais vu le jour, le projet de loi initial, déposé en 1971, ayant finalement été retiré de l'ordre du jour du Parlement et celui qui devait le remplacer n'ayant jamais été déposé. On ne peut que regretter profondément cette hésitation et ce retard.

Une des plus grandes difficultés que rencontre la rénovation urbaine réside, on le sait, dans le coût élevé des immeubles bâtis, coût d'autant plus élevé que ces terrains sont situés à l'intérieur du tissu urbanisé. En outre, il est pratiquement impossible d'évaluer avec certitude l'importance de ce coût, trop de facteurs contribuant à rendre caduque toute estimation préalable (spéculation, mauvaise volonté des propriétaires, hausse accélérée des prix, décisions du juge de l'expropriation).

C'est donc principalement vers la détermination précise et contraignante de la valeur des immeubles urbains que doit porter l'effort entrepris pour surmonter l'obstacle foncier, qui devient chaque jour plus difficile à franchir pour les rénovateurs.

Parallèlement, il conviendrait sans doute de mettre plus fréquemment en pratique la procédure des Z. A. D., à condition que les moyens financiers suffisants soient dégagés et que la décision de « zader » intervienne assez longtemps avant l'acquisition proprement dite.

D'une manière générale, d'ailleurs, c'est la mise en vigueur d'une véritable politique foncière qui est indispensable. Elle permettrait aux collectivités locales, grâce à des financements spécifiques, de poursuivre sur de longues périodes, en profitant des occasions favorables, des acquisitions les mettant à même de préparer, dans de meilleures conditions, les opérations qu'elles entendent entreprendre dans l'avenir, en constituant les réserves foncières nécessaires. Certaines villes, qui ont su mener depuis longtemps une telle politique, peuvent aujourd'hui agir beaucoup plus facilement en matière d'urbanisme et, notamment, de rénovation urbaine.

Enfin, on peut estimer que l'institution d'un impôt foncier assis sur la valeur vénale déclarée des terrains à bâtir contribuerait efficacement à la régularisation du marché des valeurs foncières.

B. — *La propriété commerciale.*

Les secteurs à rénover sont souvent occupés par des commerces dont le caractère marginal et le rendement de trésorerie ne permettent pas d'assumer la charge d'une réinstallation dans des locaux neufs. En outre, il n'est pas toujours possible d'y retrouver la même surface commerciale qu'antérieurement, ni de réinstaller sur place toutes les activités anciennes.

Les difficultés de réinstallation des commerçants évincés conduisent ceux-ci à prétendre à des indemnités dont le montant est sans cesse en augmentation. La législation sur la propriété commerciale leur assure une position solide, tant dans les négociations à l'amiable que devant le juge de l'expropriation.

L'organisme rénovateur n'a guère de moyens de réduire la charge financière que représente l'indemnisation des commerçants.

On sait qu'il peut offrir un local de remplacement, au lieu et place d'une indemnité. Mais cette formule ne s'applique que rarement. Il conviendrait sans doute d'étudier les moyens de la développer davantage.

Il faudrait également examiner les possibilités de réinstallation non seulement dans le cadre de l'opération, mais aussi dans les autres zones d'habitation en cours de réalisation dans l'agglomération, voire en dehors de celle-ci.

D'une manière plus générale, on peut se demander si le régime français de la propriété commerciale, avec tout ce qu'il a de contraignant et de particulier, n'appelle pas des réformes profondes, ne serait-ce que pour mettre la législation française en harmonie avec celle des autres pays du Marché commun élargi.

Un mot doit être dit ici des artisans, qui sont souvent très nombreux dans les secteurs à rénover. Il s'agit souvent de très petites entreprises, payant un loyer très faible et dont la réinstallation n'est pas toujours possible, faute de locaux de remplacement équivalents sur place ou même en dehors de l'opération.

Pour résoudre ces graves problèmes du reclassement des artisans touchés par la rénovation urbaine, certaines mesures sont nécessaires :

- il conviendrait d'abaisser artificiellement le coût de construction des locaux artisanaux par la diminution ou même la suppression de la charge foncière, qui serait alors supportée par l'Etat ;

- il faudrait également développer les possibilités de crédit, à faible taux d'intérêt et à long terme, aux artisans qui désirent accéder à la propriété à la suite d'une opération de rénovation ;
- il serait, enfin, souhaitable, en liaison avec les chambres de métiers, de constituer des zones réservées à l'installation d'activités artisanales.

V. — DONNER AUX VILLES LES MOYENS D'UNE AUTORITÉ VÉRITABLE

Nul mieux que la collectivité locale n'est à même de connaître et d'apprécier toutes les données économiques, sociales et humaines d'une opération de rénovation. Nul n'est intéressé davantage à la réussite rapide et complète d'une telle opération, dont peut dépendre l'avenir de l'agglomération ou, à tout le moins, celui des habitants du secteur rénové et de sa périphérie.

1. Une autorité unique.

En outre, il est souhaitable que la rénovation, comme l'ensemble des sanctions d'urbanisme d'ailleurs, relève *d'une autorité unique, qui doit être celle de la ville.*

Si l'accord général se fait aisément sur ce principe, il faut bien mesurer que son application nécessite beaucoup de réformes qui restent à mettre en œuvre. Nous ne ferons que les énumérer rapidement ici, car nous les avons déjà évoqués précédemment.

2. Des pouvoirs effectifs.

Il faut d'abord donner aux villes *des pouvoirs effectifs très larges en matière d'urbanisme*, par la voie d'une véritable décentralisation. Mais il convient d'éviter que ces compétences soient contraintes de s'exercer dans un cadre juridique uniforme, car l'urbanisme, et la rénovation urbaine en particulier, appellent des solutions adaptées au milieu local.

3. Des agents compétents.

Les villes ont également besoin de disposer *des agents compétents en matière d'urbanisme*. La mise en place d'agences spécialisées est une solution qui doit être généralisée. Mais nous pensons

que, chaque fois que cela est possible, c'est dans le cadre municipal que les agents chargés de concevoir, de contrôler, voire de réaliser une opération de rénovation urbaine, doivent être intégrés. L'intervention d'un trop grand nombre de personnes extérieures à l'administration municipale ne nous paraît pas souhaitable.

4. Des procédures administratives nouvelles.

Les rapports de la ville avec l'Etat (administrations centrales et services extérieurs) appellent aussi des réformes. Il est nécessaire *d'alléger les contrôles, de simplifier et d'accélérer les procédures et de limiter au maximum la remontée des dossiers de rénovation urbaine vers Paris*. A cet égard, la décentralisation des décisions en matière de rénovation est souhaitable. Elle doit pouvoir se faire parallèlement à la mise en place du nouveau système de subvention, que nous avons évoqué et qui devrait faciliter cette décentralisation.

5. Une véritable maîtrise des sols.

Un autre objectif fondamental est *de permettre aux villes d'acquérir la maîtrise des sols*. Cela suppose, pour l'avenir proche ou lointain, la constitution de réserves foncières à l'aide de financements spécifiques. Mais cela suppose aussi que les opérations de rénovation urbaine du temps présent n'achoppent plus sur l'obstacle foncier pour des causes juridiques et financières qui deviennent inacceptables.

6. La propriété des sols aménagés.

Au surplus, la maîtrise des sols ne concerne que les moyens d'acquérir les terrains nécessaires à la réalisation d'un projet d'aménagement. Elle intéresse aussi l'avenir, c'est-à-dire *la propriété des sols à l'issue d'une opération de rénovation urbaine*. Or, dans ce domaine, la formule utilisée jusqu'à présent est celle de la cession aux utilisateurs des terrains libérés et équipés par l'organisme aménageur, agissant pour le compte de la collectivité locale. D'autres formules devraient être étudiées, afin d'être mises en vigueur aussi souvent que possible. Nous voulons parler ici des moyens pour la collectivité locale de conserver la propriété des terrains qu'elle aura équipés et de les mettre à la disposition des utilisateurs sous certaines conditions.

En effet, la cession en pleine propriété des terrains libérés et équipés présente de graves inconvénients. D'une part, nous l'avons dit, elle est souvent source de plus-values injustifiées pour les acquéreurs. D'autre part, elle recrée, pour les générations futures, le difficile problème de l'appropriation des sols, obstacle majeur de l'urbanisme.

Au contraire, le fait de conserver la propriété des sols présenterait des avantages considérables pour la collectivité locale :

- il permettrait une bien meilleure maîtrise des sols à l'avenir ;
- il constituerait un patrimoine immobilier qui, dans le futur, procurerait des revenus ;
- en fin de concession ou de bail, il redonnerait automatiquement à la collectivité une réserve foncière pouvant être affectée à tous les usages nécessaires à l'époque ;
- il freinerait la spéculation immobilière, en évitant qu'elle ne profite aux promoteurs ;
- il constituerait un élément de régularisation du marché foncier, au niveau d'un secteur ou même de l'ensemble de l'agglomération ;
- il permettrait, dans la mesure où l'usage des terrains serait acquis dans de meilleures conditions, de diminuer la charge foncière et de permettre ainsi aux promoteurs de s'intégrer plus facilement dans le régime des primes et des prêts à la construction, ce qui favoriserait l'implantation des logements sociaux ou intermédiaires dans les secteurs rénovés.

Diverses formules existent déjà dans la législation française, qui permettent aux collectivités locales de conserver la propriété des terrains des espaces rénovés (concession d'usage et concession immobilière des articles 14 et 48 de la loi d'orientation foncière ; bail emphytéotique ; bail à construction de la loi du 16 décembre 1964 ; vente à temps des droits de construire).

Il nous paraît indispensable que l'ensemble de ces formules soit étudié avec l'objectif de les adapter, le cas échéant, et d'inciter à leur utilisation. Un groupe de travail, constitué par des fonctionnaires, avait été chargé par le Gouvernement de M. Chaban-Delmas d'étudier la concession d'usage des sols. Nous souhaitons que son rapport soit publié et qu'il aboutisse à des mesures effectives.

Pour notre part, nous avons constaté, au cours de nos visites d'opérations de rénovation, que beaucoup de responsables ne sont pas convaincus par la formule de la concession des sols. Cette

absence d'intérêt ou même cette méfiance résulte sans doute partiellement du fait que cette formule est mal connue, parce que rarement utilisée. Mais il semble aussi qu'elle doive être améliorée sur certains points:

- problèmes que la gestion de ce patrimoine poserait aux collectivités locales ;
- moyens de financement adaptés à la nature de la concession des sols (probablement des prêts à long terme, dont la durée serait telle que les annuités seraient équilibrées par le produit des redevances versées par les utilisateurs).

7. L'imposition des terrains à bâtir.

Beaucoup de difficultés d'ordre juridique ou financier seraient certainement atténuées sensiblement par *l'institution d'un impôt foncier assis sur la valeur vénale déclarée des terrains à bâtir*. Cet impôt fournirait à la fois des ressources nouvelles aux villes pour financer le coût de l'urbanisation et une base d'évaluation certaine et objective pour l'acquisition de ces terrains par la collectivité.

8. Une participation financière des constructeurs.

Enfin, il nous paraît essentiel que *la question de la participation des constructeurs au financement des équipements publics* dans les zones de rénovation urbaine soit revue. On a souvent reproché aux responsables publics de la rénovation d'avoir une optique de comptables plutôt que d'urbanistes et d'économistes. Il nous semble que tel est bien le cas en ce qui concerne les équipements publics considérés comme devant être à la charge de la collectivité. On peut se demander s'ils ne devraient pas être en partie inclus dans les charges foncières que les constructeurs doivent payer. C'est, en effet, une vue bien juridique et administrative de dire que l'équipement public doit être entièrement à la charge de la collectivité publique.

En effet, dans le cas de la rénovation urbaine, les acquisitions de terrains aménagés, réalisées par les promoteurs privés, sont bien souvent — ou seront à terme — sources de plus-values ou de gains en capital importants, résultant de la revitalisation et du remodelage du centre urbain par la rénovation. Est-il normal que les particuliers profitent à plein de cet enrichissement, alors que la collectivité a difficilement financé l'achat de l'emprise publique supplémentaire et la réalisation des équipements collectifs ?

VI. — RÉNOVER LA VILLE PAR ET POUR L'HOMME

Enfin, nous voulons terminer sur ce qui nous paraît primordial dans la rénovation urbaine. Son objectif fondamental doit être de rénover la ville à la fois par et pour l'homme. Cela doit conduire à écarter aussi bien les comportements autoritaires et « technicistes » que les mentalités principalement préoccupées par la recherche du profit avant tout, afin de créer un milieu favorable à la vie et à l'épanouissement des hommes.

A. — *Rénover la ville par l'homme.*

La rénovation urbaine ne doit pas être conçue et réalisée dans un esprit de comptable ou de technicien autoritaire, mais en associant les hommes concernés à la préparation et au déroulement des opérations.

1. La préparation de l'opération.

Au niveau de la préparation, il importe d'*informer les habitants* et de *les associer aux études*.

Une opération de rénovation urbaine, c'est le bouleversement d'un vieux quartier. Lorsqu'elle est annoncée, elle suscite toujours des inquiétudes profondes dans la population concernée, inquiétudes qui peuvent se muer en opposition résolue, si le projet est mauvais ou simplement si l'information du public est insuffisante.

C'est pourquoi il est indispensable d'informer complètement et rapidement tous les occupants du secteur à rénover, en leur expliquant la raison et les avantages de ce projet. S'agissant de porter atteinte à un secteur déjà urbanisé, les méthodes secrètes ne sont pas de règle.

Informé ne suffit pas, il faut aussi consulter la population, lui demander son avis sur le projet et, le cas échéant, modifier celui-ci pour en tenir compte.

Une préparation des opérations ainsi conduite permettra finalement de gagner du temps — même si la consultation en fait perdre au départ — en réduisant les inquiétudes et les oppositions. Elle permettra aussi d'améliorer les projets en les adaptant aux souhaits exprimés par la population.

2. Le déroulement de l'opération.

Il ne suffit pas d'associer les occupants du secteur à la préparation du projet de rénovation, il faut encore, tout au long du déroulement de l'opération, rester en contact avec eux et tenir compte de leurs avis. Au fur et à mesure qu'avance la réalisation des travaux, de nouveaux problèmes surgissent. Il ne faut pas les résoudre seulement au niveau des administrations et des organismes responsables.

Il est indispensable qu'au moment où s'achève l'opération, tous les hommes concernés aient le sentiment d'avoir été consultés et d'avoir participé à sa bonne fin, même si on n'a pas forcément tenu compte de tous leurs avis.

B. — *Rénover la ville pour l'homme.*

Faire que la rénovation urbaine se fasse par les hommes concernés et avec eux ne suffit pas, il faut également que l'opération aboutisse à un ensemble fait pour l'homme, afin de répondre le mieux possible à ses besoins et à ses aspirations.

Quatre objectifs nous paraissent répondre à ce second impératif :

- assurer la réinstallation des occupants anciens ;
- laisser des possibilités de choix ;
- créer des villes belles, agréables et commodes ;
- former des communautés humaines intégrées.

1. Assurer la réinstallation des anciens occupants.

Trop souvent, la rénovation urbaine a pu être assimilée à une opération de chirurgie ou de bulldozer. Soucieux de remodeler et de revitaliser un tissu urbain vétuste, inadapté et insalubre, les responsables ont parfois été conduits à négliger les hommes qui occupaient ces secteurs. *Cette population est souvent largement composée de gens âgés ou de condition très modeste.* On estime à 20 % en moyenne la partie de la population appartenant à des catégories économiquement défavorisées et, parfois, socia-

lement inadaptées. Il peut s'agir aussi bien des occupants des logements que des petits artisans et commerçants, dont beaucoup vivent depuis longtemps dans ce milieu, auquel ils sont parfaitement accoutumés et dont ils ne songent pas à sortir.

Il faut donc tout faire pour assurer leur réinstallation soit sur place, soit ailleurs, en tenant compte de leurs désirs, de leurs goûts et de leurs moyens.

La réalisation des opérations de rénovation par la méthode dite des « tiroirs » permet évidemment d'assurer une réinstallation généralement peu traumatisante. Mais elle entraîne de sérieuses difficultés de synchronisation des opérations et n'est pas toujours possible.

Une autre méthode consiste à reloger tous les occupants d'un quartier dans un autre secteur construit à cet effet. Plus radicale, elle facilite les travaux de rénovation. Mais elle présente des inconvénients au point de vue humain et dépend aussi de la disponibilité en logements dans l'agglomération.

En fait, la difficulté principale réside dans le niveau de solvabilité des occupants. Pour ceux qui sont solvables et qui ont la possibilité de recourir au crédit, une réinstallation satisfaisante finit par être trouvée.

Il reste la fraction de la population touchée dont la solvabilité est trop faible.

En ce qui concerne les commerçants et les artisans dont les entreprises sont de très petite taille, il est souvent très difficile et parfois impossible d'assurer la réinstallation de leurs activités aussi bien sur place qu'ailleurs. Nous avons déjà examiné précédemment les solutions à envisager (1). Mais lorsqu'il s'agit de gens âgés — ce qui est très fréquent — il semble préférable de leur verser une indemnité d'éviction, majorée d'une sorte d'indemnité viagère de départ, et d'assurer leur relogement dans les mêmes conditions que pour les locataires de condition modeste.

Parmi ces derniers, certains pourront être relogés dans des H. L. M. Mais, bien souvent, plus de 20 % de la population touchée par la rénovation en seront financièrement incapables, en comptant les asociaux, également assez nombreux dans les secteurs à rénover.

(1) Voir page 77.

La solution de ce problème du relogement des gens de condition très modeste semble pouvoir être trouvée dans deux types de mesures qui seraient spécifiques de la rénovation urbaine :

- une aide spécifique à la pierre ;
- une aide spécifique à la personne.

a) *Une aide spécifique à la pierre.*

Outre une action plus efficace en faveur de la réalisation d'un pourcentage satisfaisant d'H. L. M. dans les secteurs rénovés ou à proximité, il serait nécessaire d'instituer une aide à la pierre particulière.

Les formules suivantes devraient être étudiées :

- des conditions de financement très avantageuses pour la réalisation par les collectivités locales de programmes de logements spéciaux, à loyers très bas ;
- réservation par la collectivité de terrains équipés, dont la charge foncière serait réduite à un montant compatible avec ce type de logements sociaux ;
- incorporation dans le bilan de l'opération du coût du terrain destiné à ces logements sociaux, au titre des dépenses de relogement, afin qu'il soit pris en compte dans le calcul de la subvention d'Etat à l'opération ;
- aide supplémentaire spécifique de l'Etat, afin de permettre la réalisation des programmes H. L. M. dans les secteurs à rénover, aide qui s'ajouterait à la subvention sur le déficit de l'opération et aux aides normales au secteur H. L. M.

b) *Une aide spécifique à la personne.*

Complétant l'aide spécifique à la pierre, une aide particulière à la personne devrait être mise en œuvre en vue d'assurer le relogement décent des plus défavorisés économiquement parmi les habitants des secteurs à rénover.

L'allocation-logement devrait être, en cas de rénovation urbaine, majorée d'une attribution spéciale, réservée aux vieillards, aux inadaptés sociaux et, d'une manière générale, à tous ceux dont les ressources seraient insuffisantes pour se loger décentement soit dans des H. L. M., soit même, éventuellement, dans les logements spéciaux financés par l'aide spécifique à la pierre.

2. Laisser des possibilités de choix.

Les nouvelles constructions implantées sur le secteur rénové ne doivent pas être d'une architecture et d'une disposition uniformes. Indépendamment des problèmes d'esthétique et d'agrément, une diversification est souhaitable pour laisser des possibilités de choix aux hommes et éviter de les condamner à un urbanisme standardisé à l'extrême.

Cette diversification doit porter sur plusieurs plans :

- plan économique : le choix entre l'achat et la location du nouveau logement ;
- plan esthétique : il ne faut pas édifier partout et toujours des bâtiments en forme de tours et de barres, mais s'efforcer de réaliser des formes architecturales diverses, souples et continues ;
- plan psychologique et social : il faut faire varier les conditions de densité et d'isolement, en réalisant des immeubles collectifs de tailles différentes, voire — mais cela ne peut malheureusement être qu'exceptionnel en cas de rénovation — des maisons individuelles. (Toutefois, l'offre d'un relogement dans une telle maison située à la périphérie de l'agglomération peut faciliter l'acceptation du déménagement par certains habitants des secteurs à rénover.)

3. Créer des villes agréables, belles et commodes.

Humaniser la réinstallation, laisser un choix aux hommes, ces objectifs doivent être complétés et renforcés par le souci fondamental d'offrir aux citadins des villes rénovées qui soient, à la fois, agréables, belles et commodes.

a) *Des villes agréables.*

Les problèmes financiers des opérations de rénovation publique et les impératifs financiers des opérations de rénovation privée ont abouti trop souvent à la constitution d'ensembles urbains offrant peu d'agréments à leurs habitants.

Nous songeons, en particulier, à cette surdensification qui caractérise un grand nombre d'opérations. A coups de dérogations aux règlements d'urbanisme et de modifications des projets initiaux, trop de secteurs à rénover ont vu leur bilan financier amélioré par une augmentation de la densité d'occupation des sols.

S'il est impossible de négliger les aspects financiers de la rénovation, nous ne pensons pas que cela doive se faire systématiquement par la réalisation d'ensembles trop denses et offrant, par conséquent, peu d'agréments pour la vie.

b) *Des villes belles.*

L'agrément réside aussi dans la beauté des sites urbains. On croit trop souvent que l'on peut compenser la densification des constructions en y éparpillant des espaces verts. En fait, si ces derniers sont nécessaires, ils ne sont pas suffisants pour donner beauté et vie à la ville.

Il faut aussi jouer de la diversité des volumes et des reliefs, du jeu des ombres et des couleurs et recourir davantage aux décorations et, en particulier, aux œuvres d'art. Il faut se comporter en paysagiste urbain et ne pas se contenter d'entourer les blocs d'immeubles de parkings, de pelouses et de quelques arbres.

On pourrait objecter que cela risque de coûter cher. Nous répondrons qu'on a déjà vu des réalisations d'urbanisme qui, bien qu'ayant coûté le même prix, sont très inégalement réussies sur le plan esthétique. Plus souvent que de crédits, c'est d'imagination, de dons artistiques et de connaissance du métier qu'ont besoin les architectes et les urbanistes.

Les récentes réalisations de l'urbanisme suédois et finlandais montrent clairement qu'il est tout à fait possible de concilier le progrès technique avec une esthétique urbaine et architecturale, dans des ensembles résolument modernes qui sont, cependant, à l'échelle humaine.

c) *Des villes commodes.*

Un ensemble urbain rénové n'est vraiment réussi que s'il offre également à ses habitants l'ensemble des équipements et services dont ont besoin les citadins d'aujourd'hui et de demain. Nous songeons par là d'abord à l'ensemble des équipements collectifs, y compris les équipements socio-éducatifs, et aussi aux services tertiaires publics et privés et aux commerces.

L'opération de rénovation est une occasion non seulement de réaliser un ensemble urbain vraiment complet, mais aussi de compenser l'insuffisance d'équipements et de services dont peuvent souffrir les quartiers voisins. Par là même, elle peut faciliter l'interpénétration entre les anciennes communautés d'habitants et la nouvelle.

L'opération de rénovation doit donc aboutir à créer un ensemble urbain complet et commode, offrant les avantages suivants :

- des équipements collectifs suffisants en qualité et en quantité, y compris dans les domaines socio-éducatifs ;
- des ensembles commerciaux restructurés ;
- des services tertiaires abondants, aussi bien dans les services publics que dans les activités privées (services municipaux, bureaux de poste, banques, assurances, etc.).

Sur le plan de la main-d'œuvre, il est également souhaitable que les habitants des secteurs rénovés trouvent sur place ou à une distance raisonnable des emplois suffisamment nombreux et diversifiés pour que les migrations alternantes quotidiennes soient réduites et non aggravées à la suite de l'opération de rénovation urbaine.

4. Créer des communautés humaines intégrées.

Dernier point qui conditionne la réussite d'une opération de rénovation urbaine, c'est de parvenir à créer des communautés urbaines intégrées. Cet objectif exige trois éléments :

- pas de ségrégation par l'habitat ;
- une participation des habitants à la vie collective ;
- des lieux de rencontre.

a) *L'absence de ségrégation par l'habitat.*

On a souvent reproché à la rénovation urbaine d'opérer une ségrégation par l'argent, en réalisant des logements de standing dans les secteurs rénovés, ce qui aboutit à chasser les anciens habitants peu fortunés, soit vers la périphérie, soit vers d'autres quartiers vétustes.

Cet aspect des choses n'est malheureusement que trop fréquent mais il ne constitue que l'aspect le plus connu de la ségrégation par l'habitat. Celle-ci peut prendre une autre forme. Dans un certain nombre d'opérations, en effet, on aboutit à des ensembles d'habitat cloisonnés socialement. C'est le cas lorsque, pour des motifs de rentabilité, on a réalisé des logements de standing d'une part et, pour des motifs sociaux, des H. L. M. d'autre part. On en arrive ainsi à constituer dans les secteurs rénovés deux mondes voisins mais qui s'ignorent.

Cette autre forme de ségrégation par l'argent est d'autant plus accentuée que les modalités d'attribution des H. L. M. aboutissent à en exclure les catégories sociales intermédiaires qui n'ont cependant pas les moyens d'occuper un logement de standing. En effet, dans certains secteurs rénovés, les promoteurs, coincés entre les impératifs financiers et sociaux, ont, plus ou moins délibérément, sacrifié le secteur du logement intermédiaire, éliminant ainsi un grand nombre de membres des classes moyennes.

Des ensembles urbains partagés entre logements de standing et logements H. L. M. sont de ce fait beaucoup trop contrastés socialement pour que l'intégration des communautés humaines soit réussie.

Il faut donc que les secteurs rénovés comportent, autant que possible, toute la gamme des logements allant du logement très social à l'immeuble de standing, sans négliger les habitations de catégorie intermédiaire.

b) *La participation des habitants à la vie collective.*

On dit parfois que la plus grande des solitudes peut être trouvée dans les villes et particulièrement dans les nouveaux ensembles. La rénovation urbaine n'échappe pas toujours à ce défaut.

Il est donc souhaitable de poursuivre l'association des habitants à la vie collective de la cité et du quartier bien au-delà de la fin de l'opération de rénovation.

Ainsi, dans toute la hiérarchie des équipements collectifs, depuis l'école publique jusqu'au club de photographie ou de musique et aux terrains de pétanque en passant par le dispensaire et l'enseignement ménager, on constate que si certains de ces équipements ont évidemment le caractère de services publics, d'autres peuvent manifestement être gérés par des associations locales d'habitants.

D'une façon plus générale d'ailleurs, il faut favoriser au maximum l'éclosion de communautés humaines actives au sein des secteurs rénovés, que ce soit dans un dessein éducatif, culturel, sportif ou distractif ou en vue de réfléchir sur la vie et l'avenir de la cité.

c) *L'existence de lieux de rencontre.*

Certains des équipements collectifs doivent constituer des lieux de rencontre, non seulement entre les habitants, mais aussi entre ceux-ci et les représentants de la collectivité locale, de l'administration et des gestionnaires des bâtiments et des équipements.

Il serait, en outre, souhaitable que dans toutes les opérations de rénovation, des espaces et des locaux soient réservés, sans affectation précise au départ. Au fur et à mesure que la nouvelle communauté se constituerait et se renforcerait, ils pourraient devenir les lieux où se développerait la vie culturelle et sociale.

Ainsi, par la participation des habitants à la vie collective de la cité et du secteur dans lequel ils vivent, par la multiplication des associations d'usagers et leur rôle dans les activités collectives, on en finirait peut-être avec la gestion autoritaire et paternaliste des immeubles et des équipements et on parviendrait peut-être à créer des communautés humaines unies et vivantes, intégrant harmonieusement les anciens et les nouveaux habitants dans les secteurs rénovés.

Bien sûr, tout ceci peut paraître irréalisable, dans la mesure où la rénovation urbaine est soumise à de rigoureux impératifs financiers. Mais on doit songer que ce qui ne semble pas rentable aujourd'hui peut le devenir à terme et que les problèmes humains et sociaux ne peuvent s'évaluer uniquement dans une optique comptable.

Créer un milieu urbain favorable à la vie collective et à l'épanouissement individuel des hommes nous paraît une tâche indispensable mais qu'aucun bilan financier ne peut raisonnablement comptabiliser. Nous estimons d'ailleurs que cette tâche relève beaucoup plus des collectivités locales que de l'Etat, car la rénovation urbaine est leur affaire.

CONCLUSION

Nous avons tenté, tout au long de ce rapport, de présenter au Sénat non seulement une description des données actuelles de la rénovation urbaine en France, mais aussi des critiques et des propositions positives dans le seul souci d'apporter aux Pouvoirs publics des éléments d'appréciation pour revoir et améliorer une politique actuellement atteinte par des difficultés et des retards que l'intérêt général commande de supprimer ou, à tout le moins, de réduire. Nous espérons avoir atteint cet ambitieux objectif sur quelques points.

En conclusion, nous voudrions simplement souligner les grands axes autour desquels nous paraît devoir s'ordonner une meilleure politique de rénovation urbaine dans notre pays.

Nous considérons que dans une action tout à la fois nécessaire et difficile, il faut tenir compte avec rigueur des réalités et de l'expérience acquise et en déduire toutes les adaptations d'objectifs ou de méthodes qui s'imposent.

A cet égard, il faut regretter, parce que la rénovation urbaine est indispensable, que l'Etat ait incité les collectivités locales à l'entreprendre, en leur promettant un peu légèrement que le budget national prendrait en charge les déficits inévitables de ce type d'opérations. Au début de la mise en œuvre de cette politique, ce genre de promesse a été faite un peu trop facilement, sans en mesurer toutes les conséquences. Les prévisions des IV^e et V^e Plans ont d'ailleurs illustré cette présomption et cette légèreté, leurs objectifs n'ayant pas été — et de loin — atteints.

En sens inverse, il ne faudrait pas, maintenant que l'expérience a montré l'excès d'optimisme des premiers temps, renoncer à une politique nécessaire ou en stopper le développement, comme cela se fait depuis 1968.

Il convient donc de définir d'abord de nouvelles bases de départ réalistes. Il semble, notamment, que s'impose une autre définition des méthodes possibles, qui tiennent vraiment compte des données juridiques et économiques de la société française. Au départ, on avait sous-estimé notamment le fait que le statut social de la France est actuellement mixte, pour ne pas dire hétéroclite,

comme cela apparaît bien en matière de rénovation urbaine. Avec une certaine inconscience, on avait ainsi oublié de mesurer toutes les conséquences qui découlent du fait que ce genre d'opérations consiste, à partir d'un espace urbain très largement privatisé au départ, à le faire acquérir et aménager par des collectivités publiques ou pour leur compte et, enfin, à le rétrocéder, en grande partie, à d'autres personnes privées. Ces trois phases sont sources de graves difficultés sur tous les plans : juridique, économique, financier, administratif, social, comme nous avons essayé de le montrer dans ce rapport.

Pour résumer l'essentiel, disons que les collectivités publiques, en quelque sorte coincées entre un double secteur privé, éprouvent le plus grand mal pour, au départ, acquérir et libérer les sols et pour, en fin d'opération, obtenir une juste compensation des charges qu'elles ont supportées pour aménager et équiper ces sols. Cela se traduit par des lenteurs et des dépenses excessives dans le premier temps, par des recettes insuffisantes dans le second.

Il faut donc revoir certaines des conceptions et des règles fondamentales qui ont cours dans ce domaine. Nous pensons, en particulier, aux règles relatives à la mise en jeu du droit de propriété des sols, des bâtiments et des commerces. Nous pensons également à cette conception qui veut que l'équipement public soit à la charge de la collectivité, sauf en ce qui concerne les réalisations desservant directement les futurs immeubles, ce qu'on appelle les travaux normalement à la charge des constructeurs. Une telle vue nous semble aujourd'hui dépassée. Les constructeurs, qui acquièrent d'un organisme rénovateur des terrains aménagés et équipés à un prix représentant seulement la valeur du terrain et le coût des seuls travaux desservant directement le futur immeuble, bénéficient en réalité d'une double plus-value. D'abord, ils disposent d'un terrain équipé, rénové et situé dans une zone bien placée ; ensuite, ce terrain est valorisé par les travaux d'équipement général du secteur rénové, alors que ces travaux restent intégralement à la charge de la collectivité. Il faudrait donc en revenir à une idée qui figurait dans la loi du 3 juillet 1961, instituant une redevance d'équipement, qui prévoyait que, dans les secteurs en voie de rénovation, les propriétaires intéressés auraient pu être tenus de participer à l'effort d'équipement collectif dont ils bénéficiaient. Cette participation pourrait avoir pour limite maximum le montant du déficit de l'opération.

Dans d'autres domaines également, le souci de l'efficacité doit conduire à définir de nouvelles méthodes. A cet égard, on doit souligner combien il est parfois nécessaire d'abandonner certaines notions dépassées et inadaptées. Ainsi, il conviendrait de supprimer les cloisonnements résultant de la distinction entre le secteur public, l'économie mixte et le secteur privé, afin de permettre que la conception et l'exécution des opérations puissent se faire au sein d'équipes pluridisciplinaires regroupant tous ceux qui ont leur mot à dire ou un rôle à jouer.

D'une manière générale, il faut donc, à partir des données réelles de notre société actuelle et des leçons de l'expérience, avoir le courage de faire des choix et, ces choix faits, décider et imposer les conséquences. Rien n'est pire que la confusion et l'indécision.

C'est dans plusieurs domaines que des choix sont indispensables. Il faut d'abord examiner attentivement l'ensemble des opérations de rénovation envisageables, afin de déterminer celles qui doivent être entreprises et selon quel ordre de priorité. A la limite, il n'est peut-être pas impossible que l'on soit contraint de renoncer au moins pour longtemps encore, à la rénovation de certains secteurs. Mais, de toute façon, il serait plus honnête et plus efficace de faire un choix, de le publier et de le respecter. Combien de villes, actuellement, sont dans la plus complète incertitude quant à la possibilité et à l'époque de réalisation de la rénovation de leurs vieux quartiers ? Cela n'est ni bon, ni acceptable.

Il faut également prendre une décision nette à l'égard des opérations privées de rénovation. Les opérations de caractère public, en raison des difficultés qu'elles rencontrent, ne connaissent qu'un développement limité, totalement stoppé d'ailleurs depuis 1968 pour l'engagement d'actions nouvelles. La rénovation privée, par contre, poursuit une évolution plus favorable. Il y a donc, nous l'avons dit dans ce rapport, intérêt à mettre en œuvre une complémentarité entre ces deux types d'actions et à le faire sans réticence, mais avec tous les contrôles et les contreparties nécessaires.

Un autre choix s'impose dans le domaine du droit existant, source de difficultés, de lenteurs et de dépenses. Sans vouloir bouleverser les bases juridiques de notre société, il faut bien tirer les conséquences résultant de l'évolution et des données du phénomène urbain dans la France d'aujourd'hui, qui n'est plus celle du

xix^e siècle, ni même du début du xx^e. Certaines des règles juridiques d'alors appellent de nécessaires adaptations en matière de propriété des sols, des bâtiments et des commerces.

Il faut donc faire ces choix et les faire rapidement, car les inconvénients de l'incertitude actuelle sont trop graves. Mais ces choix étant faits, il faudra encore en tirer et en imposer les conséquences.

Sur le plan budgétaire, il est indispensable de dégager les moyens nécessaires au déroulement satisfaisant des opérations qui auront été choisies et au respect du calendrier retenu. Presque tout, actuellement, va à l'encontre de cet impératif. Il faut prévoir des financements suffisants en volume, avec des modalités adaptées aux besoins des opérations choisies, et organiser des aides financières spécifiques de la rénovation pour résoudre d'une manière plus humaine les problèmes sociaux du relogement des plus défavorisés.

Les collectivités locales doivent recevoir les moyens propres à leur permettre d'être effectivement responsables de la rénovation des villes. Nous avons vu précédemment quels étaient ces moyens. Mais il faut aussi bien voir que cela comporte des charges, notamment pour la couverture du déficit « résiduel » d'une opération. Là encore, la netteté s'impose. Qu'une commune participe financièrement à un tel déficit n'est pas en soi inacceptable. Encore faut-il que les bases de cette contribution soient clairement définies et que la commune connaisse, le plus tôt possible, au moins l'ordre de grandeur de la dépense qui restera définitivement à sa charge.

Enfin, les réformes des principes et des méthodes de la rénovation urbaine doivent aussi être prises rapidement et énergiquement en ce qui concerne les personnes privées concernées, qu'il s'agisse des propriétaires et des occupants des secteurs à rénover, des organismes privés de rénovation ou des sociétés qui construiront sur les terrains libérés et aménagés. Une définition précise des droits et des devoirs de chacun permettrait de clarifier et d'accélérer des procédures nécessaires mais inadaptées.

Sur le plan des méthodes administratives mises en œuvre, des améliorations sont également souhaitables. Certaines procédures, nous l'avons vu, ont besoin d'être revues à divers stades des opérations, allant des études préalables à la garantie de bonne fin en passant par le contrôle et l'exécution.

Enfin, il est un objectif qui ne peut se définir en quelques lignes, car il correspond à un état d'esprit social beaucoup plus qu'à des règles précises et contraignantes. Il répond au souci, qui doit être constant et prédominant, d'adapter la ville à l'homme et non l'homme à la ville. On doit l'affirmer encore une fois, au moment de clore ce rapport d'information : quelle que soit l'excellence des principes et des méthodes, il sera impossible de réussir la politique de rénovation urbaine en France si ce souci ne colore pas, à tout instant, l'action entreprise.

ANNEXES

Les annexes au présent rapport d'information comportent :

- des notes sur les opérations de rénovation urbaine visitées par les membres du groupe de travail ;
- un exposé, fait devant le Congrès national 1972 des H. L. M., par M. Jean Lemoine, président du Colloque des rénovateurs, sur la rénovation urbaine.

I. — LA RENOVATION URBAINE DANS L'AGGLOMERATION LYONNAISE

La rénovation urbaine dans l'agglomération lyonnaise est particulièrement intéressante. Il s'agit en effet d'un ensemble urbain très ancien, qui dépasse déjà le million d'habitants.

Le groupe de travail a principalement étudié quatre aspects de l'action entreprise dans cette vaste agglomération :

- l'opération de la Part-Dieu ;
- la restauration du quartier Saint-Jean ;
- la rénovation du quartier du Tonkin, à Villeurbanne ;
- le domaine foncier des Hospices civils de Lyon.

A. — L'opération de la Part-Dieu.

1. — LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME

Tout à la fois cité administrative, ville nouvelle, centre culturel, centre d'affaires, centre commercial, la Part-Dieu sera le premier centre régional de décision.

Située en plein cœur de Lyon, sur la rive gauche du Rhône, la Part-Dieu était un quartier de cavalerie.

En décembre 1960, M. Louis Pradel obtient que l'armée se dessaisisse progressivement des 28 hectares de la Part-Dieu. En mai 1968, les derniers éléments militaires quittent ce terrain. En mars 1971, 3.000 habitants vivent déjà à la Part-Dieu. L'O. R. T. F. et l'E. D. F. sont installés dans leurs bureaux.

Le projet a pour « pères » : M. Louis Pradel, président de la Communauté urbaine de Lyon (Courly), M. Charles Delfante, directeur de l'atelier d'urbanisme, et M. Zumbrunnen, architectes en chef.

Il a un maître d'œuvre, la S. E. R. L. (Société d'équipement de la région de Lyon), société d'économie mixte qui associe les collectivités locales, la Caisse des Dépôts et Consignations, et la Société centrale d'équipement du territoire (S. C. E. T.).

a) *Le centre de décision de la Part-Dieu.*

Un centre de décision tel que celui de la Part-Dieu, ce n'est pas simplement le point de regroupement des hommes qui prennent les décisions dans les entreprises, mais c'est aussi et surtout le lieu susceptible de favoriser les échanges qui facilitent ces décisions.

Un centre de décision joue vis-à-vis de son environnement un rôle similaire à celui des métropoles d'équilibre dans le contexte national. Il constitue un pôle de croissance, d'animation et de services, en même temps qu'il offre à la décision une gamme d'auxiliaires nécessaires à sa mise en application : accès, moyens de communication, zones de rencontre, capacité d'accueil.

Une société trouve sur place :

- ses interlocuteurs quotidiens : administrations, clients, fournisseurs ;
- des lieux de réunion ;
- des infrastructures d'accueil, des hôtels et restaurants.

Les cadres et collaborateurs trouvent sur place :

- les avantages d'une grande ville ;
- les avantages de la province ;
- les avantages d'une région industrialisée ;
- des possibilités d'évasion importantes (tourisme notamment).

b) *Les caractéristiques de l'opération.*

Situation :

- 28 hectares au centre de Lyon, sur la rive gauche du Rhône ;
- à 2 kilomètres de la place Bellecour ;
- en bordure de la gare de la Part-Dieu ;
- sur le trajet du futur métro (station « La Part-Dieu ») ;
- en bordure de la future autoroute LY 2, autoroute urbaine jouant le rôle du boulevard périphérique à Paris.

Le programme est spécifique à Lyon.

Ce programme a été spécialement étudié en fonction :

- du plan d'ensemble de Lyon en l'an 2000 ;
- de la situation privilégiée de la Part-Dieu dans Lyon ;
- de l'environnement de Lyon ;
- du rôle devant être joué par la région lyonnaise de 1970 à 2000.

Il a été conçu pour permettre :

	Surface du plancher.
— <i>la vie administrative et civique</i> (126.000 mètres carrés) :	—
— une cité administrative d'Etat	73.000 mètres carrés
— une cité administrative de la communauté urbaine de Lyon	21.000 mètres carrés
— un centre E.D.F. et divers organismes complémentaires	32.000 mètres carrés
— <i>la vie des affaires</i> (200.000 mètres carrés) :	
— immeubles de bureaux permettant aux sociétés d'y installer leurs activités tertiaires (immeubles de 15 à 35 étages)	175.000 mètres carrés
— salles de conférences et de réunion, hôtels et restaurants	25.000 mètres carrés
— parkings ;	
— téléphones et télex en nombre suffisant ;	
— utilisation d'ordinateurs en « time sharing » avec nombreux terminaux ;	
— <i>la vie privée sociale et culturelle</i> (209.000 mètres carrés) :	
— immeubles de logement	36.000 mètres carrés
— centre commercial : grands magasins, boutiques, restaurants, cinémas, agences de voyages, banques, etc. (commerce situés à trois niveaux)	100.000 mètres carrés
— maison de l'O. R. T. F.	35.000 mètres carrés
— auditorium géant de 2.000 places	10.000 mètres carrés
— bibliothèque géante (la plus grande d'Europe)	28.000 mètres carrés

— *les espaces verts et la « respiration »* (190.000 mètres carrés) :

- circulation « paisible » à plusieurs niveaux :
- circulation des voitures au niveau du sol ;
- stationnement des voitures : à plusieurs niveaux (la plus grande partie des parkings, 11.000 places, est couverte) ;
- circulation des piétons (espaces verts, passerelles de circulation et terrasses) : niveau supérieur.

Des solutions durables pour les accès, le stationnement, les liaisons :

— *les accès routiers* :

1. *Création d'un axe Nord-Sud, l'autoroute urbaine LY 2*, véritable boulevard périphérique, dont l'achèvement est prévu pour 1980. Cette autoroute sera reliée à la Part-Dieu par des bretelles directes. LY 2 reliera entre elles les diverses autoroutes de liaison vers Genève, Grenoble, Marseille et Paris.
2. *Aménagement de deux axes Est-Ouest* reliant l'autoroute LY 2 à la presqu'île (LY 2, Part-Dieu, préfecture, place de la République), rue de Bonnel et rue Servient.
3. *Mise en sens unique de tous les grands axes de la rive gauche du Rhône.*
4. *Réalisation pour 1974, date d'ouverture du centre commercial, de carrefours à niveaux séparés* (Gambetta-Vivier Merle ; Gambetta-Garibaldi ; La Fayette-Vivier Merle) et *mise en souterrain de la rue Garibaldi* depuis le Nord du cours La Fayette jusqu'à la rue Mazenod.
5. *Les différents aménagements permettront de faire face au trafic créé par le centre de décision de la Part-Dieu :*
 - 32.000 véhicules/jour en 1974 ;
 - 57.000 véhicules/jour en 1980.

— *les transports en commun urbains* :

1. *Le métro prévu pour 1975* : la station « La Part-Dieu » sera le terminus de la ligne « Perrache-La Part-Dieu ».
2. *Les lignes d'autobus* (actuellement sept lignes) relient la Part-Dieu aux autres quartiers de l'agglomération lyonnaise. Une station d'autobus est prévue à proximité immédiate du centre commercial. Une nouvelle gare routière pourra être intégrée dans la gare S. N. C. F. la Part-Dieu.

— *le stationnement* :

- 11.000 places de parking sont programmées et seront en partie privées (6.000), en partie banalisées (5.000) (exploitation par concessions suivant le principe du parking payant).

— *les liaisons vers Paris, vers les autres régions, vers l'étranger* :

1. *Une gare de voyageurs à la Part-Dieu* fait actuellement l'objet d'une étude de la part de la S. N. C. F. Cette gare serait spécialisée dans les liaisons avec les futures villes nouvelles.
2. *Une liaison Lyon—Paris par turbo-train* extrêmement rapide fait l'objet d'une étude approfondie de la part de la S. N. C. F. La gare serait celle de la Part-Dieu. (Lyon—Paris en deux heures.)
3. *L'actuel aéroport de Lyon-Bron doit être complété en 1974 par le nouvel aéroport international de Satolas*, dont la conception permet l'extension au fur et à mesure des besoins.

c) *Les réalisations.*

Dès 1970, l'achèvement de certaines réalisations permet à la Part-Dieu de connaître une certaine activité. L'ensemble des aménagements devrait être achevé en 1975.

Réalisations terminées :

- Vie administrative..... Le centre E. D. F.
- Vie des affaires..... Les bureaux Moncey-Nord (3.400 mètres carrés).
Immeuble P. D. G. (Part-Dieu-Garibaldi).
- Vie privée, sociale, culturelle. Les logements « A » (résidence Desaix) (280).
Les logements Moncey-Nord (448).
La halle de détaillants Moncey-Nord.
Les commerces Moncey-Nord (2.200 mètres carrés).
La Maison de l'O. R. T. F.
- Parkings Le parking de la halle (500 places).
Le parking de Moncey-Nord (540 places).
Le parking « A », résidence Desaix (280 places).
Le parking de l'immeuble P.-D. G. (240 places).

Réalisations en cours :

- Vie des affaires..... Immeuble U. A. P. (Union des assurances de Paris).
Livraison 1972.
Immeuble M + M. Livraison : première tranche fin 1971,
deuxième tranche en 1973.
Immeuble de bureaux Britannia (40.000 mètres carrés).
Livraison en deux tranches en 1973 et 1974.
Hôtel de 300 à 400 chambres. Livraison en 1973 et 1974.
- Vie privée, sociale, culturelle. Bibliothèque. Livraison 1972.
Résidence du Lac (282 logements). Livraison en deux
tranches, en 1971 et 1972.
Centre commercial de 100.000 mètres carrés. Livraison
en 1974.
Auditorium de 2.000 places. Livraison en 1973.
- Parkings Parking de la résidence du Lac (210 places).
Parking de l'immeuble M + M (340 places).
Parking central (centre commercial) : 4.200 places.
Livraison en 1973.
- Circulation Galerie expérimentale du métro.
Travaux trémie Garibaldi.
Trémie Vivier-Merle (aménagement du carrefour Vivier-
Merle-La Fayette).

2. — LES DONNÉES FINANCIÈRES DE L'OPÉRATION

a) Bilan sommaire.

DEPENSES	RECETTES
Acquisition des terrains, évictions, démolitions, relogement 93.600.000	Cessions des terrains : Bureaux 65.300.000
Dépenses accessoires (frais d'études, de publicité, honoraires de la société, charges financières)..... 30.000.000	Centre commercial avec parkings) 47.300.000
Equipements à la charge des constructeurs..... 60.800.000	Autres (E. D. F., O. R. T. F., bibliothèque, auditorium, cité administrative, logements) 34.800.000
184.400.000	Cession parkings..... 13.000.000
	Cession emprise publique à la Courly..... 21.000.000
	Subvention de l'Etat..... 3.000.000
	184.400.000

Il faut ajouter à ces dépenses les équipements de voirie d'accès à la Part-Dieu, qui sont estimés à 80.000.000 F et qui seront financés pour 50 % par l'Etat, pour 25 % par le département et pour 25 % par la Courly (Communauté urbaine de Lyon).

b) Trésorerie.

L'Etat a préfinancé en 1962 et 1963, sur les crédits du F. N. A. F. U., l'acquisition des terrains militaires de la caserne (22,5 hectares), pour une somme de 27.700.000 F, remboursée en totalité par la S.E.R.L., à la fin de 1967.

La trésorerie de l'opération est assurée par des prêts d'un montant actuel de 40.300.000 F accordés à la S.E.R.L. par la Caisse des Dépôts et Consignations et dont le taux d'intérêt est bonifié par l'Etat (F.N.A.F.U.) et ramené à 3,5 % l'an.

Un nouveau prêt bonifié de 14.000.000 F est actuellement nécessaire pour la poursuite de l'opération. Il semble, par contre, que le bilan restera équilibré sans nouvelle subvention de l'Etat.

B. — La restauration de deux îlots opérationnels du quartier Saint-Jean.

Les quartiers Saint-Jean, Saint-Georges et Saint-Paul, habités à partir du III^e ou IV^e siècle, formèrent jusqu'au XVII^e siècle le cœur même de la cité.

A partir du XVIII^e siècle, ils furent désertés par les riches, et leur paupérisation progressive les tint à l'écart des grandes opérations d'urbanisme du XIX^e siècle.

La plupart des rues se retrouvent donc aujourd'hui à peu près telles que la Renaissance les a laissées (rue Juiverie, rue Saint-Jean, rue des Trois-Maries, rue du Bœuf, rue Saint-Georges, etc.).

Ces trois quartiers d'une superficie d'environ 22 hectares ont été déclarés « secteurs sauvegardés » en mai 1964.

Dès 1962, deux ilots opérationnels ont été choisis et ont fait l'objet d'études qui ont abouti à un projet de restauration et à l'octroi d'une subvention de l'Etat de 5.055.312 F.

Ces deux ilots numérotés 15 et 18 ont ensemble une superficie de 10.200 mètres carrés. Ils comprennent 47 maisons abritant 419 logements, 149 chambres meublées, 3 dortoirs et 50 activités commerciales. La population intéressée était d'environ 1.600 personnes.

Les chefs de famille étaient pour la plupart de condition modeste (82 % de manœuvres, ouvriers, employés ou retraités, 14 % de petits commerçants).

Parmi eux on trouvait 3 % de Nord-Africains et 21 % d'Espagnols et Portugais, qui occupaient principalement les meublés.

Sur les 419 logements décomptés, 129 étaient sous le régime de la copropriété.

La densité des constructions et leur surpeuplement ont conduit les auteurs du projet à prévoir l'agrandissement de nombreuses cours par la démolition de bâtiments vétustes, d'intérêt mineur, et la restructuration intérieure des bâtiments à restaurer, de sorte qu'on ne devrait plus trouver en fin d'opération que 269 logements.

La Société d'économie mixte de restauration du Vieux-Lyon (Semirely), chargée de l'opération, a entrepris l'acquisition des immeubles et parties d'immeubles à démolir et, conformément à la législation en vigueur, les propriétaires des immeubles à restaurer ont été invités ou bien à faire les travaux eux-mêmes, ou bien à en confier la réalisation à la Semirely ; si cette alternative ne leur convenait pas, ils se voyaient expropriés.

Devant l'importance des sommes à engager pour les travaux, le bénéfice trop lointain de la plus-value qui en résulterait (après remboursement des emprunts, soit vingt ou trente ans selon les cas) et aussi, il faut bien le dire, l'importance des indemnités d'expropriation, la plupart des propriétaires ont préféré vendre leur bien.

Aujourd'hui, quatre immeubles, dont un en copropriété, ont été restaurés aux termes d'un mandat donné à la société.

Elle a dû acquérir 33 autres immeubles, dont 14 par voie d'expropriation.

Les dix autres immeubles sont ou seront restaurés par les propriétaires eux-mêmes.

En tout, 52 logements dans huit immeubles restaurés ont été recréés, douze autres logements dans trois immeubles sont en cours.

La démolition de huit immeubles est achevée, quatre autres immeubles ont été complètement vidés de leurs occupants.

La société a dû jusqu'à ce jour reloger ou participer au relogement de 172 familles et vider 123 chambres meublées.

Les principales difficultés rencontrées concernent les relogements et le financement qu'il a fallu complètement repenser.

Relogements. — La restauration, telle qu'elle est poursuivie, nécessite le départ au moins momentané des occupants ; de plus, le déficit final de 150 logements et de la totalité des meublés posait des problèmes de relogements définitifs.

Mais la difficulté s'est accrue du fait que presque tous ceux qui auraient eu la possibilité de réoccuper un logement restauré ont préféré retrouver immédiatement un logement définitif plutôt que de subir un double déménagement pour revenir dans un logement au loyer plus élevé (3,5 à 4 fois les loyers actuels à la surface corrigée compte tenu des équipements nouveaux).

Enfin, bien que la réglementation n'en fasse pas une obligation, les responsables se sont efforcés de reloger les familles et les cas sociaux occupant les meublés.

Les opérations ont été sensiblement freinées par ces problèmes de relogements ; les familles refusent toujours les H. L. M. neuves, à cause des loyers et des charges plus élevées, ainsi que des frais de transport et des pertes de temps dus à l'éloignement.

Cependant, grâce à des échanges et aussi, dans de très nombreux cas, grâce à l'initiative des intéressés qui se relogaient eux-mêmes, moyennant une indemnité, les problèmes les plus aigus ont pu être surmontés.

Il faut néanmoins souligner que le nombre de relogements à assurer avant d'ouvrir un chantier retarde considérablement le début des travaux, et conduit la société à payer pendant plusieurs trimestres les loyers des appartements.

Financement. — L'état prévisionnel des dépenses et recettes établi à l'origine, faisait apparaître une dépense totale prévue de 12.507.000 F dont :

— acquisition d'immeubles à démolir, éviction et démolitions.....	2.990.000 F
— travaux de restauration	9.410.800
— frais et charges divers.....	106.200

Dans ces chiffres n'était comprise aucune acquisition d'immeuble à restaurer, dans l'ignorance que l'on était concernant l'attitude des propriétaires.

Diverses circonstances ont amené à revoir ces prévisions :

1° L'attitude des propriétaires qui ainsi qu'il a été indiqué ci-avant ont généralement préféré vendre leur immeuble que le restaurer ;

2° L'insuffisance des estimations globales sommaires des immeubles à démolir qui se sont vues multiplier par deux ou trois pour les immeubles entiers et par cinq à six pour les immeubles en copropriété ;

3° L'insuffisance de l'estimation des travaux, par suite de l'accroissement rapide des prix (environ 50 % entre 1963 et 1971) et une augmentation du volume des travaux explicables par l'état de vétusté plus prononcé que prévu des immeubles à restaurer.

Le nouvel état prévisionnel établi après modification du plan masse dans un but d'économie en 1971 fait apparaître un total de dépenses de 27.540.000 F dont :

— acquisition d'immeubles à restaurer (non prévue initialement).	4.850.000 F
— acquisition d'immeubles à démolir, évictions et démolitions.	6.264.000
— travaux de restauration	14.503.000
— frais et charges divers	1.923.000

La trésorerie de l'opération est assurée par des avances du Fonds national d'aménagement foncier et de l'urbanisme pour les acquisitions, par la subvention et des prêts du Crédit foncier pour les travaux.

L'équilibre final, devra être assuré par la revente en copropriété des locaux restaurés.

Jusqu'ici, les studios et les petits appartements restaurés se sont vendus sans trop de difficultés.

Par contre, les appartements au-dessus de 60 mètres carrés se vendent très difficilement.

Le quartier Saint-Jean est en effet peu attractif pour les familles en raison de la prolifération de clubs de nuit qui remplissent souvent les rues de jeunes noctambules bruyants.

La municipalité se préoccupe de ce problème qui, s'il pouvait être résolu, donnerait un espoir accru dans la réussite de la restauration du quartier.

L'influence des travaux entrepris dans le secteur opérationnel a incité un certain nombre de propriétaires à restaurer leurs immeubles de haut en bas, alors que jusqu'ici seules des boutiques en rez-de-chaussée se restauraient.

Par ailleurs, le Vieux-Lyon est de plus en plus visité par des touristes français et étrangers. Les Américains sont les plus surpris par la discrétion qui a masqué jusqu'ici l'existence en France d'un quartier Renaissance aussi étendu et homogène.

Ces deux constatations permettent d'affirmer que, quelles que soient les difficultés éprouvées pour la restauration systématique des immeubles, la lente dégradation que subissait le quartier depuis deux siècles a été enrayée et que le processus de réhabilitation est amorcé de façon très sensible et ne pourra que s'amplifier dans l'avenir.

C. — La rénovation du quartier du Tonkin, à Villeurbanne.

1. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Par délibération approuvée le 18 juillet 1959, le conseil municipal de Villeurbanne a confié à la Société d'équipement de la région de Lyon (S. E. R. L.), l'opération de rénovation du quartier du Tonkin.

La deuxième tranche de réalisation a fait l'objet d'un dossier de création de la Z. A. C. (zone d'aménagement concerté) qui a reçu l'accord du Conseil de communauté le 12 juillet 1971. Avant même que l'arrêté de création de Z. A. C. ne soit intervenu, la S. E. R. L. a poursuivi les études qui ont permis d'établir le dossier de réalisation de Z. A. C.

Il faut rappeler que dans un souci d'efficacité, le Ministère de l'Équipement a acquis des hospices civils de Lyon tous les terrains qui leur appartenaient à l'intérieur du périmètre. Une convention en date du 2 mars 1971 fixe les conditions dans lesquelles ces terrains seront remis à la Communauté urbaine. Cependant, dans le cadre de la politique foncière des collectivités publiques préconisée par M. le Ministre de l'Équipement, la S. E. R. L. en liaison avec les services de l'Équipement, a étudié la possibilité de location en s'inspirant de l'article 14 de la loi d'orientation foncière relatif à la concession d'usage des sols.

La Communauté urbaine resterait propriétaire des sols et elle consentirait par l'intermédiaire de la S. E. R. L. des baux pour une durée de soixante-dix à quatre-vingt-dix ans. Le droit au bail pourrait être fixé à 250 F le mètre carré hors œuvre, avec un loyer annuel de 4 F le mètre carré hors œuvre construit.

Afin de favoriser cette initiative qui présente l'avantage de doter la collectivité d'un patrimoine foncier dont le revenu annuel s'élèvera en fin d'opération environ à 1.400.000 F, le Ministère de l'Équipement apportera son concours de la façon suivante :

1° La Communauté urbaine de Lyon remboursera, en une seule fois, à l'expiration d'un délai de dix ans, le prix des terrains acquis par l'État (F.N.A.F.U.) ;

2° L'État cédera à la Communauté urbaine l'ensemble des terrains H.C.L. et celle-ci pourra en disposer immédiatement, étant entendu que l'État renoncera à l'inscription de son privilège de vendeur ;

3° Les besoins de trésorerie pendant dix ans pourront être couverts au moyen de prêts bonifiés, conformément à la réglementation sur la rénovation urbaine ;

4° Après ce délai, le découvert éventuel pourra faire l'objet d'un prêt bonifié gagé sur les loyers à venir.

En contrepartie l'équilibre financier de l'opération nécessitera de la part de la collectivité :

1° Le paiement correspondant à la prise de possession des terrains nécessaires aux constructions d'équipement publics ;

2° Une participation annuelle au titre de l'appropriation des terrains loués aux promoteurs sur la base de 1.000.000 F par an à partir de 1973 jusqu'en 1982, soit 9.000.000 F.

La S. E. R. L. aura donc un mandat pour gérer l'ensemble du montage de cette opération : c'est-à-dire qu'elle pourra conclure directement les baux avec les différents promoteurs, qu'elle pourra percevoir le montant des loyers et la participation financière de la collectivité.

Aménagement de la zone.

L'ensemble du quartier étudié par M. Marin, architecte urbaniste, est conçu de façon à ce que les circulations des véhicules restent périphériques. Seules les antennes de desserte des immeubles, garages et parkings pénètrent à l'intérieur du secteur d'habitation. Deux parkings publics pourront être réalisés, l'un sous la place Rivière, l'autre sous l'emprise autoroutière. La densité sera relativement importante, c'est pourquoi il sera imposé à chaque constructeur de réaliser une place de parking par logement à l'intérieur de son lot.

Il a semblé que le principe des garages collectifs fonctionnait mal, leur éloignement exerçant un effet dissuasif qui en réduit rapidement l'utilisation. Aussi a-t-on cherché à répartir des voitures près de chaque immeuble afin d'être sûr que les voitures se garent aux emplacements prévus à cet effet.

Programme et échéancier.

Programme.

Le quartier du Tonkin a une vocation essentiellement résidentielle. En effet, la proximité du Parc de la Tête d'Or et des nouvelles facultés, rend ce quartier très favorable à la réalisation de logements d'habitation. De plus, il sera particulièrement bien desservi par la construction future de l'autoroute urbaine LY 2 qui le reliera directement au centre directionnel de la Part-Dieu. Le programme pourra se réaliser en quinze ans et comprendra :

Logements	3.500 logements seront construits au total, comprenant vraisemblablement :
	400 logements non aidés ;
	200 I.L.N. locatif ;
	1.000 locatif avec prime et prêt ;
	1.800 accession avec prime et prêt ;
	100 P.S.R.
Bureaux	30.000 mètres carrés.
Centre commercial	Un centre principal de quartier de 4.000 mètres carrés environ.
Services administratifs	Deux groupes scolaires de 20 classes chacun plus huit maternelles ;
	Un centre socio-culturel comprenant des services administratifs, médicaux, éducatifs, détente et loisirs ;
	Les installations sportives polyvalentes.

Echéancier (voir page 107).

Observation financière.

L'opération pourra se dérouler d'une manière très satisfaisante. En effet la Communauté urbaine n'aura à participer financièrement que pour un montant de 9.000.000 F, en contrepartie duquel elle conservera la propriété des terrains. En outre, évidemment, les équipements publics (terrains et travaux) resteront entièrement à sa charge.

Echéancier des équipements :

NATURE	Total.	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Logements (nombre)	3.500	400	250	150	200	350	250	300	250	150	150	150	250	300	200	150
Répartition :																
Non aidés	400				100		100			100			100			
I. L. N.	200		100	100												
Locatif primé	1.000	400			100			200			150		150			
Accession primé	1.800		50	50		350	150	100	250	50		150		300	200	150
P. S. R.	100		100													
Groupes scolaires :																
20 classes + 8 maternelles		X			X											
Centre socio-culturel							X									
Installations sportives																
Gymnase					X											
Piscine					X											
Autres							X									

Conditions d'affectation des terrains.

Le terrain est loué par la Courly pour une durée de soixante-dix ans environ dans les conditions suivantes :

- *droit au bail* : 250 F hors taxes le mètre carré hors œuvre construit ;
- *loyer annuel* : 5 F hors taxes le mètre carré hors œuvre.

Conditions :

1. *A la charge du constructeur :*

- établir le rez-de-chaussée au niveau + 2 mètres par rapport au terrain actuel ;
- transparence du rez-de-chaussée ;
- construire sous dalle un nombre de parkings égal au nombre de logements ;
- prévoir une surcharge minimum de 1.250 kilogrammes au mètre carré sur la dernière dalle.

2. *A la charge de la S. E. R. L. :*

- établissement des réseaux jusqu'au droit des façades ;
- aménagement des accès et des abords ;
- réalisation d'une demi-place de parking au sol par logement.

2. — DONNÉES FINANCIÈRES

Surface totale : 411.913 mètres carrés dont :

- emprises privées : 251.737 mètres carrés ;
- emprises publiques : 160.176 mètres carrés.

a) *Bilan sommaire.*

DEPENSES	RECETTES
Acquisition des terrains, évictions, démolitions, relogement 99.930.000	Logements 84.000.000
Dépenses accessoires (frais d'études, frais financiers), etc.) 11.600.000	Bureaux et commerces.... 7.200.000
Equipements :	Terrains emprise publique. 13.460.000
— privé 15.000.000	Produits des loyers et produits financiers pendant la durée de l'opération.. 12.520.000
— public 10.500.000	Participation des collectivités aux équipements (domaine public et privé). 19.850.000
137.030.000	137.030.000

Nota. — L'opération devra être réalisée sans subvention de l'Etat.

b) *Trésorerie.*

L'Etat (F. N. A. F. U.) a acquis en 1970 et 1971 pour 27.000.000 F, les dix-sept hectares de terrains appartenant aux hospices civils de Lyon dans le périmètre de l'opération.

Ces terrains seront cédés à la Communauté urbaine aux termes d'une convention en cours d'établissement, mais dont les clauses principales, indiquées plus haut, ont reçu l'accord des parties.

Des prêts à taux bonifié par le F. N. A. F. U. seront consentis en cours d'opération.

D. — Le domaine privé des hospices civils.

1. — HISTORIQUE

Le domaine urbain des hospices civils de Lyon qui forme la part la plus importante de leur fortune immobilière a, pour origine, la donation faite, en 1638, au grand Hôtel-Dieu du pont du Rhône, par Catherine Lambert, épouse du sieur de Villiers, de sa propriété dite « Grange Lambert ».

Située sur la rive gauche du Rhône, elle comprenait 82 hectares de « broteaux », c'est-à-dire de terrains, parsemés de bancs de sable et de cailloux, couverts de broussailles et envahis par le Rhône.

A son tour, en 1684, Anne Pinet, veuve Dunois, légua à l'Hôtel-Dieu un domaine de 42 hectares de terre ferme, cette fois, sur la paroisse de Villeurbanne.

Au XVIII^e siècle, le domaine hospitalier des Brotteaux devait s'accroître de la terre de la Part-Dieu, propriété de 140 hectares dont 93 en « broteaux », objet de la donation faite, en 1725, aux pauvres de l'Hôtel-Dieu, par Mme de Servient, née de Mazenod, en expiation, suivant une tenace légende, de la catastrophe survenue par sa faute involontaire, le 11 octobre 1711, sur le pont de la Guillotière, où le passage de son carrosse avait été la cause de la mort de 217 personnes écrasées ou projetées dans le Rhône.

A ces trois libéralités principales s'ajoutèrent les acquisitions ou échanges faits par les recteurs de l'Hôtel-Dieu pour relier leurs propriétés, de telle sorte qu'en 1780, le domaine des Brotteaux s'étendant largement sur la rive gauche du Rhône, couvrait environ 480 hectares.

Son revenu ne dépassait pas 15.000 livres. Les terrains, broteaux et brotelons, étaient impropres à la culture; desservi par le seul pont de la Guillotière, l'accès du domaine était difficile et surtout il était périodiquement envahi par les débordements du Rhône. Pour y parer, les recteurs de l'Hôtel-Dieu et les échevins de Lyon décidèrent l'édification de la digue du Grand Camp, dont la construction eut lieu en 1757.

Cependant, à la suite de l'incendie de leurs dépôts situés sur la rive droite du Rhône, une ordonnance de police du Consulat lyonnais, contraignit les marchands de bois à s'installer sur la rive gauche. Cette décision amena les recteurs à créer deux bacs à traîlle, à péage, pour l'Hôtel-Dieu, qui facilitaient les communications.

C'est toutefois la construction, à partir de 1771, par l'architecte Morand, d'un pont de bois rattachant la presqu'île à la nouvelle ville de la rive gauche dont il avait tracé le plan, qui devait marquer le début du développement du domaine des Brotteaux.

En 1780, l'administration fit procéder, d'après un projet de Morand, à la division des terrains, à droite et à gauche du pont, en masses séparées par des voies parallèles et perpendiculaires au Rhône.

Treize masses furent vendues pour favoriser la construction d'immeubles sur ce lotissement dont le tracé rigoureusement géométrique devait s'étendre, ultérieurement, aux autres parties du domaine.

*
* *

Au XIX^e siècle, l'extension de la ville de Lyon, interdite à l'Ouest par le relief du sol, va s'effectuer sur les terrains de la rive gauche du Rhône où les hospices, au début du siècle, possèdent encore 450 hectares.

Facilitée par la division parcellaire, cette expansion vers l'Est transformera graduellement l'aspect du domaine.

Pendant le premier tiers du siècle, les Brotteaux gardent leur caractère champêtre, plus spécialement marqué à la Tête d'Or.

Si des constructions importantes s'élèvent autour de la place Louis-XVI (place du Maréchal-Lyautey), à côté, ont été édifiés, sur des terrains « affermés » pour neuf ans, des entrepôts ou des constructions adaptées au caractère d'un quartier qui reste avant tout un lieu de promenade et de distractions.

Dans ses *Oisivetés du sieur de Puitspelu*, Clair Tisseur évoque le temps où les Lyonnais allaient aux Brotteaux. Alors, les jardins de Paphos, de Flore, d'Idalie, les Montagnes Françaises ou les établissements établis, çà et là, par les entrepreneurs de spectacles et de bals, tel le sieur Spréafico, offraient autant de lieux de repos et de divertissements.

Le Conseil général d'administration, successeur des recteurs depuis 1802, portait un intérêt spécial à son domaine d'outre-Rhône. Chaque année, au printemps, une visite solennelle des Brotteaux, à laquelle étaient invités le préfet et le maire, avait lieu pour vérifier la manière dont les fermiers prenaient soin des fonds qui leur étaient loués et les dégâts faits sans cesse par le Rhône.

*
* *

Bientôt, la construction des ponts La Fayette et Saint-Clair, ouvrit sur les Brotteaux de nouveaux passages et des axes d'habitation.

Dès 1845, les terrains au Nord de l'avenue Duquesne étaient habités, puis vers 1853, les abords du cours La Fayette. Les noms de certaines rues rappelaient la mémoire des bienfaiteurs des hospices : Mazenod, Servient, Dunois, Chaponnay.

Le travail d'endiguement du Rhône, commencé en 1757, se poursuivait avec la généreuse contribution financière des hospices. Il devait durer jusqu'en 1856, année de la grande inondation. La construction des quais, entreprise à partir de cette date, évitera le retour des débordements du fleuve.

*
* *

Cependant, de 1860 à 1879, un centre industriel s'établit aux Brotteaux, de grandes usines de teinture et d'apprêt, de nombreuses petites industries s'y installent, les jardins commencent à disparaître.

Dans les dix ans qui suivent, la transformation du quartier s'accroît, les constructions s'élèvent sur des parcelles vendues dont le prix est judicieusement employé par les hospices, qui ne thésaurisent pas, soit à l'achat de terrains de remploi à la périphérie urbaine, soit à la création d'hôpitaux, ou à l'amélioration des services hospitaliers existants.

En 1890, l'hôtel de la préfecture est bâti sur un lot de quatre masses des hospices. Aux abords, de part et d'autre des rues Servient et de Bonnel élargies, de beaux immeubles s'édifient.

Malgré les cessions de terrains nécessaires à l'établissement de la ceinture fortifiée de Lyon et du quartier de cavalerie de la Part-Dieu, à celle de la voie ferrée Lyon-Genève et du parc de la Tête d'Or ; malgré l'abandon gratuit, à la ville de Lyon, du sol des voies créées aux Brotteaux qui avaient amputé de plus de 250 hectares le domaine, la plus-value des terrains permet d'en tirer un meilleur revenu. Alors qu'avant 1835, il ne dépassait par 100.000 F, il atteindra 1.500.000 F en 1884.

En 1881, la ténacité de Rivière, inspecteur du domaine, avait eu raison de la résistance opiniâtre de l'administration à son projet de création d'un quartier nouveau à la Tête d'Or sur des terrains, à l'état inculte, comprenant 35 hectares, et, en grande partie conquis sur le lit du Rhône après la construction de la digue du Grand Camp.

Le long de voies largement tracées, rappelant la mémoire d'administrateurs des hospices ou les péripéties de la campagne du Tonkin, s'élevèrent, sur les parcelles louées à des « fermiers généraux », de petites constructions avec des jardinets et des immeubles pour artisans. Le quartier, qui prit le nom de « Tonkin », formait une véritable cité dont la police générale fut assurée par les gardes des hospices, jusqu'en 1910, date de la cession du sol des rues à la commune de Villeurbanne, accompagnée du versement d'une somme de 950.000 F, pour leur mise en viabilité.

En 1910, bien que la consistance des terrains formant le domaine urbain ait été réduite à 140 hectares environ, leur revenu brut s'élevait à 2.000.000 de F.

*
* *

Les principes de la mise en valeur et de la gestion de ce domaine avaient été arrêtés, dès 1880.

Ils restent en vigueur aujourd'hui dans la limite des plans et des règlements d'urbanisme.

Divisés en lots, les terrains sont loués avec obligation de construire. La durée des baux, d'abord fixée à trente ans, est passée successivement à quarante-cinq ans, soixante ans, quatre-vingts ans, pour atteindre actuellement le maximum légal de quatre-vingt-dix-neuf ans.

Les cahiers des charges des baux témoignent depuis longtemps de préoccupations d'urbanisme très en avance sur leur temps, telle la création, dès 1887, sur chaque masse, de cours intérieures communes aménagées en jardins.

Une clause, intervenant dans le cadre de la liberté des conventions et dont la portée est généralement incomprise ou tendancieusement interprétée, prévoit la restitution du terrain nu à l'expiration du contrat.

La rigueur de cette obligation n'est d'ailleurs qu'apparente. En effet, la durée du bail a toujours été fixée de façon à permettre le plus large amortissement des constructions, et il est sans exemple qu'à l'expiration d'un bail l'administration ne l'ait pas reconduit, lorsque les constructions sont en bon état.

Tel est le cas de très nombreux immeubles édifiés dans le dernier quart du XIX^e siècle, avec un bail originel de trente ans ou moins.

*
* *

Aujourd'hui, le domaine urbain, bien que fortement amenuisé depuis 1945 par des échanges, tel celui de l'Hôtel des Invalides ou par de nombreuses aliénations, dont le produit a été affecté au service hospitalier, à l'achat de terrains pour la construction d'hôpitaux, parfois à l'édification d'immeubles à loyers, comprend encore 83 hectares dans les quartiers des Brotteaux, de Perrache et sur le territoire de la commune de Villeurbanne, ensemble qui peut être estimé à 250.000.000 F.

Il faut y ajouter 211 maisons à loyers, en général en bon état d'entretien qui représentent un capital approximatif de 50.000.000 F. Elles proviennent pour la majeure partie de libéralités, dont certaines remontent au xvi^e siècle, ainsi en est-il de la maison, 54, rue Mercière, léguée en 1589, par l'imprimeur Rouville, au grand Hôtel-Dieu, à charge pour ses recteurs d'en distribuer les revenus tous les cinq ans, aux descendants pauvres de sa famille.

Des biens ruraux, d'une contenance de 344 hectares, situés dans les départements de l'Ain, de l'Isère, du Rhône et de l'Oise, ainsi que 1.216 hectares de forêts dans l'Ain, l'Isère, la Saône-et-Loire et l'Eure où le tènement forme 1.100 hectares, complètent le domaine privé.

Ses revenus bruts s'élèvent actuellement à 10.000.000 F environ, l'importance de cette somme porte témoignage de la sagesse d'une gestion plusieurs fois séculaire. Après défalcation des charges, le produit net est affecté en totalité au service hospitalier.

Les chiffres indiqués restent valables pour 1972, sauf en ce qui concerne la surface des terrains urbains réduite à 60 hectares en suite de l'aliénation des terrains du Tonkin et le revenu brut qui doit s'élever en 1972 à 12.000.000 F.

2. — LA POLITIQUE DE GESTION DU DOMAINE URBAIN DES HOSPICES CIVILS DE LYON

Le régime foncier appliqué par les hospices est inséparable de l'histoire d'un domaine urbain enrichi et aménagé par les recteurs de l'Hôtel-Dieu, avant la Révolution de 1789 et, depuis, par les administrateurs des hospices civils de Lyon.

En 1963, ce domaine urbain comprend 97 hectares de terrains à Lyon et Villeurbanne qui ont été loués nus en vertu d'un bail originaire qui, sauf les larges exceptions des baux de longue durée consentis depuis 1920, a été reconduit pour des périodes de trois, six, neuf et douze ans ou davantage, ou bien d'année en année.

En effet, si les immeubles édiflés sur les terrains des hospices sont en bon état à la fin du bail ou s'il n'existe pas de projets de reconstruction sur les parcelles occupées, l'administration ne procède pas à la reprise du sol.

L'originalité des baux consiste essentiellement à écarter les dispositions de l'article 555 du Code civil, en exigeant en fin de bail la *démolition des constructions édifiées sur le terrain, vidées de tous occupants, et sans indemnité au profit du preneur.*

Cette clause, depuis la loi sur la propriété commerciale, a fait l'objet de multiples interprétations. La jurisprudence en admet la validité si l'immeuble a été édifié sur le terrain pour l'usage principal d'habitation. Si, au contraire, le bail a été consenti à un commerçant ou à une société à forme commerciale et que les locaux soient affectés à un commerce ou à une industrie exploitée par les preneurs, ceux-ci bénéficient de la propriété commerciale.

Les terrains composant le domaine urbain des hospices ont été divisés en masses, dès la fin de l'ancien régime et au fur et à mesure du développement de la ville sur la rive gauche. Ces masses numérotées ont reçu des constructions assez disparates jusqu'au moment où l'administration, faisant de l'urbanisme avant la lettre, a institué des servitudes de cour commune (en 1880), soit pour les parcelles vendues, soit pour celles destinées à la location.

En cas de vente d'une masse entière, avec obligation de constituer une cour commune, l'administration voulant conserver un moyen de contrainte à l'égard des propriétaires riverains, *conservait la propriété d'un mètre carré indivis de la cour à créer.*

Dès 1920, l'administration établit divers plans d'utilisation rationnelle de ses terrains (cours communes, établissement de servitudes *non aedificandi* ou *non altius tollendi*, recul des constructions par rapport à l'alignement des voies publiques, etc.).

Ces plans étaient de nature, par une excellente division des lots et par les obligations des cahiers des charges des baux ou des ventes à améliorer le domaine urbain, à le « valoriser ».

La meilleure expression de cette politique date de 1938. Le plan établi à cette époque a été partiellement exécuté. Il avait le mérite rare de précéder la loi de 1943 sur le lotissement obligatoire.

Actuellement, de nouveaux lotissements sont imposés par les services du Ministère de la Construction, dans le cadre de l'exécution des plans d'urbanisme.

Si, de 1948 à 1954, les constructeurs ont paru répugner à la formule des baux de longue durée et se sont efforcés, par tous les moyens de pousser l'administration à la vente de ses terrains à bâtir, cette attitude s'expliquait par la modicité du prix des terrains à Lyon en raison notamment de l'insuffisance de la concurrence dans la construction.

D'ailleurs, la conjoncture était favorable aux constructeurs, les besoins de la trésorerie des hospices ainsi que l'obligation de rajeunir l'équipement hospitalier, devaient contraindre l'administration à aliéner d'importantes fractions de son domaine.

Depuis 1956, la situation financière des hôpitaux s'est améliorée sensiblement et surtout le prix des terrains urbains a subi une forte hausse.

Ce double phénomène a permis de revenir à la politique traditionnelle des baux de longue durée. Les hospices conservent ainsi un patrimoine dont la substance a été fortement diminuée depuis cent cinquante ans, mais dont la valeur est croissante, et les constructeurs n'ont pas à immobiliser un capital considérable, en achat de terrain.

La durée des baux actuellement consentis, varie suivant l'importance de la construction (quinze ans par « niveau » ; soixante ans pour des « Logécos » ; quatre-vingt-dix-neuf ans pour des immeubles de construction traditionnelle). *La durée du contrat est toujours établie pour permettre au constructeur un large amortissement de ses dépenses.*

Le loyer est calculé au taux de 2,50 % de la valeur du sol au mètre carré telle qu'elle résulte de divers recoupements, notamment du fichier immobilier de l'Administration des Domaines ou encore des expertises judiciaires *fréquemment provoquées par l'administration des hospices à l'occasion des revisions de prix ou des renouvellements des baux.*

Le prix du loyer est révisable par périodes triennales.

La cause du bail demeure l'obligation de construire. Le contrat contient à cet effet un arsenal complet de sanctions.

Pour les immeubles anciens, qui bénéficient de baux renouvelés ou prorogés le taux du loyer ne s'élève qu'à 2 %.

Eu égard aux situations nouvelles qui découlent de la propriété commerciale, l'administration, qui ne peut reprendre la libre disposition de sa chose, a été amenée à appliquer un taux de loyer supérieur qui varie, suivant les cas, de 3,5 % à 5 %.

Outre le loyer, le preneur rembourse l'impôt foncier.

Les constructeurs ou les propriétaires lyonnais s'accrochent parfaitement de la situation juridique qui résulte des baux des hospices.

Il n'en est évidemment pas de même des étrangers à la ville qui trouvent surprenant qu'on puisse être propriétaire d'un immeuble ou d'un appartement édifié sur le terrain d'autrui. Cet étonnement est généralement intéressé.

Cependant nul ne peut contester le droit d'un propriétaire, sauf les limitations légales, de donner à son bien l'utilisation qu'il désire.

Les hospices sont donc bien fondés dans la mesure où la loi leur permet de posséder un patrimoine, d'en conserver la substance. Le procédé qu'ils utilisent depuis plus d'un siècle, s'il a suscité des critiques, a donné les preuves positives de son excellence. Ils conservent un capital-terrains et le revenu qu'ils retirent des loyers n'est pas négligeable.

Quant au propriétaire des constructions, il paye un loyer dont le montant demeure raisonnable, il peut d'ailleurs obtenir la revision du prix s'il l'estime excessif et à défaut d'accord amiable, par la voie judiciaire. Enfin et surtout le bail s'analyse en un droit de superficie qui comporte l'exercice à son profit dans sa plénitude du droit de propriété, pendant la durée du contrat.

Certes, l'obligation de restituer le terrain nu en fin de bail peut paraître excessive, mais il faut rappeler que la convention intervient dans le cadre de l'article 1134 du Code civil et que les précédents permettent d'affirmer qu'un tel bail échu a généralement été prorogé par les hospices, lorsque les constructions étaient en bon état à la fin du bail.

Au surplus, le procédé n'empêche pas l'exercice du crédit hypothécaire pour l'édification de l'immeuble. Si les hospices ne peuvent évidemment pas renoncer, au bénéfice d'un tiers privilégié, à l'exercice de l'action révolutoire, une clause du contrat prévoit expressément des garanties au bénéfice du Crédit foncier, prêteur habituel.

Il est à souligner que, si les hospices ont envisagé à une certaine époque (vers 1875-1880) de faire des baux emphytéotiques, les inconvénients d'une telle formule sont apparus assez rapidement et l'administration y a renoncé. Seuls deux terrains sont actuellement loués de cette manière.

II. — LES OPERATIONS DE RENOVATION DE LA VILLE DE TOURS

A. — La rénovation des quartiers Nord-Ouest.

La ville de Tours a confié à la S.E.M.A.V.I.T. (Société d'économie mixte d'aménagement de la ville de Tours), par convention en date du 28 mai 1962, approuvée le 31 juillet 1962 par M. le Préfet d'Indre-et-Loire, les études préliminaires concernant l'opération de rénovation dont le périmètre est délimité de la façon suivante :

- Au Nord : boulevard Preuilly, quai du Port-de-Bretagne et du Pont-Neuf ;
- A l'Est : rue Bretonneau, place du Grand-Marché ;
- Au Sud : rue Rouget-de-Lisle, place des Halles, rue des Trois-Ecritoires ;
- A l'Ouest : place Desmoulins.

Par délibération du conseil municipal en date du 26 mars 1962, puis du 25 novembre 1963, la ville de Tours a décidé de procéder à la rénovation des îlots délimités de la façon suivante :

- Au Nord : quai du Port-de-Bretagne et du Pont-Neuf ;
- A l'Est : rue Bretonneau, place du Grand-Marché ;
- Au Sud : rue Rouget-de-Lisle et place des Halles, rue des Trois-Ecritoires ;
- A l'Ouest : rue Delperier et rue de la Madeleine.

La partie ouest de l'opération, vers la place Desmoulins, reste pour l'instant une zone d'aménagement différé afin de permettre à la ville de Tours de préempter les terrains en vue d'éviter la spéculation foncière qui pourrait s'instaurer dans ce quartier en pleine mutation.

Sans entrer dans le détail des raisons qui ont motivé la décision de la ville de procéder à l'opération de rénovation, on peut rappeler que celle-ci tient compte des éléments suivants :

- garder au quartier restauré un caractère « tourangeau » en limitant les démolitions aux immeubles vétustes et en harmonisant les constructions nouvelles avec les immeubles conservés ;
- remédier aux difficultés de circulation dues à l'absence de voies adaptées au trafic actuel et aggravées par la présence des halles ;
- répondre aux préoccupations sociales en assurant le relogement sur place d'une partie des occupants des immeubles démolis ;
- limiter au maximum la charge financière incombant à la ville de Tours, étant entendu que dans les opérations de rénovation la reconquête du sol coûte cher.

L'ensemble des îlots représente une superficie de 134.882 mètres carrés, répartis en :

- emprise privée : 88.574 mètres carrés ;
- emprise publique : 46.308 mètres carrés.

I. — ASPECT TECHNIQUE

Pour permettre l'étude, il faut noter que la zone à rénover a été subdivisée, au plan parcellaire, en différents secteurs eux-mêmes subdivisés en unités foncières réparties suivant l'état des immeubles devant être acquis pour être démolis ou simplement restaurés.

En ce qui concerne les voiries et équipements existants, on peut noter que seules quelques rues principales permettaient le stationnement d'une file de voitures. Par contre, les rues intérieures des îlots ne permettaient pas le stationnement d'un véhicule.

La nécessité d'améliorer les voies existantes, de supprimer les ruelles devenues sans intérêt, de faciliter la circulation par la création d'axes Est-Ouest et Nord-Sud a été prise en considération lors de l'établissement du plan masse de reconstruction.

Composition des îlots.

La zone à rénover comprend 477 immeubles, représentant 1.414 logements qui seront démolis du fait de leur état insalubre, vétuste ou médiocre. La plupart de ces immeubles ont été construits depuis plus de cent ans. Ils présentent, en général, des façades assez étroites, ont deux étages en moyenne et sont recouverts d'ardoises.

Au 1^{er} janvier 1971, 332 immeubles ont été acquis par la S. E. M. A. V. I. T., dont 188 démolis. Sur le reste, 125 immeubles sont réservés en attendant leur démolition à des opérations relogements, dites « à tiroir ».

II. — ASPECT SOCIAL

Cette question a fait l'objet d'études générales poussées. On peut tirer de ces travaux un certain nombre de données et à titre d'exemple pour ce qui concerne certains îlots :

1. *Composition des logements.*

Dans les 200 immeubles environ à démolir, on a dénombré :

- 504 logements ;
- 1.058 pièces, dites principales ;
- 1.193 personnes.

Il ressort de ces chiffres qu'il y a en moyenne :

- un peu plus de deux pièces par logement : $1.058/504 = 2,1$;
- plus d'une personne par pièce : $1.193/1.058 = 1,1$.

Les résultats des enquêtes font ressortir un surpeuplement inadmissible dans 20 % des cas.

2. *Structures de la population.*

La population est composée pour plus de la moitié par des célibataires ou des ménages sans enfant, pour un tiers par des ménages avec un ou deux enfants, pour un dixième par des familles très nombreuses.

3. *Age de la population.*

La population se répartit en deux catégories :

a) Une population âgée (cinquante-cinq à soixante-dix ans) pour les célibataires et les ménages sans enfant ;

b) Une population enfantine importante (cinq à quinze ans) provenant notamment des familles nombreuses composant un dixième environ de la population des îlots.

III. — ASPECT ÉCONOMIQUE

1. *Activités de la population.*

La population active, c'est-à-dire exerçant une activité productrice de ressources, s'élève à 60 % de la population totale. La répartition professionnelle de cette population est la suivante :

- ouvriers spécialisés ou non, 47 % ;
- commerçants et artisans, 20 % ;
- employés, 22 % ;
- service domestique, 8 % ;
- divers, 3 %.

2. *Ressources des habitants.*

A part quelques commerçants disposant de revenus normaux, la population ne dispose que de ressources généralement faibles. La moitié de la population ne dispose même que de ressources considérées comme très faibles et un dixième des habitants peuvent être considérés comme économique faibles.

En conclusion, on peut affirmer que l'étude de la situation économique et sociale des îlots met en lumière l'intérêt social de l'opération de rénovation (reloger les intéressés dans de meilleures conditions) mais aussi les difficultés économiques qui pourront en résulter pour les intéressés et qui impliquent qu'un effort particulier soit fait en leur faveur (allocation loyer, etc.).

IV. — RELOGEMENT DES OCCUPANTS

Il s'agit d'un problème crucial et déterminant pour la réussite de l'opération. A cet effet, il semble intéressant d'apporter les précisions suivantes : 797 familles ont été déplacées depuis le début de l'opération, soit une moyenne d'environ 100 déménagements par an. Sur ces 797 familles :

- la ville de Tours en a relogé 443 à titre définitif, dont 127 en P. S. R., 228 en H. L. M., 18 en accession à la propriété et 10 en foyer de personnes âgées ;
- la S. E. M. A. V. I. T. en a relogé 211 à titre provisoire, dans le secteur de la rénovation et à proximité ;
- enfin, 143 familles se sont relogées par elles-mêmes.

Ce bilan est particulièrement positif si l'on sait toutes les difficultés que ce problème présente pour faire accepter à des personnes vivant dans ce quartier, de déménager pour s'installer même dans des quartiers proches.

On constate également par ailleurs que fort peu de foyers ont des ressources suffisantes pour pouvoir se loger décemment, et c'est particulièrement le cas des 211 familles relogées par la S. E. M. A. V. I. T., dont près de la moitié ont des revenus inférieurs à 600 F par mois. Ceci pose un problème crucial à la municipalité, qui en a parfaitement conscience.

V. — PLAN MASSE DE RECONSTRUCTION

Le plan masse a été établi par M. Labadie, architecte D. P. L. G. à Tours.

Le dossier de plan masse a été soumis au Conseil d'architecture, qui a donné son approbation officielle le 17 septembre 1962.

L'étude de M. Labadie a été guidée par plusieurs considérations :

- conserver au quartier restauré son caractère « tourangeau » en harmonisant les constructions nouvelles avec les immeubles conservés en dégagant les perspectives et les vues sur les monuments du quartier (Notre-Dame-de-la-Riche en particulier) ;
- assurer à chaque logement les conditions normales de salubrité et de prospect, notamment par création de grands espaces verts ;
- réaliser une opération financièrement possible en évitant de démolir des immeubles rendus onéreux, le plus souvent par la présence de commerces ;
- assurer des voies de communications intérieures au quartier d'une largeur suffisante ;
- permettre le stationnement des véhicules par la création de parkings pour les voitures particulières.

Le plan masse prévoit :

280 logements H. L. M. ;
330 primés accession ;
162 primés location ;
240 non aidés,

soit 1.012 logements au total.

D'ores et déjà, les logements suivants sont réalisés :

84 H. L. M. ;
103 primés accession ;
70 primés location,

soit 257 logements au total.

Cette vaste opération de restructuration d'un quartier central de la ville de Tours nécessite des délais de réalisation relativement importants puisque l'opération ayant commencé en 1962, l'achèvement devrait se situer aux alentours de 1978.

Cependant, au cœur de cette vaste opération de rénovation se trouvent quelques immeubles fort anciens, témoignage réel du passé de la cité. On ne saurait donc concevoir une rénovation sans la compléter par une opération de restauration.

C'est ainsi que, dans un premier temps, un secteur opérationnel a été défini autour de l'église Notre-Dame-de-la-Riche et de la place de la Victoire. Trente-six immeubles seront restaurés avec le concours de l'Etat, soit par leur propriétaire, soit par la S. E. M. A. V. I. T., après les avoir acquis.

Il s'agit d'un travail de curetage, en profondeur comme en surface, nécessité par des siècles de manque d'entretien, afin de redonner à ces immeubles le cachet extérieur qui en fait la valeur et le confort intérieur nécessaire à la vie du xx^e siècle.

B. — La restauration des quartiers anciens à Tours.

Tours est l'une des premières villes de France dans laquelle la restauration des quartiers anciens a fait l'objet d'une intervention opérationnelle.

On sait que la loi du 4 août 1962 sur la restauration immobilière a un double objet :

- protéger dans les villes classées secteurs sauvegardés des ensembles immobiliers importants (parfois près de 100 hectares) contre les dégradations ou les changements de structure qui seraient la conséquence des injures du temps ou de l'évolution technique des centres d'agglomération. Il s'agit alors d'établir un plan dit « de sauvegarde et de mise en valeur » qui n'est autre chose qu'un plan d'urbanisme motivé et inspiré par la protection d'une architecture de qualité ;

— mettre en œuvre d'une manière systématique sur des secteurs préférentiels (de 2 à 4 hectares) une action de restauration définie dans un premier temps d'une manière aussi précise que possible au moyen d'une étude dont le double objet est d'évaluer les conséquences sociales et économiques, et d'estimer les moyens financiers de réalisation. Cette étude une fois approuvée entre dans une phase d'exécution, pratiquement confiée par la ville à une Société d'économie mixte et bénéficie de l'autorité qui s'attache à la déclaration d'utilité publique.

A Tours, les mesures de protection correspondant à l'existence d'un secteur sauvegardé sont déjà pratiquement assurées dans une partie de la ville (les quartiers Nord-Ouest) et devraient l'être dans les quartiers Nord-Est dans un délai rapproché.

A ce sujet, il est intéressant de rappeler que les quartiers anciens de Tours se sont constitués peu à peu au cours des époques les plus reculées ; ils étaient ceinturés par des murailles et formaient deux îlots importants : l'un à l'Est, dit la Cité, l'autre à l'Ouest, dit Châteauneuf. Le lien qui s'était établi entre ces deux quartiers a été matériellement tranché par la rue Nationale, mais les axes de ces quartiers subsistent encore aujourd'hui. Il s'agit à l'Est de la rue du Commerce et à l'Ouest pratiquement en vis-à-vis par rapport à la rue Nationale de la rue Colbert.

L'avenir de la restauration des quartiers anciens à Tours semble donc bien engagé ; l'ensemble de ce qui doit être sauvegardé a déjà attiré l'attention des pouvoirs publics et les premières réalisations dans les quartiers Nord-Ouest sont actuellement en cours. Ce sont ces réalisations qui font l'objet des indications ci-après :

Les opérations en cours.

Le quartier Nord-Ouest représente environ 10 hectares. Il est bien encadré par un quadrilatère de voies importantes et sa dimension est assez limitée pour ne pas constituer un obstacle au développement des équipements intéressant l'agglomération tout entière. Sa situation géographique est privilégiée et le fait que la nouvelle faculté des lettres soit implantée au Nord de ce quartier ajoute encore à sa valeur d'urbanisme. L'état de ce quartier avant que la restauration ne soit entreprise pouvait être décrit en quelques mots : absence d'équipements publics convenables, absence de confort même élémentaire dans les logements, densité bâtie excessive entraînant une absence d'ensoleillement. Sur le premier point, la création des égouts, le renforcement des canalisations d'eau, de gaz, d'électricité sont réalisés pour partie, programmés pour le reste. Quant au confort des logements, il est assuré au fur et à mesure de l'exécution des travaux de restauration puisque aussi bien ces travaux ne concernent pas seulement la solidité des immeubles et la mise en valeur architecturale mais également le confort de l'habitation. Enfin, la réalisation des opérations de restauration rendra ensoleillement et éclairage aux logements.

Les deux opérations actuellement en cours concernent un hectare environ, près de 300 logements et seulement 30 activités économiques.

Ces opérations ont chacune nécessité la démolition de constructions insalubres surajoutées au cours des siècles et dont la disparition rend les parcelles intérieures des îlots à leur destination première.

La restauration des immeubles qui constitue évidemment l'essentiel de ces opérations est conduite en plein accord avec les propriétaires qui donnent mandat à la Société d'économie mixte elle-même chargée d'exécuter les travaux décidés par le préfet en faisant appel à divers moyens de financement. Ces moyens sont pour une part importante des prêts du Crédit foncier à long terme, des apports personnels des propriétaires et une subvention de l'Etat (5.200.000 francs environ). Leur exécution nécessite le relogement des actuels occupants dont une part non négligeable est demeurée dans le quartier qui a retrouvé du point de vue social un équilibre socio-professionnel.

Les quelques chiffres ci-après permettent de traduire l'état d'avancement de ces opérations (dont la seconde est commencée depuis seulement un an).

Nombre de logements à restaurer.....	190
Nombre de logements restaurés.....	42
Travaux en cours.....	86
Total	128

En ce qui concerne les démolitions, elles concernent essentiellement un intérieur d'ilot qui doit être aménagé en jardins et l'aménagement d'une place devant la nouvelle Faculté des lettres. Ces démolitions sont pratiquement toutes achevées. La première opération dite de la place Plumereau devait être exécutée en sept ans ; elle le sera pratiquement dans le délai prévu. La seconde opération, qui est située entre la place Plumereau et les emprises de la nouvelle Faculté des lettres, a été commencée il y a un an et doit être achevée en 1976.

*
* *

Il convient enfin de signaler que, à l'Ouest de la place Plumereau, en bordure des rues qui délimitent les îlots ayant fait l'objet de démolitions et de reconstructions, un certain nombre d'immeubles doivent être restaurés afin de compléter le cheminement Est-Ouest constitué par des immeubles de qualité et d'installer le confort dans des logements qui n'étaient pas assez vétustes pour être démolis mais qui ne sont pas suffisamment équipés pour répondre aux nécessités de notre temps. Pour cette opération également, une subvention de l'Etat a été accordée. Elle est de 1.500.000 francs.

III. — LA RENOVATION URBAINE D'ARGENTEUIL

A. — Phase préliminaire.

Dès 1952 l'Office public communal a conçu sur des terrains nus, proches du centre ville, ayant appartenu à la S. A. G. E. M., les premiers programmes d'habitation.

Leur implantation a matérialisé dès cette époque la volonté de la municipalité de créer à la sortie du pont d'Argenteuil une voie de grande circulation du Sud au Nord au travers du vieux tissu urbain.

B. — L'opération de rénovation urbaine.

1. CARACTÉRISTIQUES

La poursuite de cette voie structurante devait s'accomplir grâce à la rénovation urbaine du centre ville, de part et d'autre du tracé d'un axe de 30 mètres de largeur qui constitue les îlots n° 1, 7 et 8 du plan de rénovation urbaine.

L'urgence de cette opération apparaissait à l'analyse de la qualité non seulement vétuste, mais insalubre de l'habitat.

Il s'agit d'un vieux centre urbain de caractère rural dont le surpeuplement progressif, du fait de l'afflux de la main-d'œuvre appelée par l'industrialisation, a précipité la dégradation et la défectuosité.

Le périmètre des îlots pris en considération comprend au Sud le boulevard Héloïse, à l'Est les rues J.-Borderel et Pierre-Joly, au Nord le boulevard Alsace-Lorraine, à l'Ouest les rues A.-G.-Belin et de la Liberté.

L'emprise pour les trois îlots s'étend sur 46.881 mètres carrés.

Le rapport social et l'enquête économique ont établi que l'opération concernait 448 logements abritant 1.172 habitants et 72 activités économiques.

2. PROCESSUS ADMINISTRATIF

Par délibération en date des 11 février 1955 et 29 mars 1957 le conseil municipal décida de déclarer insalubres les îlots n° 7 et 8 et il confie le soin de réaliser l'opération de rénovation à l'Office public intercommunal d'H.L.M. d'Argenteuil-Bezons par délibération du 27 décembre 1957 (approbation préfectorale du 9 juin 1958).

L'îlot n° 1 sera pris en charge par la ville en fin d'opération.

Dès lors les formalités nécessaires à l'appréhension des sols se déroulèrent dans les conditions déterminées par l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 pour aboutir à l'ordonnance d'expropriation du 2 juin 1961.

Parallèlement les démarches nécessaires à la prise en considération de l'opération par l'administration étaient entreprises conformément au décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine et au décret n° 59-730 du 15 juin 1959 pris pour son application.

L'état prévisionnel des recettes et dépenses présentait un total de 10.113.533 F, dont 6.920.438 F de recettes complétées par une subvention de 3.190.000 F (arrêté ministériel n° 60-13 du 28 juillet 1960).

La convention du 15 décembre 1960 décidait d'une avance de 3.270.000 F par le Fonds national d'aménagement du territoire.

Remarquons toutefois que la convention de concession laisse à la charge de la ville d'Argenteuil les ouvrages de voirie et réseaux divers nécessaires à la voie nouvelle qui bénéficiera du déclassement du chemin départemental n° 48.

3. PLAN MASSE

Le plan masse de M. Roland Dubrulle, architecte urbaniste de la ville se répartit comme suit :

- 733 logements de catégorie H. L. M. ;
- 13 logements de catégorie I. L. N. ;
- 85 logements aidés ;
- 83 logements non aidés ;

soit 914 logements au total et 6.549 mètres carrés de surfaces commerciales.

Le bilan actualisé présente un total de recettes et dépenses de 14.887.535 F sans modification de la subvention. Le prix du mètre carré de terrain libéré qui en résulte est de 366,35 F.

4. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Le premier programme de construction comportant 206 logements de catégorie H. L. M. débutait au mois d'octobre 1962.

Mais les premières difficultés de trésorerie se sont manifestées en 1964, date à laquelle il a été nécessaire de solliciter les crédits relais accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations sous forme de deux prêts de 1.200.000 F pour quatre ans au taux de 2,50 %.

Ces difficultés résultaient :

1. De la sous-estimation des valeurs des immeubles et des fonds de commerce.
2. Des retards dans la programmation en raison de la mise en liquidation judiciaire de l'entreprise chargée de la construction de ce premier programme.

Ces retards n'ont pas permis le relogement immédiat des locataires expropriés. L'évacuation des immeubles n'étant pas assurée dans les délais fixés, leur démolition n'a pu être effectuée selon le rythme prévu.

Grâce au patrimoine existant tant des immeubles H. L. M. de différentes catégories que d'immeubles anciens, le relogement des occupants des immeubles expropriés n'a pas soulevé de difficultés particulières.

Il faut souligner que trois propriétaires ont demandé à participer à l'opération et ont obtenu satisfaction soit par la rétrocession de terrain soit par la cession de millièmes de copropriété dans des immeubles construits par l'office.

5. ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

L'organisme rénovateur a attaché un soin particulier à assurer le recasement d'importantes activités commerciales du secteur rénové. Ce souci lui a permis, grâce au caractère attractif de l'artère nouvelle d'apporter d'importantes réductions au coût des évictions commerciales.

Les conséquences de cette décision ont parfois retardé sensiblement le déroulement de l'opération dans la nécessité de maintenir les activités jusqu'au moment de leur reclassement.

Ont été concernés par ces dispositions :

- Deux officines de pharmacie (1.000.000 F) ;
- Une boulangerie (600.000 F) ;
- Quatre commerces de confection (1.000.000 F) ;
- Une poissonnerie (200.000 F) ;
- Une charcuterie (100.000 F) ;
- Un commerce d'ameublement (200.000 F) ;
- Une étude d'huissier ;
- Deux cabinets de dentiste.

Le maintien et l'agrandissement du magasin « Prisunic » a permis de conserver au secteur l'attrait commercial que présentait cette « grande surface ».

Il va de soi que de longues et difficiles négociations ont été nécessaires avec des interlocuteurs toujours réticents et principalement préoccupés de se maintenir sur les lieux de leur exercice.

6. EQUIPEMENTS SOCIAUX CULTURELS

Comme il a été mentionné ci-dessus, l'îlot n° 1 a été traité par la ville d'Argenteuil qui a ainsi complété harmonieusement l'ensemble urbain par son très beau centre culturel municipal.

Ajoutons que le secteur rénové comprend également un foyer de 23 logements pour personnes âgées et un centre de sécurité sociale.

IV. — LA RENOVATION DE L'ILOT BASILIQUE A SAINT-DENIS

A. — Présentation générale.

La maîtrise du développement de la région parisienne et l'amélioration des conditions de vie de ses habitants ont conduit les pouvoirs publics à concevoir dans le schéma directeur de la région et à vouloir dans les faits, que de nouveaux foyers de vie sociale, économique, culturelle se créent, ou se recréent, dans les banlieues — en même temps que naissent et se développent les villes nouvelles.

L'opération de l'îlot Basilique, à Saint-Denis, illustre cette politique régionale. Il s'agit, au voisinage de la basilique où reposent les rois de France, de restructurer un quartier vétuste pour permettre la réalisation d'un pôle de rayonnement régional dans le cadre d'un centre urbain actif, héritier d'une longue tradition.

La rénovation de l'îlot Basilique, dont les premiers projets remontent aux années de la reconstruction, porte sur un périmètre de 13,4 ha, englobant la partie la plus insalubre de la ville de Saint-Denis.

Sur les 1.926 logements (occupés par 5.400 habitants), que compte son périmètre, on dénombre en effet plus de 800 foyers et une quinzaine d'hôtels et garnis vétustes ou très vétustes.

Le programme de l'opération témoigne du rôle qui en est attendu à l'échelle de toute la banlieue Nord de la région parisienne et du secteur Ouest du département de la Seine-Saint-Denis, puisqu'il prévoit à côté de 1.250 logements, parmi lesquels 950 logements sociaux (H. L. M. et primes) et 300 logements de standing, 40.000 mètres carrés de surface commerciale, 40.000 mètres carrés de bureaux, un hôtel et de nombreux équipements publics, dont la création d'un centre administratif qui complètera l'hôtel de ville.

Le rôle restructurateur que présente en lui-même ce programme sera renforcé par l'amélioration radicale des conditions de transports et de stationnement qu'implique sa réalisation.

Cette amélioration relèvera d'une part du prolongement de la ligne n° 13 qui, atteignant la porte de Paris en fin de VI^e Plan, sera prolongée, au VII^e Plan, jusqu'à la station « Basilique », dont les accès déboucheront à proximité immédiate de l'hôtel de ville et de la cathédrale, d'autre part, d'une série d'aménagements routiers renforçant sensiblement la capacité des artères qui contournent le centre de Saint-Denis, en particulier la route nationale n° 1 (réalisation d'un viaduc à la sortie de l'échangeur de l'autoroute du Nord et de plusieurs passages dénivelés).

Parallèlement, le stationnement au centre de Saint-Denis, au voisinage des rues commerçantes actuelles et des nouvelles surfaces commerciales créées sera considérablement amélioré par la réalisation de garages et parkings totalisant plus de 3.000 places.

Une réalisation de cette importance et de cette complexité pose de nombreux problèmes dont on peut évoquer les aspects essentiels :

1° Aspect commercial : un groupe de travail constitué à l'initiative du Préfet et animé par le Directeur départemental du commerce et des prix a associé à ses travaux, à côté des élus locaux, des représentants des commerçants du centre de Saint-Denis. Après des études approfondies — comportant l'envoi d'un questionnaire à tous les commerçants — le groupe a confirmé la vocation commerciale du centre de Saint-Denis, dans le contexte actuel de restructuration des commerces et de développement de grands centres régionaux.

Il est apparu en effet que le dynamisme des commerçants, ainsi que la possibilité de dégager des surfaces commerciales importantes, correspondant au potentiel du marché du secteur Ouest de la Seine-Saint-Denis, permettaient de concevoir un

centre moderne, fonctionnant en symbiose avec des rues commerçantes traditionnelles et tout à fait capables de soutenir la concurrence avec les grandes surfaces commerciales du type de celles-ci qui s'implantent à la périphérie des villes.

Le caractère exceptionnel et exemplaire qu'a cette opération au plan de la rénovation commerciale se retrouve dans sa conception architecturale.

La présence de la basilique, la nécessité d'en dégager les abords pour les mettre en valeur, de préserver le caractère de son environnement, de conserver les principales perspectives actuelles sur ce monument, sont autant de contraintes et d'objectifs pour les architectes chargés de concevoir le plan-masse de l'opération.

Ces préoccupations ont conduit la ville de Saint-Denis, organisme aménageur, et l'administration départementale à établir une concertation étroite avec les architectes des Monuments historiques et Bâtiments de France.

Le désir de réaliser un ensemble qui réponde aux fonctions de notre époque et soit en même temps en harmonie avec le milieu urbain environnant ne peut pas pour autant ignorer les contraintes opérationnelles : libération des sols, relogement des occupants, réalisation par tranches. On peut souligner à cet égard le problème spécifique que représente l'existence de vestiges archéologiques au voisinage immédiat de la basilique, peut-être à l'emplacement projeté pour la station de métro. Ceci a conduit l'Etat à prévoir l'achat au titre de réserves foncières d'une partie des terrains du périmètre pour éviter à l'opération les désagréments qu'a pu connaître la rénovation du quartier Sainte-Barbe, à Marseille, il y a quelques années.

Le relogement des occupants qui disposent le plus souvent de ressources modestes et dont une grande partie est constituée par des personnes âgées ou par des travailleurs étrangers pose des problèmes certes classiques, dans les opérations de rénovation urbaine, mais toujours délicats, voire douloureux : la municipalité de Saint-Denis, très consciente de ces problèmes, a programmé la réalisation parallèle d'une opération de relogement d'environ 900 logements, dans le secteur des Tartres et obtenu avec l'appui de l'Etat le financement des logements sociaux nécessaires. La municipalité se préoccupe également d'assurer le relogement des personnes âgées, dans des quartiers voisins de l'îlot Basilique, par le jeu de relogements triangulaires.

Enfin la réalisation par tranches de l'opération devrait permettre d'assurer un relogement sur place pour une partie des habitants.

Conduite par la ville de Saint-Denis, cette opération de restructuration doublée d'une opération de résorption de l'habitat insalubre, fera appel à des aides financières de l'Etat à plusieurs titres, dans le cadre juridique d'une zone d'aménagement concerté de rénovation.

B. — Historique de l'opération.

Par délibérations en date des 1^{er} juin 1955 et 3 décembre 1956, la ville de Saint-Denis décidait l'acquisition d'immeubles insalubres dans le quartier Basilique en vue de procéder à une rénovation — conforme aux intentions inscrites au plan communal d'aménagement pris en considération le 6 mai 1953.

Ces délibérations furent suivies entre 1958 et 1962 de plusieurs autres qui précisaient la nature de l'opération, définissaient le périmètre, demandaient l'utilité publique, proposaient un organisme rénovateur.

En 1962, le bureau d'études Berim effectuait une enquête détaillée immobilière, économique et sociale du secteur.

L'opération ne se trouvant pas engagée à la date de juillet 1966, il est apparu souhaitable que la ville de Saint-Denis sollicite, selon la nouvelle procédure

instituée à l'échelon national, la prise en considération d'une opération de rénovation urbaine par le Groupement interministériel foncier (G. I. F.) et un premier dossier fut présenté à cette fin à l'administration départementale début 1968.

La délibération du conseil municipal du 27 juin 1967, approuvant le dossier, indiquait que l'organisme rénovateur serait la SONACOTRA.

Compte tenu du contexte général de prise en considération de nouvelles opérations de rénovation et devant la nécessité d'entreprendre des études préalables très poussées des problèmes administratifs, techniques et financiers que posait l'aménagement du secteur de l'ilot Basilique, l'administration départementale jugea prématurée la saisine de l'administration centrale du ministère de l'Equipement et du Logement.

Un second dossier développant de façon substantielle celui de 1967 fut présenté en mars 1970.

La Direction départementale de l'équipement de la Seine-Saint-Denis indiqua alors à la municipalité de Saint-Denis qu'en application des dispositions de la loi d'orientation foncière, il n'était plus possible à l'administration de prendre en considération un dossier de rénovation classique et qu'une nouvelle délibération du conseil municipal devait être prise pour demander la création d'une zone d'aménagement concerté de rénovation.

Au dossier transmis par le Préfet de la Seine-Saint-Denis au Préfet de région le 5 octobre 1970, puis transmis par ce dernier le 16 février 1971 au Ministre de l'Equipement et Logement furent donc jointes deux nouvelles délibérations : l'une, du 15 décembre 1970, demandant la création d'une Z. A. C. Rénovation ; l'autre, du 25 juin 1971, désignant la ville de Saint-Denis en tant que maître d'ouvrage pour la réalisation de la Z. A. C.

Dans le même temps fut envisagée l'application de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970, dite loi Vivien, tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre : par délibération en date du 15 décembre 1970, la municipalité de Saint-Denis en demande l'application et l'extension pour l'expropriation des immeubles bâtis ou non qui ne sont ni insalubres ni impropres à l'habitation situés dans un sous-périmètre de rénovation.

La vocation régionale du futur centre commercial de Saint-Denis et les difficultés de circulation et de stationnement que rencontre actuellement le commerce dyonisien amenèrent les pouvoirs publics à constituer un groupe de travail comprenant des représentants des organisations professionnelles. Le 2 juin 1971 fut transmis au Ministre de l'Economie et des Finances et au Préfet de région une copie du rapport de ce groupe de travail animé par le Directeur départemental du commerce intérieur et des prix et à l'heure actuelle est acquis le principe d'une participation du F. D. E. S. sous la forme d'un prêt de l'ordre de 2 millions de francs, au profit des petits et moyens commerçants de Saint-Denis désireux de s'associer à la réalisation de ce centre commercial.

Les contraintes architecturales imposées par le site de la basilique, la définition d'un sous-périmètre, dit de recherches archéologiques, 1 ha de superficie environ, ont mis en valeur la nécessité d'une collaboration étroite avec le Ministère des Affaires culturelles et au cours d'une réunion technique tenue le 19 octobre 1971 à la Conservation régionale des monuments historiques fut examiné l'ensemble des problèmes de conception et de mise en œuvre qu'implique la mise en valeur de la basilique dans le cadre de l'opération de rénovation.

En ce qui concerne la mise en œuvre des crédits d'Etat la restructuration de l'ilot Basilique doit s'inscrire dans le cadre des directives définies par le Gouvernement en matière de résorption de l'habitat insalubre. Un document d'étude constituant une proposition sur l'articulation financière de l'opération fut adressé à M. le Ministre de l'Equipement et du Logement le 20 décembre 1971.

Dans l'immédiat, il est apparu nécessaire d'entreprendre rapidement l'acquisition de parcelles dites stratégiques situées soit dans le sous-secteur archéologique, soit dans l'emprise du métro (ligne 13), dont le prolongement jusqu'à la station Basilique sera réalisé au VII^e Plan ou dans le secteur non opérationnel de la rénovation (partie Sud, porte de Paris).

A cet effet, un premier crédit de 2,9 millions de francs a déjà été dégagé au titre de l'année 1971 sur l'enveloppe « Réserves foncières » de la région parisienne.

C. — Les caractéristiques : le contexte, le programme.

L'opération de l'ilot Basilique, première phase de la restructuration du centre de Saint-Denis, dont elle représente la partie Nord du secteur d'étude soit à peu près la moitié, porte sur un périmètre de 13,4 hectares englobant le secteur le plus vétuste de la commune.

Ce périmètre est limité :

- au Nord et à l'Est par le boulevard Félix-Faure ;
- au Sud par les jardins de la Légion d'honneur, la basilique et la place de la République ;
- à l'Ouest par la place Jean-Jaurès, la rue P.-Dupont et la rue Gabriel-Péri.

Il comprend :

- 1.926 logements occupés par 5.412 habitants ;
- 193 activités économiques et commerciales.

La densité nette s'élève donc à 560 habitants à l'hectare (140 logements à l'hectare).

Le coefficient d'occupation du sol actuel (C. O. S.) est de 1,45. Le volume bâti et l'occupation au sol y est important : la hauteur moyenne des bâtiments existants est de l'ordre de trois niveaux.

La situation de l'ilot Basilique dans l'agglomération appelle la réalisation d'une opération spécifique dont l'objectif est de développer le centre actuel de Saint-Denis, en renforçant sa fonction commerciale, en créant un pôle d'activité de bureaux, en mettant en valeur l'environnement de la basilique et de l'hôtel de ville, c'est-à-dire le cœur du vieux Saint-Denis et en créant les conditions d'accessibilité et de stationnement indispensables au bon fonctionnement du centre d'une agglomération de 250.000 habitants.

La rénovation de l'ilot Basilique s'impose donc à la fois comme opération indispensable de rénovation d'habitat insalubre et comme opération structurante d'intérêt régional.

Elle doit respecter les perspectives, plafonds, gabarits et velums imposés par le site de la basilique avec les restrictions que cela entraîne pour la densité admissible.

Le programme de l'opération comporte :

- 1.250 logements, dont 450 H. L. M., 550 primés et 250 standing ;
- 40.000 mètres carrés de bureaux, 40.000 mètres carrés de surface commerciale ;
- 1 hôtel et divers équipements publics (centre administratif, bibliothèque, etc.) ;
- 3.000 places de parking.

La surface bâtie hors œuvre totale correspondant à ces divers éléments de programme serait de l'ordre de 180.000 mètres carrés et le C. O. S. résultant de l'ordre de 2.

Le prolongement de la ligne de métro n° 13 au cours du VI^e Plan jusqu'à la porte de Paris, au cours du VII^e Plan jusqu'au centre de Saint-Denis, doit être également considéré comme partie intégrante du programme de l'opération.

D. — Le problème posé par l'intervention de plusieurs sources de crédits publics.

Au regard des critères d'attribution des crédits des chapitres 65-30, 65-42 et 65-43, l'opération « Basilique » justifie plusieurs aides de l'Etat :

65-30 pour la résorption de l'habitat insalubre :

Sur 1.926 logements, on dénombre de 900 à 1.100 logements *notoirement insalubres* et de 200 à 300 logements dont l'insalubrité est remédiable.

65-43 pour les réserves foncières :

a) Pour service public : il s'agit de la réservation de l'implantation de la station de métro « Basilique » ;

b) Pour protection archéologique des abords de la basilique sur un périmètre de l'ordre de 2,5 hectares, pendant la durée des fouilles qui doivent être entreprises par le Ministère des Affaires culturelles ;

c) Pour acheter les parcelles stratégiques de la deuxième phase de la rénovation de Saint-Denis.

65-42 pour la rénovation urbaine :

soit, selon les errements antérieurs, pour prendre en charge tout ou partie du déficit de l'opération ;

soit, selon les orientations définies pour le VI^e Plan par la commission des villes et actuellement étudiées par le Gouvernement, pour favoriser par des subventions spécifiques :

- l'implantation de logements sociaux ;
- la réalisation d'équipements publics de superstructure ;
- la réalisation d'espaces verts ;
- l'observation des contraintes de plafonds ou d'épannelage résultant de la proximité de la basilique.

Le problème posé par le recours à ces trois sources de financement d'Etat est double :

- définition des modalités d'attribution et de calcul des diverses aides ; évaluation des contributions correspondantes des collectivités locales ;
- articulation des divers financements dans la mise en œuvre ; évaluation des besoins en trésorerie de l'opération.

Justifiant séparément chacune de ces aides, peut-on justifier leur ensemble par un montage opérationnel et des modalités d'attribution qui respectent deux principes :

1. Spécificité des aides de l'Etat ;
2. Responsabilité unique de la commune sur l'ensemble de l'opération ?

A. — L'administration du département de la Seine-Saint-Denis a proposé un schéma de mise en œuvre de ces diverses aides, comportant des variantes de détail, mais caractérisé pour l'essentiel par :

1. Réalisation de l'ensemble dans le cadre juridique d'une ZAC de rénovation.
2. Fixation de la subvention 65-30 au regard du bilan de l'activité d'un organisme dont la mission serait :
 - a) Résorber l'habitat insalubre (1.250 logements) du périmètre de la Z. A. C. ;
 - b) Aider au relogement des habitants correspondant ;
 - c) Céder à l'organisme rénovateur (ici, la commune) le droit à construire des logements sociaux pour une surface de planchers égale à la surface de planchers insalubres résorbés.

3. Fixation de la subvention 65-42 sur la base des critères spécifiques distincts des critères 65-30 et ne recouvrant pas les mêmes objets :

- a) Velum ;
- b) Subventions spécifiques H. L. M.

4. Utilisation du 55-43 :

- a) De caractère exceptionnel (réserve archéologique) ;
- b) Pouvant déboucher sur la concession d'usage des sols ;
- c) Préservant les possibilités d'extension de la rénovation.

Face à ce schéma, qui se conforme à l'esprit de la réglementation actuelle mais se traduit par une mécanique relativement complexe, on peut imaginer *a priori* deux solutions B et C :

B. — Séparation d'un périmètre de résorption de l'habitat insalubre et d'un périmètre de rénovation :

Dans le périmètre de résorption un organisme réel, résorbe, reloge, constitue pour partie des réserves foncières prises en charge soit par la commune, soit par l'Etat ;

La rénovation prend place *ensuite* et intègre à son plan masse les réserves foncières.

Dans le cas de l'opération Basilique cette solution ne peut être retenue pour les raisons suivantes :

- l'imbrication des actions se déroulant dans le périmètre « Basilique », leur bonne coordination, l'économie des moyens imposent l'unité de l'aménagement et l'unité de trésorerie ;
- la difficulté d'assurer le relogement sur place ;
- la majeure partie du relogement sera effectuée à l'extérieur du périmètre de « Basilique » au premier chef dans la zone d'habitation des Tartres (dont la programmation est agencée dans cette perspective) ; ceci n'exclut naturellement pas une part de relogement dans le périmètre, ou à son voisinage (notamment pour les personnes âgées à l'occasion d'opérations triangulaires).

Il est donc indispensable que les deux processus se déroulent simultanément.

C. — Abondement du chapitre 65-42 par le chapitre 65-30 pour un montant forfaitaire traduisant la satisfaction de l'objectif « résorption de l'habitat insalubre ».

Ce montant forfaitaire pourrait être établi en tenant compte de l'un des modes de calcul exposés par l'administration départementale dans son rapport.

Ce transfert de caractère exceptionnel justifie un examen en soi de l'opération « Basilique » par la conférence interministérielle.

V. — INTERVENTION DE M. JEAN LEMOINE, PRESIDENT DU COLLOQUE DES RENOVATEURS, ANCIEN DIRECTEUR GENERAL DE L'OFFICE PUBLIC D'H.L.M. DE LA VILLE DE PARIS, AU XXXIII^e CONGRES NATIONAL DES H.L.M. (SAINT-NAZAIRE 24-27 MAI 1972).

La rénovation urbaine.

On lit, dans le rapport du Secrétaire général de l'Union : « C'est une idée qui semble maintenant admise qu'il y a lieu de s'attaquer à la rénovation des centres des villes ».

Cela est vrai, bien sûr, mais cela pose de multiples questions. Et d'abord, quels résultats a-t-on enregistrés depuis qu'en décembre 1958, les premiers textes sur la rénovation urbaine ont été promulgués.

Mon expérience sur cette question est celle que j'ai acquise dans la région parisienne, mais tout me donne à penser que les conclusions des expériences faites dans les grandes villes de province sont de même nature : les mécanismes mêmes de la rénovation tels qu'ils ont été définis en 1958 et tels qu'ils ont évolué depuis subordonnent tout aux impératifs financiers et à la volonté de dégager au maximum les finances de l'Etat. Ce système a conduit à élaborer des programmes d'une densité souvent excessive où la construction de luxe et les bureaux dominant, où les H.L.M. sont réduites au minimum, où les très pauvres qui habitent dans les vieux immeubles à démolir sont complètement éliminés. Toute une population d'ouvriers, d'employés, de vieux ménages ou de vieilles personnes aux très maigres ressources sont ainsi éparpillés aux quatre vents, les plus vigoureux, les moins pauvres allant louer les H.L.M. qu'ils trouvent dans de lointaines périphéries. Car, et pour les raisons fort bien exposées dans le rapport général, les H.L.M. font en réalité, partie de ce qu'on a appelé le « secteur intermédiaire », d'autant qu'il faudra bien encore augmenter leurs loyers si l'on n'améliore pas leurs conditions de financement.

Ainsi, nos villes sont en train, sous nos yeux, de perdre leur diversité et de devenir des monstres où seuls ont droit de cité l'habitation de luxe, quelques rares H.L.M. et une prolifération de bureaux. Les classes moyennes, comme les plus pauvres, sont rejetées.

Ce phénomène est extrêmement inquiétant. Il est porteur de révoltes. Il est d'autant plus grave que les charges foncières ont atteint, en centre ville, des prix tels que même la construction à l'aide de prêts immobiliers conventionnés y devient quasi impossible. Quant à la construction d'I.L.M., le rapport général nous renseigne sur les déficits qu'il faut en attendre.

Ainsi, on va tout droit vers cette aberration qui aboutit à chasser loin des centres les salariés de nos usines et de nos bureaux puis à construire, à grands frais, des infrastructures routières et ferroviaires pour leur permettre de passer près de deux heures matin et soir dans des véhicules de tous ordres.

Faut-il alors s'étonner que nombre de ménages occupant des logements démolis à l'occasion d'une opération de rénovation urbaine partent à la recherche d'un autre taudis plutôt que de subir ces fatigues et ces dépenses ?

Les effets de ce phénomène s'ajoutent à ceux du plafond de ressources qui éliminent de nos H.L.M. les familles les plus aisées, cependant que les niveaux atteints par les loyers éliminent les plus pauvres.

Le nombre des candidats à nos H. L. M. se trouve ainsi artificiellement et considérablement réduit, de sorte que l'on constate parfois que des H. L. M. demeurent vides, ce qui donne l'illusion que la crise du logement est en voie d'être résolue.

Pour que nous construisions effectivement des H. L. M. et des I. L. M. 72 dans nos villes mêmes, la direction de l'aménagement foncier et urbain et le ministère des Finances étudient actuellement un nouveau mécanisme de financement de la rénovation urbaine.

Il me semble que les organismes d'H. L. M. devraient, dans leurs vœux, insister pour que l'étude en cours tienne bien compte des nouvelles caractéristiques des financements et des loyers des H. L. M. et des I. L. M. 72, ainsi que des plafonds de ressources des locataires bénéficiaires, afin que la subvention de l'Etat soit ajustée à ces données nouvelles.

Mais nos recherches devraient surtout porter, à mon sens, sur le sort de la population aux ressources infimes ou précaires qui, salariée ou non, vit dans les immeubles à démolir dans les flots de rénovation urbaine. Très vraisemblablement, l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet prochain, de la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 qui a institué le principe d'une allocation de logement au profit des personnes âgées d'au moins soixante-cinq ans, ou d'au moins soixante ans en cas d'inaptitude au travail, apportera une solution au moins partielle à ce problème. Vous savez que cette allocation se substitue à l'ancienne allocation-loyer et qu'elle n'est plus une aide sociale mais une aide au logement. Nous devons suivre de près le fonctionnement pratique de cette nouvelle allocation, et nous assurer que son taux et ses modalités d'attribution permettent effectivement de reloger, sans les expatrier, les occupants des maisons vétustes que nous démolissons.

Nous avons le devoir d'œuvrer pour qu'au moins notre action de bâtisseurs ne finisse pas par traumatiser les plus pauvres. Ce serait un comble, pour les organismes sociaux que nous sommes, si nous en arrivions à nuire, par notre action, à ceux que nous devons le plus aider.

Je ne sais si un groupe de travail fonctionne à l'union sur ces problèmes de rénovation urbaine. S'il n'existe pas, il est urgent de le créer. Il faudrait même que ce groupe fonctionne en permanence pour suivre l'évolution des besoins et l'adaptation des solutions en cours.

Nous devons aussi — et sur ce point, l'action menée par le président Denvers me paraît capitale — essayer de profiter de l'évolution des idées qui mettent à la mode ce que, par définition, les offices publics d'H. L. M. pratiquent depuis toujours : la constitution d'une propriété immobilière publique toutes les fois qu'une opération d'urbanisme se réalise à l'aide de fonds publics.

Que ce soit par le moyen de la concession immobilière ou par celui du bail emphytéotique, les communes doivent avoir la maîtrise du sol sur lequel sont édifiés des immeubles ayant bénéficié de subventions de collectivités publiques. Elles ne doivent pas avoir à exproprier de nouveau, dans quatre-vingts ans, et à payer une seconde fois très cher l'enrichissement qu'elles ont apporté. Sur ce point encore, le nouveau régime de la rénovation urbaine devra mettre en place les moyens juridiques nécessaires.

Mais les moyens juridiques ne suffisent pas s'ils ne s'accompagnent des moyens financiers. Par conséquent, et en attendant la réforme des finances locales, les communes devront avoir la possibilité de recevoir des subventions et des prêts leur permettant de couvrir les équipements d'infra et de superstructure qui demeurent à leur charge dans les opérations de rénovation urbaine.

Je résume d'un mot ce qui me paraît l'essentiel. Tout le monde : ministres, parlementaires, fonctionnaires, s'élèvent en paroles contre la ségrégation sociale mais, en réalité, toute la réglementation actuelle, notamment en rénovation urbaine, conduit

à cette ségrégation par l'argent. Et personne ne fait rien pour que cela change. Il nous appartient d'étudier des propositions pour que nos villes demeurent diversifiées.

Il faut que la construction à l'aide de prêts immobiliers conventionnés y soit possible. Il faut surtout, et cela nous concerne plus spécialement, nous, organismes d'H. L. M., que tous les petits salariés, toutes les personnes dont l'âge a réduit l'activité et les ressources, tous les handicapés de la naissance, de la santé, de l'accident du travail ou de l'accident de la route, ne soient pas inhumainement rejetés hors de notre civilisation et hors de notre vue. La rénovation urbaine ne doit pas se traduire par un surcroît d'avantages donnés aux forts, mais par le maintien dans la cité des hommes de toutes conditions. Je suis sûr que nous trouverons en agissant ainsi non seulement la joie d'avoir œuvré selon la justice, mais aussi l'agrément de vivre dans une vraie ville.